



Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia
per attività di ricerca 2015-2016

EUROPA E TERRITORI: MODELLI DI GOVERNANCE, STRUMENTI E POLICY

RAPPORTO FINALE DI RICERCA

CLAUDIA BIANCA CEFFA

APRILE 2016

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016	Il progetto di ricerca “Europa e territori: modelli di governance, strumenti e policy” è stato realizzato nell’ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016 (Convenzione tra il Consiglio regionale della Lombardia ed Éupolis Lombardia per l’assegnazione di borse di studio promosse dal Consiglio regionale ai sensi dell’art. 6 della l.r. 16/2013).
	Borsa nr. 3 Area Istituzionale Ambito “Relazioni esterne”
Borsista	Claudia Bianca Ceffa
Referente Consiglio regionale	Isabella Molina
Tutor scientifico Éupolis Lombardia	Sabrina Bandera

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: sabrina.bandera@eupolislombardia.it

Introduzione	5
Capitolo 1 - La rilevanza delle Regioni nell'Unione europea	
1.1 Il riconoscimento della dimensione regionale nell'Unione europea e il ruolo della politica di coesione	9
1.2 La presenza istituzionale delle Regioni in Europa: il Comitato delle Regioni	14
1.3 La tutela delle prerogative regionali nei <i>fora</i> ultrastatali	21
1.3.1 La Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE)	21
1.3.2 Il REG-LEG ed il non trascurabile contributo dell'ENO	22
1.4 Ulteriori strumenti (non istituzionali) per il coinvolgimento europeo delle autonomie regionali	23
1.4.1 Il dialogo strutturato	23
1.4.2 Le delegazioni regionali e l'attività di lobbying	26
Capitolo 2 - La dimensione europea dei Parlamenti regionali italiani e il caso Regione Lombardia	
2.1 Regioni italiane e diritto europeo: una premessa	35
2.2 Le Regioni e la fase ascendente del diritto europeo secondo la legge n. 234/2012	38
2.2.1 La partecipazione diretta	39
2.2.2. La partecipazione indiretta: metodi e tecniche operative	41
2.2.3 La partecipazione indiretta: il controllo di sussidiarietà e il dialogo politico	44
2.2.4 Il ruolo della 14 ^a Commissione permanente del Senato	51
2.3 Le Regioni e la fase discendente del diritto europeo	53
2.4. La nuova partecipazione regionale al diritto europeo nell'ambito del futuro Senato delle autonomie	56
2.5 La partecipazione dell'Assemblea legislativa di Regione Lombardia alla formazione ed attuazione del diritto europeo	61
2.5.1 La partecipazione del Consiglio regionale alla fase ascendente	62
2.5.2 La partecipazione del Consiglio regionale alla fase discendente	69

Capitolo 3 - Gli strumenti di governance a disposizione delle Regioni per l'obiettivo della coesione territoriale

3.1 Il concetto di coesione territoriale nell'arena di policy europea	71
3.2 La cooperazione territoriale europea: definizioni, ambiti e tipologie	75
3.2.1 Il ruolo della cooperazione transfrontaliera nel processo di integrazione europea	77
3.2.2 Cooperazione transfrontaliera e Regione Lombardia: il programma INTERREG Italia-Svizzera	85
3.3 Lo strumento del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)	9
3.3.1 I GECT esistenti sul territorio italiano: casi di studio	101
3.3.2 Le prospettive in materia di GECT per Regione Lombardia	111
3.4 Le strategie macroregionali e il concetto di macroregione: definizione e caratteristiche	113
3.4.1 Le strategie macroregionali attive nell'Unione europea	120
3.4.2 La Strategia macroregionale per la Regione Alpina e il ruolo di Regione Lombardia	124
3.5 I nuovi strumenti europei a sostegno della politica di coesione per lo sviluppo territoriale integrato	134
3.5.1 Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)	135
3.5.2 Gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI)	138
3.5.3 Lo strumento finanziario del Piano d'Azione Comune (JAP o PAC)	141
Conclusioni	145
Glossario	153
Bibliografia	155
 Allegati	
1. Indagine qualitativa – Persone intervistate	161
2. Indagine qualitativa – Tracce interviste	163
 Appendice	
Monitoraggio sulla partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario da parte del Consiglio regionale di Regione Lombardia (aprile 2015-aprile 2016)	

INTRODUZIONE

Il progetto di ricerca, realizzato nell'ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016, prende in esame il ruolo delle Regioni nell'attuale contesto europeo sotto il profilo della visibilità istituzionale delle stesse in qualità non solo di enti partecipanti al processo politico decisionale dell'Unione europea, ma anche nella veste di autorità istituzionali, deputate a realizzare azioni concrete di sviluppo territoriale.

In conseguenza degli allargamenti realizzati nel corso degli anni, l'Unione europea è passata dall'essere una comunità sovranazionale composta da Stati con realtà territoriali omogenee per ampiezza e densità demografica, a una comunità internazionale composta in buona percentuale da Paesi di ridotta portata territoriale (si pensi ad esempio a Malta e Cipro, alle repubbliche baltiche dell'Estonia, Lituania e Lettonia o ancora alla Slovenia). Questa situazione ha portato alla luce una nuova dimensione geopolitica di squilibrio decisionale, caratterizzata dal fatto che il potere di veto e di orientamento delle politiche europee è attribuito esclusivamente agli Stati in quanto tali anche laddove gli stessi siano territorialmente e demograficamente inferiori rispetto alle realtà regionali che compongono alcuni degli altri Stati europei, le quali, pur essendo talvolta di gran lunga più popolate e territorialmente estese (si pensi ad esempio a Lombardia, Baden Württemberg, Rhône-Alpes), non vedono loro riconosciuto il medesimo potere di intervento.

Nell'Unione europea, la predominanza del metodo intergovernativo si accompagna alla constatazione della pluralità di crisi che l'Europa sta vivendo, tra cui quella economica e quella umanitaria legata alla questione dei migranti, le quali, combinate insieme, hanno ingenerato una terza crisi, imperniata su visioni contrapposte del futuro dell'Unione europea che sta mettendo in serio pericolo la sopravvivenza stessa dell'Europa e delle sue politiche, a cominciare da quella di coesione. Quest'ultima, infatti, non solo è alla base delle ingenti erogazioni finanziarie per la promozione della coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea, ma rappresenta anche un terzo del bilancio europeo e sta rischiando seriamente di venir ridimensionata in un prossimo futuro.

La ricerca muove dunque verso le diverse declinazioni in cui si articola il riconoscimento del cd. "terzo livello europeo di governo" (D'Atena, 1998, p. 1416), che attiene, appunto, al ruolo delle Regioni nell'Unione europea nella prospettiva della multilevel governance quale criterio di orientamento per un'efficace politica europea che possa valorizzare le specificità delle singole realtà territoriali.

Inizialmente, la posizione politico-istituzionale tenuta dalla Comunità europea era di sostanziale cecità nei confronti delle Regioni ma, progressivamente, il processo di

decentramento all'interno degli Stati membri, realizzatosi anche grazie ad alcuni programmi comunitari per una maggiore coesione, si è accresciuto fino a giungere da parte dell'Unione ad un vero e proprio riconoscimento di un terzo livello politico (legislativo) europeo.

Tale riconoscimento riveste un ruolo di assoluta preminenza se si pensa che in buona parte degli Stati europei, tra cui l'Italia, quasi due terzi della normativa di provenienza europea ricade nella fase di attuazione (o discendente) di competenza dei legislatori regionali: ciò ha postulato un evidente e giustificato interesse da parte di questi ultimi di non essere più considerati solo come destinatari passivi di una simile normativa.

Le crisi economica e finanziaria e le sue conseguenze, che dominano la realtà mondiale da ormai alcuni anni, hanno messo di nuovo in discussione la questione dell'autonomia regionale a causa di soluzioni governative degli Stati tese a perseguire la via del riaccentramento delle funzioni, giustificata dalle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Tale situazione, unitamente alla perdita di fiducia dei cittadini europei nei confronti della politica finanziaria adottata dalle istituzioni comunitarie e alla sensazione di un progressivo allontanamento delle priorità europee dalle reali necessità legate alle realtà territoriali e sociali, ha generato un nuovo bisogno verso una governance maggiormente inclusiva degli enti locali e regionali nella definizione e attuazione delle politiche comunitarie.

Su questo sfondo la cooperazione territoriale, nell'ambito della politica di coesione europea, emerge quale soluzione appropriata per sopperire alla mancanza di un effettivo protagonismo regionale sulla scena dell'elaborazione delle politiche comunitarie.

La politica di coesione, con i molteplici strumenti a sua disposizione (strategie macroregionali, programmi INTERREG, euroregioni e GECT), consente infatti alle Regioni di poter intervenire efficacemente sulle diagnosticate esigenze territoriali, dando loro una privilegiata occasione di interazione con l'Unione europea.

Da un punto di vista metodologico, la ricerca ha sviluppato la propria indagine attraverso una ricognizione dello stato dell'arte sul piano sia normativo (comunitario e nazionale) che fattuale, concernente tanto le esperienze di partecipazione nazionale alla fase ascendente e discendente del diritto europeo quanto quelle in materia di cooperazione territoriale in atto sul territorio dell'Unione. Un'attenzione particolare è stata riservata alle esperienze, in entrambi gli ambiti, coinvolgenti Regione Lombardia.

Sono state inoltre realizzate alcune interviste a policy maker, soggetti esperti o stakeholder della materia trattata, appartenenti ai settori politico, tecnico e accademico, tanto italiani che europei, condotte secondo la metodologia dell'intervista qualitativa, di cui si è dato conto, volta per volta, nel testo della ricerca. L'elenco completo delle persone interviste è riportato nell'Allegato 1, mentre la traccia delle interviste è riportata nell'Allegato 2.

Il rapporto di ricerca si struttura in tre capitoli che ripercorrono idealmente le sfaccettature del ruolo delle entità regionali nel contesto dell'Unione europea.

Il *capitolo 1* offre una panoramica sull'evoluzione del concetto di "Regione" rispetto all'Europa, partendo dalla sua iniziale condizione di invisibilità agli occhi della Comunità europea, fino all'attuale contesto, caratterizzato dalla presenza del ruolo interpretato dal Comitato delle Regioni e dall'attività di lobbying messa in atto dalle svariate associazioni espressive degli interessi regionali e delle delegazioni regionali presenti a Bruxelles.

Il *capitolo 2* si concentra invece sulla Regione italiana intesa come entità istituzionale in grado di contribuire al *decision making process* europeo grazie alla disciplina della partecipazione nazionale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario. Il capitolo dedica inoltre un'analisi approfondita dell'attività e dei risultati della partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia, supportata anche dai dati forniti dal monitoraggio sulle attività europee dell'organo legislativo di Regione Lombardia.

Il *capitolo 3* prende in esame le molteplici forme della cooperazione territoriale europea nell'ambito della politica di coesione dell'Unione, intesa quale utile ed efficiente mezzo di sviluppo regionale e strumento di governance per le Regioni; anche in questo caso è stato compiuto un approfondimento dei programmi e degli strumenti che interessano, nel presente e in prospettiva futura, Regione Lombardia.

Le *conclusioni* propongono al Consiglio regionale alcuni suggerimenti di policy per individuare strumenti e modelli di governance finalizzati a potenziare e massimizzare le opportunità di interazione a disposizione di Regione Lombardia per emergere nel contesto europeo quale autonoma realtà territoriale con propria peculiare voce.

CAPITOLO 1

LA RILEVANZA DELLE REGIONI NELL'UNIONE EUROPEA

1.1 IL RICONOSCIMENTO DELLA DIMENSIONE REGIONALE NELL'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA

Sebbene fin dai primi passi mossi dalla Comunità europea una porzione consistente dei suoi atti necessitasse, per la concreta attuazione, della collaborazione delle autonomie regionali degli Stati membri, per molto tempo queste ultime sono state completamente ignorate dalle istituzioni comunitarie e, pertanto, escluse dai percorsi politici e decisionali europei.

La causa principale di questo atteggiamento di indifferenza verso la dimensione sub-statale degli Stati membri è stata rinvenuta nella c.d. “**cecità regionale**” (*LandesBlindheit*¹ o *Regional blindness*) dell’iniziale progetto di integrazione europea, che, solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso, ha cominciato ad evolvere nella direzione di un’integrazione delle autonomie territoriali in senso funzionale (Savino, 2007, p. 439), ovvero quali vere e proprie soggettività attive del sistema europeo.

La cecità regionale che, in principio, caratterizzava il sistema comunitario derivava dall’impostazione della Comunità europea, nata come un’organizzazione internazionale con una base di ingresso rigorosamente statale per cui solo agli Stati era conferita la legittimazione a partecipare alla formazione della volontà comunitaria.

Ad alimentare la **miopia dell’Unione** nei confronti delle autorità sub-statali aveva inoltre contribuito la disomogenea articolazione territoriale che caratterizzava, all’inizio della seconda metà del secolo scorso, i suoi Stati membri, tra i quali solo alcuni erano dotati di una ripartizione su base regionale, mentre altri erano strutturati in modo unitario o federale (Russo, 2009, p. 385).

Dunque, è stata l’impostazione di matrice internazionalistica che aveva improntato la stesura dei primi Trattati comunitari a far sì che gli enti territoriali sub-statali, all’epoca esistenti (come i *Länder* tedeschi o le Regioni a statuto speciale italiane), fossero considerati come semplici persone giuridiche relegate ad una posizione politicamente marginale.

Per anni questo approccio ha impedito alla Comunità europea di intravedere potenziali interlocutori oltre agli Stati e ha prodotto un coinvolgimento delle autonomie regionali unicamente **in senso passivo**, qualificandole come destinatarie obbligate di decisioni prese senza la possibilità di un loro preventivo intervento.

¹ Questo concetto è stato coniato da Hans Peter Ipsen nel saggio *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, nel 1966.

A partire dalla seconda metà del secolo scorso molti Stati membri, tra cui l'Italia, hanno avviato un **processo di decentramento territoriale**, comprensivo di un ampliamento degli ambiti di competenza dei livelli di governo sub-statali, che ha portato gradualmente ad abbandonare la logica che relegava le Regioni ad un ruolo marginale, ponendo le basi per un maggiore coinvolgimento dei livelli infra-statali nelle dinamiche politico-istituzionali europee.

Il processo di cambiamento dell'assetto politico e normativo degli Stati europei, sul versante della riallocazione dei poteri e delle risorse tra centro e periferia, è stato influenzato e accompagnato dal percorso intrapreso dalla politica regionale, oggi conosciuta come di **coesione**, intrapresa dalla Comunità europea.

La politica regionale europea ha infatti costituito per le realtà regionali un importante **terreno di "conquista"** e di rivendicazione delle proprie istanze autonomistiche e ha rappresentato una piattaforma di sperimentazione per una maggiore indipendenza delle Regioni dagli Stati centrali.

In origine la Comunità europea non aveva bisogno di una particolare strategia redistributiva della ricchezza tra le diverse aree, in quanto le Regioni dei primi sei Stati fondatori erano relativamente omogenee e coese da un punto di vista economico.

Se inizialmente (1958) i primi due strumenti previsti per sostenere le Regioni meno sviluppate in Europa erano la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo sociale europeo (FSE), con il primo allargamento della Comunità ad altri Stati si venivano a creare le condizioni per istituire una vera e propria politica di sviluppo regionale con la creazione (1975) del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

In seguito, con la firma dell'Atto Unico Europeo (1986) veniva posta la base giuridica per la **futura politica regionale europea**, identificando come obiettivo della Comunità la riduzione delle varie forme di divario (economico e sociale²) tra le diverse Regioni.

Inoltre la prospettiva dell'abbattimento delle frontiere interne attraverso l'istituzione del mercato unico europeo e l'allargamento della Comunità verso aree caratterizzate da pesanti disparità economiche e sociali, incentivavano la Comunità a porre una maggiore attenzione al tema del "territorio". Sul punto è conforme anche l'opinione di Rosella Rusca, secondo cui:

«La cooperazione territoriale europea nasce nel 1990 con l'iniziativa comunitaria Interreg ed è nata dichiaratamente per servire meglio il mercato unico europeo perché c'era il percorso di completamento del mercato unico che, nel 1992, ha portato all'abolizione delle dogane e quindi ci si è posto il problema di dire, laddove i territori e l'economia dei luoghi si era impostata sulla presenza di una dogana e di attività specifiche, che dall'altra parte fosse uguale [...] una volta eliminate queste barriere che cosa diventano questi territori? [...] in seguito la cooperazione territoriale europea si è sviluppata con altre dimensioni nel 1994-99, perché è stata

² Solo in un secondo momento, a partire dal Trattato di Lisbona nel 2009, l'obiettivo della coesione si sarebbe arricchito della valenza anche territoriale.

aggiunta dopo la dimensione transnazionale che aveva un concetto simile a quello delle macroregioni. Visto che si andava verso un'Europa molto più grande, aveva senso occuparsi delle singole Regioni? Non aveva più senso parlare di politica regionale guardandola dall'alto? Dire magari che le Regioni europee non erano quelle con la R ma erano delle vaste aree funzionali di valore europeo» [R. Rusca].

Grazie a tale politica regionale, intesa come un insieme di interventi rivolti a specifiche aree territoriali per incrementare la coesione economica e sociale europea, sono nate relazioni sempre più intense tra le Regioni e l'Unione europea, tradottesi da un lato nell'assunzione regionale di molteplici funzioni comunitarie e, dall'altro, in una progressiva confidenza da parte dell'Unione nell'instaurare rapporti diretti e immediati con le Regioni, soprattutto in quei settori economicamente più rilevanti.

Le molteplici istanze verso un maggior coinvolgimento delle autonomie territoriali nei rapporti con l'Unione europea hanno trovato un primo soddisfacente accoglimento all'interno del Trattato di Maastricht del 1992, con il quale è stato formalmente riconosciuto il ruolo delle Regioni nel contesto costituzionale europeo.

Il Trattato infatti ha costituito il **Comitato delle Regioni** quale organo per l'espressione unica e diretta degli interessi delle autonomie locali nel contesto istituzionale.

Le novità in tema di potenziamento del ruolo degli enti locali e regionali nell'Unione europea, introdotte come già detto, da Maastricht e rafforzate in seguito dai Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2000), sono state in seguito affiancate da un concetto di significativa portata, propedeutico ad identificare le responsabilità condivise dei diversi livelli di potere interessati dal processo decisionale europeo. Si tratta del concetto di **multilevel governance** il quale riassume il meccanismo di funzionamento dell'Unione europea in un sistema basato su un continuo negoziato tra livelli di governo sovrapposti (sovranazionale, nazionale, regionale e locale), sullo sfondo di un processo generale di ridefinizione istituzionale e di redistribuzione delle competenze.

La governance multilivello, postulando l'abbandono dell'impostazione verticistica nell'adozione delle decisioni, implica un coinvolgimento attivo delle autorità nazionali e regionali nell'adozione delle scelte spettanti al legislatore europeo: tale processo si compone sia di un'attività di negoziazione e deliberazione comune (fase ascendente) che di una cooperazione per l'attuazione delle decisioni prese (fase discendente).

In sintesi quindi l'espressione multilevel governance, serve a fissare l'attenzione sul modo in cui gli attori istituzionali partecipano nell'ambito di una pluralità di livelli alle decisioni destinate alla collettività.

Questi passaggi, che hanno portato al superamento dell'originaria cecità regionale, hanno dunque consentito all'Unione europea di riconoscere un terzo livello di governo che, interagendo direttamente con le istituzioni europee senza il necessario tramite delle strutture statali, ha favorito la creazione di uno spazio pubblico europeo caratterizzato dall'esercizio di un **potere condiviso**.

Un ruolo rilevante, in tal senso, è stato sicuramente svolto dalla **cooperazione territoriale** realizzata dalle Regioni europee per il raggiungimento di una maggiore coesione economica e sociale.

Se da un lato, infatti, le Regioni, tramite le proprie associazioni, hanno cercato di influenzare l'attività europea, dall'altro l'Unione si è servita delle autonomie regionali per il raggiungimento di finalità comunitarie come accaduto per i programmi INTERREG³ e LEADER⁴: questo collegamento biunivoco ha così facilitato la creazione fra le entità sub-statali e l'Unione europea di **un rapporto diretto, in grado di superare l'intermediazione statale**.

Questa svolta nella direzione di un più intenso coinvolgimento delle amministrazioni territoriali nei meccanismi decisionali europei è stata inoltre incentivata da un lato dall'accresciuta consistenza numerica degli interlocutori regionali e locali dell'Unione⁵ e dall'altro dall'acquisita consapevolezza di una migliore efficacia delle politiche europee, laddove elaborate *ex ante* e valutate *ex post* con il contributo significativo dei *partner* territoriali.

Con l'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona il sistema degli enti sub-statali ha ottenuto un pieno riconoscimento giuridico, tanto da far finalmente parlare di «un'Europa con le Regioni» (Paterniti, 2015, p. 52), e una significativa valorizzazione in quanto:

- secondo l'art. 4, comma 2, TUE «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, **compreso il sistema delle autonomie locali e regionali**»;
- è stata data una nuova definizione del principio di sussidiarietà che impone di verificare, prima che l'Unione eserciti una competenza concorrente, non solo che gli obiettivi non possano essere raggiunti a livello centrale, com'era nel sistema pre-Lisbona, ma anche che i medesimi scopi non lo siano – ed è qui la novità – **a livello regionale e locale** (art. 5, paragrafo 3 TUE);
- grazie al meccanismo dell'*early warning system* (EWS) sul rispetto del principio di sussidiarietà, è stato richiesto alla Commissione europea, nella fase di proposta normativa, di effettuare ampie consultazioni e di tenere «conto, se del

³ Per un approfondimento del programma comunitario Interreg si rinvia al capitolo 3, paragrafo 3.2.2.

⁴ L'iniziativa comunitaria LEADER (*Liaison entre actions des développment rural*) dal 1991 ha operato per fornire alle comunità rurali dell'Unione europea un metodo per coinvolgere gli operatori locali e renderli protagonisti nel definire lo sviluppo rurale delle comunità.

⁵ A seguito dell'allargamento dell'Unione europea si stima infatti che l'Unione comprenda circa 250 regioni e più di 100.000 autorità locali: cfr. G. Vesperini, G. Sgueo (2011), *Il governo decentrato dell'Unione*, in www.astridonline.it.

caso, della **dimensione regionale e locale** delle azioni previste» (art. 2, Protocollo n. 2⁶);

- è stato introdotto l'obbligo di accompagnare i progetti di atti legislativi con schede sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che consentono di valutarne l'impatto sulla legislazione statale «ivi compresa, se del caso, la **legislazione regionale**», nonché, *inter alia*, gli oneri che ricadono «sugli enti regionali o locali» (art. 5, Protocollo n. 2);
- la politica di coesione aggiunge un importante tassello alla sua configurazione, **arricchendosi della valenza territoriale** oltre che di quella economica e sociale (artt. 174-178 del TFUE). In questo modo la politica regionale, all'inizio concepita quale meccanismo di compensazione finanziaria tra gli Stati membri, a partire dal 2009 è stata riconfigurata nel senso di una politica tesa ad un interesse europeo al superamento degli squilibri economici, sociali e territoriali persistenti tra i territori⁷.

Questi cambiamenti hanno orientato le Regioni europee verso un diverso modo di organizzarsi e di agire, intraprendendo progressivamente un processo di vera e propria trasformazione per meglio sfruttare le opportunità di interazione offerte dall'Unione europea.

Tale processo di cambiamento ha portato ad un rapporto tra Unione e autonomie sub-statali fondato su **circuiti formali ed informali** costituiti, così si avrà modo di vedere nel prosieguo, prevalentemente da:

- attività di lobbying regionale;
- una partecipazione delle Regioni ai progetti normativi comunitari;
- un'ampia adesione ad organizzazioni costituite dalle medesime Regioni per una migliore visibilità e rappresentatività a livello sovrastatale.

⁶ Si tratta del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea "Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità".

⁷ Una più precisa definizione della politica di coesione dell'Ue, sotto il profilo economico, sociale e territoriale, è fornita oggi dall'art. 174 del TFUE il quale parla della promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, della riduzione del divario fra le Regioni e il ritardo di quelle meno favorite con particolare attenzione alle zone rurali e a quelle interessate da transizione industriale e alle Regioni svantaggiate da un punto di vista demografico o naturale (Regioni insulari, tran frontaliere, di montagna).

1.2 LA PRESENZA ISTITUZIONALE DELLE REGIONI IN EUROPA: IL COMITATO DELLE REGIONI

Il Comitato delle Regioni (CdR) nato con il Trattato di Maastricht, svolge il ruolo di **“custode” del principio di sussidiarietà** e costituisce la principale sede per il coordinamento orizzontale tra le autonomie territoriali dell’Unione europea.

Ai sensi dell’art. 13, comma 4, TUE, il Comitato delle Regioni esercita, analogamente al Comitato economico e sociale (altro organo consultivo dell’Unione), funzioni consultive nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Il CdR deve essere consultato dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione obbligatoriamente nei casi previsti dal Trattato⁸ e discrezionalmente ogni qual volta le istituzioni menzionate lo ritengano opportuno: i pareri resi non sono mai vincolanti per i destinatari e il loro mancato accoglimento non richiede una motivazione specifica.

L’attività consultiva del Comitato non è però esclusivamente condizionata da un’iniziativa esterna, potendo il medesimo, infatti, formulare autonomamente pareri quando ritenga che siano coinvolti interessi rientranti nella propria competenza. Inoltre, quando il Comitato economico e sociale viene richiesto di un parere, la notizia deve giungere anche al Comitato delle Regioni per valutare la possibilità di rendere un parere laddove ritenga che siano in gioco particolari interessi regionali.

Il CdR è composto ai sensi dell’art. 300, comma 3, TFUE «da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell’ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un’assemblea eletta». A tal proposito pare opportuno notare come «il requisito dell’investitura politica dei membri del Comitato delle Regioni costituisce effettivamente un aspetto altamente qualificante che giustifica il ruolo, sia pure solo consultivo, dell’organo e lo distingue, in termini di rappresentanza, in modo netto da quello esercitato dalle istituzioni e dagli altri organi dell’Unione europea» (Vellano, 2014, p. 131).

Il Comitato delle Regioni si compone di 353 membri e da altrettanti supplenti che, svincolati da un qualunque mandato imperativo degli Stati di provenienza, assolvono le loro funzioni in piena indipendenza nell’interesse generale dell’Unione.

I membri restano in carica per cinque anni rinnovabili e sono nominati dal Consiglio dell’Unione su proposta degli Stati membri, i quali decidono circa la composizione delle proprie delegazioni⁹.

⁸ Artt. 91 e 100 (trasporti); artt. 148 e 149 (occupazione); art. 153 (politica sociale); art. 164 (fondo sociale europeo); artt. 165-166 (istruzione, formazione professionale, gioventù e sport); art. 167 (cultura); art.168 (sanità); art. 172 (reti trans europee); artt. 175, 177, 178 (coesione economica, sociale e territoriale); art. 192 (ambiente); art. 194 (energia); art. 307 (cooperazione transfrontaliera).

⁹ Per quanto concerne l’ordinamento italiano, tale profilo è disciplinato dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, al cui interno l’ art. 27 dispone che è il Presidente del Consiglio dei Ministri a proporre al Consiglio dell’Unione europea i membri titolari e i membri supplenti del CdR. Ai fini di tale proposta, i membri sono indicati per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, mentre per le Province e per i Comuni dall’UPI, dall’ANCI e dall’UNCCEM.

Il Comitato delle Regioni si è nel tempo affermato quale **canale privilegiato di collegamento tra l'Unione e le dimensioni regionali europee**, esprimendo l'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa ed il punto di arrivo di un graduale processo di rivendicazione rivolto a concedere spazio alle collettività regionali e locali in materia di *decision-making process*. Confermano queste affermazioni le opinioni espresse da Thomas Wobben e Franco Iacop, secondo i quali:

«Il principale successo del Comitato delle Regioni è di essere riconosciuto dalle istituzioni europee come portavoce delle autorità regionali e locali e quello di interpretare il suo lavoro aiutando nella formazione e miglioramento della legislazione e delle politiche europee» [T. Wobben].

«Il Comitato delle Regioni, così come anche altre organizzazioni, come ad esempio la CALRE, sono luoghi che consentono una reale conoscenza delle istanze che connotano le politiche europee contingenti e danno la possibilità di inserirsi nel processo di costruzione del nuovo ordinamento europeo che è in fase di continua evoluzione. All'interno di questi organismi, inoltre, le Regioni possono fare lobby anche attraverso la delegazione italiana e prima ancora tramite le Conferenze delle Regioni e dei Presidenti delle Assemblee legislative, per manifestare una posizione comune e quindi intervenire in maniera più efficace nei riguardi delle decisioni delle istituzioni europee. Si pensi ad esempio alla recente presa di posizione da parte di alcuni Presidenti dei Consigli regionali, fra i quali il sottoscritto, nell'appello contro la sospensione degli accordi di Schengen che mina il progetto europeo e la cooperazione transfrontaliera delle Regioni d'Europa. Questa alleanza fra Regioni consente di esprimersi a livello europeo in maniera più forte ed incisiva» [F. Iacop, 2016].

La funzione di rappresentanza politico-territoriale degli interessi regionali e locali svolta dal Comitato delle Regioni assolve inoltre alla funzione di avvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee al fine di garantire, mediante la prossimità, una maggiore democraticità, efficacia e legittimità dell'azione europea. I principi a presidio dei quali si svolge l'attività del Comitato delle Regioni sono costituiti dal:

- **principio di sussidiarietà** che richiede che le decisioni debbano essere adottate al livello di governo che meglio soddisfa l'interesse pubblico;
- **principio di prossimità** secondo il quale le decisioni devono essere prese il più possibile vicino ai cittadini;
- **principio della governance multilivello** che esprime l'esigenza del lavoro in partenariato tra i vari livelli di governo per un'efficace implementazione delle politiche pubbliche durante il processo decisionale.

La delegazione italiana è attualmente composta da 24 membri di cui 14 rappresentanti delle Regioni, 5 delle Province e 5 dei Comuni.

Con il Trattato di Lisbona il Comitato delle Regioni ha visto notevolmente ampliata la propria funzione di tutela in materia di sussidiarietà mediante l'acquisizione di un ruolo di rilievo in tutto l'iter legislativo europeo, dalla programmazione delle politiche comunitarie fino alla loro deliberazione ed adozione negli Stati membri.

Gli strumenti di cui il Comitato delle Regioni si avvale a tal scopo sono:

- **una importante collaborazione con le altre istituzioni europee** sancita in appositi protocolli¹⁰;
- **la possibilità di esperire un ricorso in annullamento alla Corte di Giustizia europea** avverso quegli atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato richiede la consultazione del CdR quando quest'ultima non sia avvenuta o si riscontri una violazione del principio di sussidiarietà (assenza di una motivazione sufficiente rispetto ai presupposti dell'azione sovranazionale). Non è stata invece recepita nel nuovo Trattato la proposta, pur formulata in sede di lavori di preparazione dello stesso, di accordare il diritto a proporre ricorso alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà anche a quelle Regioni che nei rispettivi Stati godono di competenze legislative.
- **scambi di informazioni** in materia di sussidiarietà e di cooperazione territoriale con gli enti regionali e locali degli Stati membri attraverso un sistema di piattaforme telematiche. In merito le dichiarazioni di Alfonso Alcolea:

«il Comitato delle Regioni ha tre piattaforme con cui coinvolge i parlamenti regionali: il Subsidiarity Monitoring Network, Europa 2020 monitoring Platform e la Piattaforma sui GECT che affronta il tema della cooperazione transfrontaliera. Riguardo all'SMN, questo coinvolge quei Parlamenti o Governi che hanno la volontà di investire risorse nello studio sulla sussidiarietà. Riguardo ad Europa 2020, la piattaforma è costituita da un gruppo molto largo, circa 200 persone e svolge sondaggi sulle iniziative di punta della Strategia Europa 2020 per tastare il polso della situazione [...] c'è poi la terza piattaforma che riunisce tutti i GECT, le euroregioni, le associazioni e i ricercatori. È in pratica un database sul quale facciamo consultazioni sugli aspetti transfrontalieri delle politiche europee che può essere utile per la legislazione. Possiamo inoltre seguire i GECT, dando loro supporto e seguire i problemi connessi a questo tipo di cooperazione» [A. Alcolea].

Il ruolo consultivo del CdR è rivolto alla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità codificati all'interno del Trattato di Lisbona e dei relativi protocolli addizionali.

¹⁰ Si veda ad esempio il Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni del 5 aprile 2012 (2012/C102/02).

Per far questo il CdR si avvale di alcuni strumenti con cui è in grado di valorizzare i contributi che possono sostenere la sua azione ed in particolare:

- il ***Subsidiarity Monitoring Network (SMN)***, una rete di controllo della sussidiarietà che, dal 2005, permette di migliorare lo scambio di informazioni tra gli enti regionali e locali, le loro associazioni e i Parlamenti nazionali in tutta l'Unione in merito alle politiche e alle proposte della Commissione europea che avranno un impatto diretto sugli enti regionali e locali. Il Network svolge un controllo coordinato della sussidiarietà sui singoli atti e proposte comunitari individuati dal Comitato delle Regioni attraverso l'esame della programmazione annuale della Commissione europea. L'SMN compie, dunque, un'azione di supporto dell'azione consultiva del CdR, contribuendo, anche in via indiretta e nell'ambito di un'azione coordinata tra più soggetti, all'elaborazione dei suoi pareri. Da un punto di vista operativo, tale strumento si avvale di una rete informatica interattiva attraverso la quale i vari *partner*¹¹ possono in occasione di consultazioni "aperte" o "mirate", inviare contributi spontanei sulle politiche e sulla legislazione dell'Unione europea, oppure partecipare alle consultazioni nel quadro dei lavori consultivi del Comitato delle Regioni. L'SMN, per enfatizzare il dialogo tra le parti interessate, organizza inoltre incontri periodici come ad esempio le Assise della sussidiarietà o piuttosto i seminari tematici durante gli *Open Days* del Comitato delle Regioni;
- nell'ambito del network, quale ulteriore strumento di valorizzazione delle realtà locali, è stato poi creato il **REGPEX**, uno strumento online teso a favorire lo scambio di informazioni tra Assemblee legislative regionali. Come confermato da Thomas Wobben, i 74 *partner* del REGPEX¹² possono, grazie a tale *database* elettronico, non solo conoscere casi di *best practises* all'interno del meccanismo di allerta precoce, ma hanno a disposizione ogni tipo di documento necessario per il buon funzionamento del controllo di sussidiarietà tra cui, ad esempio, *working papers*, *action plans* e *impact assessments*.

¹¹ I 154 partner del SMN sono divisi per categorie: 1) Parlamenti/Assemblee legislative regionali dotate di poteri legislativi (per l'Italia i Consigli regionali di Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Sardegna, Friuli, Abruzzo, Calabria, Sicilia, Lazio e l'Assemblea Provinciale di Trento); 2) Governi regionali con poteri legislativi (per l'Italia le Giunte regionali delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e il Governo provinciale di Bolzano); 3) Autorità regionali o locali senza poteri legislativi (Provincia di Alessandria); 4) Associazioni di Regioni o di autorità locali (per l'Italia la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, l'UPI e l'AICCRE); 5) Delegazioni nazionali presso il Comitato delle Regioni; 6) Parlamenti nazionali (per l'Italia il Senato). Per ulteriori informazioni si rinvia alla lista dei partners dell'SMN stilata dal Cdr reperibile sul sito <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/The-SMN-Partners.aspx>.

¹² Si tratta in tutto di 46 Parlamenti regionali e 28 Governi regionali. Per l'Italia sono presenti le Giunte regionali della Regione Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte Provincia di Bolzano ed i Consigli regionali delle Regioni Marche, Sardegna, Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Calabria, Toscana, Emilia Romagna, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Abruzzo. Le informazioni sono reperibili alla pagina *web* <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/partners.aspx> (ultima visita 4 aprile 2016).

«Abbiamo sviluppato un REGPEX che è uno strumento online che funziona come l'IPEX dove i Parlamenti regionali possono caricare le opinioni più recenti concernenti le preoccupazioni sulla sussidiarietà» [T. Wobben].

Secondo la previsione dei Trattati, organi del Comitato delle Regioni sono l'Assemblea plenaria, il Presidente, l'Ufficio di Presidenza e sei Commissioni con competenze nei seguenti ambiti politici:

- I COTER – Politica di coesione territoriale;
- II ECOS – Politica economica e sociale;
- III NAT – Risorse naturali;
- IV ENVE – Ambiente, cambiamenti climatici, energia rinnovabile;
- V EDUC – Formazione e cultura;
- VI CIVEX – Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni.

La Commissione COTER, come confermato da Raffaele Cattaneo, ha sviluppato rapporti collaborativi con le altre istituzioni europee come con il Parlamento europeo.

«Abbiamo una forma di consultazione permanente con la Commissione REGI¹³ del parlamento e da quest'anno avvieremo un'iniziativa analoga con la Commissione Tran: l'utilità principale è quella di avere occasioni di contatto diretto con i massimi vertici della Ue, con i commissari che si occupano di queste materie, i referenti delle presidenze di turno del Consiglio europeo, i dirigenti della Commissione piuttosto che con i parlamentari quando sono relatori di argomenti vicini ai nostri» [R. Cattaneo].

Il Comitato delle Regioni, nella sua attività concreta, si avvale dunque di queste sei distinte Commissioni specializzate che elaborano i progetti di parere e di risoluzione che saranno in seguito adottati durante le riunioni dell'Assemblea plenaria (solitamente 5 o 6 all'anno).

La funzione svolta dal Comitato delle Regioni di protezione degli interessi regionali e locali degli Stati membri a livello dell'Unione europea è particolarmente rilevante durante l'iter di approvazione di un atto legislativo europeo: il CdR intrattiene infatti con le istituzioni europee un rapporto particolarmente stretto che prende avvio già dalla fase pre-legislativa degli atti comunitari.

In virtù del **Protocollo di cooperazione tra il Comitato delle Regioni e la Commissione europea** sottoscritto il 16 febbraio 2012, la prima istituzione, previa organizzazione delle consultazioni con gli enti regionali e locali che rappresenta, si

¹³ La Commissione REGI è una delle 22 commissioni permanenti del Parlamento europeo e si occupa di sviluppo regionale.

rapporta con la seconda per collaborare nella definizione della valutazione d'impatto delle opzioni politiche prese in considerazione.

Il Protocollo del 2012 prevede inoltre che la Commissione debba presentare ogni anno al Comitato delle Regioni le priorità strategiche per l'anno successivo ed in base a questo il Comitato stesso può organizzare un dibattito sul futuro dell'Unione.

In seguito, durante il primo semestre dell'anno, dopo aver selezionato le priorità politiche ritenute maggiormente rilevanti, il Comitato delle Regioni adotta una risoluzione indirizzata alla Commissione in cui presenta le proprie posizioni sul programma di lavoro.

Un'ulteriore occasione di cooperazione tra Commissione europea e Comitato delle Regioni è offerta dall'obbligo in capo alla Commissione europea di fornire due volte l'anno risposte circostanziate in cui si motivano le ragioni per cui la Commissione stessa ha ritenuto di prendere o meno in considerazione i pareri del CdR¹⁴ per permettere in seguito al Segretario generale di quest'ultimo di presentare alla sua Assemblea plenaria, almeno una volta all'anno, una relazione sull'impatto dei pareri dell'organo.

Durante l'iter di approvazione della proposta legislativa in ambito europeo, di concerto con i Parlamenti nazionali e regionali, al Comitato delle Regioni è dato inoltre di valutare entro le otto settimane concesse dalla procedura di allerta precoce (EWS)¹⁵ la conformità della proposta adottata dalla Commissione con il principio di sussidiarietà.

Nei suoi pareri il CdR potrà respingere o sostenere le preoccupazioni dei Parlamenti nazionali espresse in tale lasso di tempo, così come potrà richiedere alla Commissione di proseguire l'iter legislativo o di riconsiderare le sue proposte.

Il Comitato potrà inoltre riformulare il suo parere iniziale in funzione dell'esito della procedura di allerta precoce: qualora condivida l'opinione che la proposta della Commissione violi il principio di sussidiarietà, il CdR potrà chiedere al Parlamento e al Consiglio di interrompere la procedura legislativa in corso

Terminata la fase di elaborazione della proposta legislativa, il passaggio successivo riguarda la sua discussione presso le istituzioni del Parlamento e del Consiglio dell'Unione (che insieme costituiscono i veri legislatori dell'Unione), i quali hanno l'obbligo, laddove previsto dai Trattati, di consultare il Comitato delle Regioni.

¹⁴ Art. 14 del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni del 5 aprile 2012 (2012/C102/02).

¹⁵ In base alla procedura di allerta precoce ciascuno dei Parlamenti nazionali può entro un termine di otto settimane inviare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione un parere motivato in cui si espongono le ragioni per le quali si ritiene che il progetto di un particolare atto legislativo non sia conforme al principio di sussidiarietà. Se un terzo di questi ultimi ritiene che una proposta sia in contraddizione con il principio di sussidiarietà la Commissione è tenuta a riesaminarla ma può mantenerla; laddove una proposta sia invece respinta dalla maggioranza semplice dei Parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta e, nel caso in cui il Consiglio e il Parlamento europeo concordino con i suddetti Parlamenti, la stessa va respinta (con la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o la maggioranza dei voti espressi dal Parlamento).

Il parere di quest'ultimo è il frutto dei collegamenti intrattenuti con le associazioni rappresentative degli enti regionali e locali e con i *partner* della rete di controllo della sussidiarietà.

Nel caso in cui la proposta legislativa subisca significative modifiche nel suo iter verso l'approvazione definitiva, al Comitato delle Regioni è consentito di presentare un nuovo parere sulla proposta modificata (parere riveduto).

L'attività del CdR di promozione e valorizzazione del contributo partecipativo degli enti sub-statali nei processi decisionali europei ha trovato un ulteriore momento di espressione con la recente approvazione della “**Carta della governance multilivello in Europa**” nell'aprile 2014¹⁶.

A fronte di questi elementi che esaltano senz'altro il ruolo del Comitato delle Regioni, ve ne sono altri che invece mostrano alcune **debolezze** connesse alla natura e al funzionamento di questa istituzione: sebbene, infatti, sia coinvolto nel processo decisionale legislativo dell'Unione, il CdR rimane un mero organo consultivo i cui pareri, anche nel caso in cui siano di tipo obbligatorio non sono mai vincolanti per le istituzioni comunitarie. A tal proposito, appaiono significative le opinioni di Raffaele Cattaneo e del professore universitario Francesco Palermo:

«Il Comitato delle Regioni è un utile strumento per stabilire relazioni ma non è oggi sufficientemente autorevole come sede decisionale e questo è il suo problema maggiore [...] attualmente le tematiche inerenti il peso delle Regioni in Europa, anche alla luce del principio di sussidiarietà, stanno facendo riflettere il Comitato delle Regioni se evolvere nel senso di una terza camera europea affiancata al Parlamento e al Consiglio per dare voce alle Regioni e agli enti locali». [R. Cattaneo].

«Esistono delle statistiche che mostrano l'attività del Comitato delle Regioni rispetto alle proposte legislative della Commissione europea, ovvero qual è il grado di intervento del Comitato in termini di osservazioni sulla proposta di atto: generalmente l'80% delle proposte sono considerate positive, senza quindi necessità di apporre osservazioni mentre il 20% ricevono delle osservazioni molto blande e che spesso non vengono tenute in considerazione nel testo che poi viene approvato [...] ciò è dovuto ad una carenza di tipo istituzionale del Comitato» [F. Palermo].

¹⁶ «La Carta è un manifesto politico delle città e delle Regioni d'Europa, che invita tutte le autorità pubbliche ad attuare la governance multilivello nella concezione e nell'attuazione quotidiane delle politiche. Per i diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale ed europeo), ciò significa anzitutto lavorare in partenariato e applicare dei principi in grado di guidare un'elaborazione efficiente delle politiche, come quelli della partecipazione, della cooperazione, dell'apertura, della trasparenza, dell'inclusività e della coerenza delle politiche, ossia altrettante condizioni essenziali per garantire il successo delle politiche pubbliche nell'interesse dei cittadini», dal sito <http://cor.europa.eu/it/news/Pages/mlg-charter-opens.aspx>.

1.3 LA TUTELA DELLE PREROGATIVE REGIONALI NEI FORA ULTRA-STATALI

1.3.1 LA CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI EUROPEE (CALRE)

A partire dalla creazione di un'entità ultrastatale come l'Unione europea, gli esecutivi e i parlamenti regionali, per preservare le proprie competenze ed autonomia legislative, hanno sentito l'esigenza di creare degli organismi informali in cui riunire i rispettivi rappresentanti per affrontare una molteplicità di temi di rilievo cruciale per le Regioni.

Sulla base di queste premesse è nata nel 1997 con la Dichiarazione di Oviedo, la **Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE)**, luogo d'incontro dei Presidenti delle Assemblee regionali con potestà legislativa dell'Unione europea.

Concepita per svolgere un ruolo incisivo sul piano extraistituzionale europeo, la CALRE promuove l'integrazione dei sistemi parlamentari regionali a livello europeo e contribuisce a contrastare il problema del deficit democratico che affligge l'Europa.

L'organismo riunisce i Presidenti di 74 Parlamenti regionali di 8 diversi Paesi dell'Unione europea e comprende in particolare:

- i Parlamenti delle Comunità autonome spagnole;
- i Consigli regionali italiani e delle Province autonome;
- le Assemblee delle Regioni e Comunità belghe;
- i Parlamenti sia dei *Länder* austriaci che di quelli tedeschi;
- il Parlamento autonomo finlandese di Aland;
- le Assemblee regionali portoghesi delle Azzorre e di Madeira;
- il Parlamento scozzese, l'Assemblea nazionale del Galles e il Parlamento dell'Irlanda del Nord.

La CALRE è nata con l'intento di **superare la marginalizzazione dei parlamenti regionali nell'Unione**, attribuendo agli stessi un ruolo propriamente europeo e, al contempo, con la volontà di influire sul processo di integrazione e nella determinazione della politica europea al pari dei Governi statali.

Nonostante i poteri delle entità sub-statali rappresentate in seno alla CALRE siano fortemente diversificati, il fatto che nella medesima siano comunque rappresentate solo entità facenti parte dell'Unione europea e dotate di poteri legislativi, conferisce alla stessa organizzazione «una forma di omogeneità cruciale nel perseguire obiettivi comuni» (Aravantinou Leonidi, 2015, p. 9).

Diversamente da altre organizzazioni internazionali, la CALRE non ha una sua autonomia e non persegue finalità proprie distinte da quelle delle Regioni che la compongono.

Nel contesto dell'informalità dei rapporti e della non vincolatività delle decisioni, la CALRE svolge essenzialmente un ruolo propulsivo per le Assemblee regionali che in

essa sono chiamate ad instaurare ed implementare rapporti reciproci per sviluppare una «base comune di **parlamentarismo regionale europeo**»¹⁷.

Gli obiettivi perseguiti dalla CALRE vengono determinati dall'Assemblea Plenaria che riunisce tutti i Presidenti dei parlamenti regionali membri e che è incaricata di approvare le dichiarazioni e i principali documenti dell'organizzazione.

Gli atti adottati dall'Assemblea Plenaria, la quale si riunisce una volta all'anno, non sono vincolanti per i membri della CALRE, rivestendo per lo più un valore politico-dichiarativo. In genere si tratta di atti con cui i Presidenti dei parlamenti regionali partecipanti si impegnano a mantenere posizioni comuni nei confronti di specifiche questioni davanti alle istituzioni europee¹⁸, oppure a stabilire rapporti bilaterali e multilaterali tra le stesse assemblee¹⁹.

La funzionalità della CALRE si esprime non solo nel favorire la condivisione di dati e nel tenere aggiornate le assemblee regionali su questioni europee di interesse comune, ma anche nel consentire alle stesse di partecipare a riunioni e ad esprimersi sui lavori in essa svolti, fornendo pareri e scambiando *best practises*.

1.3.2 IL REG LEG ED IL NON TRASCURABILE CONTRIBUTO DELL'ENO

La CALRE non è l'unica associazione che persegue l'obiettivo del rafforzamento e del coordinamento del ruolo degli enti territoriali regionali: esistono difatti molte altre organizzazioni che svolgono funzioni simili.

Tra queste pare opportuno segnalare in particolare:

- la *Conference of European Regions with Legislative Power (REG LEG)* che, aggregando 74 enti territoriali europei dotati di poteri legislativi, mira a migliorare i meccanismi di monitoraggio del principio di sussidiarietà;
- l'*European Network of Ombudsman (ENO)* che riunisce su base volontaria mediatori nazionali, regionali ed organi simili provenienti da 31 diversi Paesi europei.

Per quanto riguarda la REG LEG, anche in questa associazione i partecipanti si riuniscono per adottare posizioni ed iniziative comuni, offrire assistenza tecnica e organizzare corsi di formazione e di scambio di *best practises*.

¹⁷ Dichiarazione di Oviedo del 7 ottobre 1997.

¹⁸ Nella Dichiarazione di Barcellona del 25 ottobre 2005 (Delle Regioni forti per un'Europa forte) la CALRE ha affrontato il tema del coinvolgimento dei parlamenti regionali all'interno delle sedi di cooperazione interparlamentare.

¹⁹ Sul versante dell'attività svolta dalla CALRE pare interessante segnalare il recente accordo sottoscritto con la NCSL (*National Conference of State Legislatures*), organo che riunisce le assemblee legislative USA, per promuovere un più stretto rapporto tra le due organizzazioni in vista di cooperazioni ed iniziative condivise.

I membri provengono dai medesimi 8 Stati europei facenti parte della CALRE e riuniscono solo i Presidenti delle Giunte regionali che insieme promuovono l'identità delle rispettive Regioni.

In verità, non è soltanto la comune provenienza dei membri ad accomunare i due organismi: entrambi, infatti, si caratterizzano per un'ispirazione multilivello, nel senso che si adoperano per promuovere il ruolo delle Regioni non solo a livello comunitario ma anche all'interno di ciascuno Stato.

Per raggiungere i propri obiettivi entrambe le organizzazioni hanno dato luogo ad iniziative concrete tra cui, la più rilevante ad oggi, è sicuramente la costituzione, su proposta del Comitato delle Regioni, del *Subsidiarity Monitoring Network*.

Tale rete, si ricorda, fornisce informazioni in merito alla reale necessità e al potenziale valore aggiunto di un intervento comunitario rispetto alle prerogative regionali e fornisce informazioni delle quali il Comitato delle Regioni si serve per elaborare i propri pareri.

L'ENO, è un *forum* di discussione, costituito dal 1996 su proposta del Mediatore europeo, finalizzato a favorire lo scambio di informazioni e *best practices* per assicurare una corretta applicazione del diritto comunitario sotto il profilo della tutela del cittadino e per risolvere casi di cattiva amministrazione mediante la corretta individuazione del difensore competente.

Questo organismo, che potremmo definire come un «ufficio amministrativo virtuale» (Bertezolo, 2010, p. 12), riunisce su base volontaria circa 90 mediatori nazionali e regionali provenienti da 28 Stati Ue e da 6 paesi candidati.

La particolarità di questo network è data dal fatto che i suoi partecipanti condividono uno spazio unicamente virtuale, in cui gli strumenti usati sono *newsletter*, *database* e forum di discussione via internet.

Un ulteriore importante funzione svolta dall'ENO è costituita dalla migliore ripartizione del carico di lavoro in capo al Mediatore europeo che, molto spesso, si vede pervenire denunce che fuoriescono dalla sua specifica competenza: in tali casi il network consente di ripartire i casi correttamente in senso sia verticale (mediatore europeo/ autorità nazionali e regionali) che orizzontale (autorità nazionali e regionali dei diversi Stati membri).

1.4 ULTERIORI STRUMENTI NON ISTITUZIONALI PER IL COINVOLGIMENTO EUROPEO DELLE AUTONOMIE REGIONALI

1.4.1 IL DIALOGO STRUTTURATO

Al fine di valorizzare il contributo degli enti territoriali nell'elaborazione delle politiche comunitarie e in particolare nell'individuazione delle priorità legislative dell'Unione, la Commissione europea, nel corso degli anni, ha promosso l'adozione e

l'istituzionalizzazione di alcuni meccanismi idonei a garantire loro una concreta possibilità di interazione.

Tale necessità si è resa evidente, in particolare, a seguito delle richieste provenienti dai soggetti operanti sul territorio pervenute in occasione della consultazione relativa al Libro bianco sulla governance europea del 2001²⁰. Tali istanze hanno condotto verso una nuova definizione delle caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere il dialogo europeo fra cui:

- **apertura**: gli enti territoriali devono essere messi in condizione di conoscere gli orientamenti politici dell'Unione e di accedere alle relative fasi deliberative;
- **partecipazione** in ossequio al principio di multilevel governance;
- **coerenza**: determina la necessità di una maggiore sinergia tra i vari livelli di governo (dal basso verso l'alto);
- **efficacia**: concerne la valutazione *ex ante* dell'impatto effettivo delle disposizioni che saranno adottate, effettuata dalla Commissione, in collaborazione con gli enti territoriali responsabili dell'attuazione.

Sulla base di queste premesse la Commissione europea ha così individuato alcuni strumenti essenziali per il coinvolgimento dei poteri regionali e locali nel processo di definizione ed esecuzione delle politiche europee.

Nella relazione del 2003 sull'attuazione del Libro bianco²¹, la Commissione elencava le tre scelte più incisive compiute in attuazione della governance multilivello:

1. il **dialogo diretto** con il Comitato delle Regioni e con i singoli enti regionali in via informale;
2. il **dialogo strutturato** con le associazioni delle amministrazioni regionali e locali;
3. la **contrattualizzazione delle politiche**, cioè l'introduzione di contratti tripartiti per semplificare i compiti legislativi e di attuazione delle politiche comunitarie di forte impatto territoriale.

Le autonomie regionali sono rese così in grado quindi di tutelare le proprie prerogative all'interno del processo di adozione del diritto derivato attraverso non solo le procedure previste dal Protocollo sulla Sussidiarietà e grazie alla presenza del Comitato delle Regioni, ma anche per merito di questi diversi ed ulteriori strumenti di interazione fra i quali spicca, per la rilevanza ed incisività (Simonati, 2011, p. 2), il **dialogo strutturato** della Commissione con le associazioni degli enti regionali e locali.

La Commissione, dopo aver presentato nella primavera di ogni anno una strategia politica alle altre istituzioni e agli organi consultivi, nell'autunno successivo presenta

²⁰ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, « Governance europea - Un libro bianco » [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

²¹ Commissione europea, Relazione della Commissione sulla governance europea, Lussemburgo, 2003.

alle medesime il proprio programma legislativo annuale, con il quale espone le attività normative che ritiene di realizzare nell'anno successivo.

Tale documento indica le iniziative strategiche e quelle prioritarie, specificando in relazione a ciascuna di esse, il titolo, il tipo di atto che si intende proporre, la base giuridica del Trattato che lo legittima ed infine gli obiettivi.

È proprio nell'ambito di questa fase di selezione e definizione delle finalità politiche dell'Unione, che la Commissione europea valorizza il contributo propositivo degli enti territoriali sub-nazionali attraverso percorsi di consultazione tra cui, appunto, rientra il dialogo strutturato.

Il dialogo strutturato²² consiste essenzialmente in una sequenza di incontri, collocati nella fase pre-legislativa del diritto europeo, fra i membri della Commissione e le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali che operano negli Stati aderenti alla Ue, interessate alla realizzazione delle politiche comunitarie.

Tali incontri che, dal 2004 hanno cadenza almeno semestrale, hanno ad oggetto sia il programma di lavoro della Commissione europea che singole iniziative settoriali, specialmente per quanto concerne l'analisi di impatto delle politiche comunitarie.

Nel dettaglio, esistono due tipologie di dialogo strutturato:

- quello **generale** che si tiene annualmente ed è incentrato su tematiche comuni e sulla determinazione delle politiche da intraprendere nell'anno successivo;
- quello **tematico** che invece riguarda singole politiche e si svolge con la partecipazione del solo Commissario competente per materia.

Il dialogo strutturato è stato interessato dall'approvazione del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni del 2012 che ha intensificato i rapporti tra le due istituzioni.

A seguito di tale documento il Comitato delle Regioni viene coinvolto nella scelta delle associazioni nazionali ed europee ammesse al dialogo, per il quale le stesse hanno preventivamente presentato una richiesta in adesione a un'apposita *call for interest*.

Il CdR, in base al tema di discussione, predispone una lista delle associazioni che, a suo giudizio, devono essere ammesse a partecipare al dialogo strutturato con la Commissione la quale, pur non essendo vincolata formalmente da tale elenco, prende una decisione grazie al suo decisivo ausilio.

In particolare, le associazioni selezionate dal CdR e ammesse dalla Commissione, devono dimostrare:

- la **titolarietà di un interesse qualificato** nell'ambito della politica europea che costituisce l'oggetto del dialogo;

²² La sua origine è fatta risalire ad una Comunicazione della Commissione europea del dicembre 2003 (COM(2003) 811 finale) "Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea".

- il **possesso**, da parte degli enti territoriali aderenti all'associazione, di **competenze connesse con l'attuazione concreta delle misure** che la Commissione intende adottare.

Generalmente, la scelta finale della Commissione europea ricade su quelle associazioni che godono di un'ampia base rappresentativa, sia in prospettiva territoriale che democratica: talvolta la scelta può essere però dettata anche da una logica che ricompensa il contributo eventualmente già prestato dalle associazioni nel corso delle riunioni precedenti.

In conclusione, il dialogo strutturato rappresenta uno strumento di natura strettamente consultiva, avente valore politico, che fornisce un **duplice vantaggio**:

- **per la Commissione**, di ricevere utili informazioni che tengano conto degli interessi territoriali;
- **per le associazioni territoriali**, di sapere, per tempo, il contenuto dei futuri atti legislativi e di incidere sulla loro rifinitura.

Una particolare considerazione sul dialogo strutturato deve essere fatta inoltre con riferimento ai cd. **triloghi**, riunioni informali tripartite tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio dell'Ue e della Commissione, per esaminare proposte legislative in cui le delegazioni delle rispettive istituzioni esplorano informalmente possibili opzioni per raggiungere un compromesso su un pacchetto di emendamenti, ritenuto accettabile da entrambi i legislatori europei.

I partecipanti ai triloghi operano sulla base di mandati di negoziato loro conferiti dalle rispettive istituzioni: dalla commissione competente o dall'aula per il Parlamento, solitamente dal Coreper per il Consiglio, dal collegio (tramite il gruppo per le relazioni interistituzionali) per la Commissione.

Poiché le Regioni non possono inserirsi all'interno del trilogio, l'intervento regionale all'interno del dialogo strutturato non può che rivestire un'attività di pressione informale che, come sottolineato da Jacques Ziller, può avere comunque una valenza importante.

«La conoscenza da parte della Regione di quando si svolge il trilogio, piuttosto che avere dei contatti con i funzionari della Commissione o del Consiglio dell'Unione che si occupano del progetto, può essere estremamente utile» [J. Ziller].

1.4.2 LE DELEGAZIONI REGIONALI E L'ATTIVITÀ DI LOBBYING

Un'ulteriore tecnica attraverso la quale le entità sub-statali sono in grado di far giungere la propria voce ed influenza alle istituzioni comunitarie, consiste nella partecipazione ai processi decisionali europei degli uffici di rappresentanza regionale a

Bruxelles e, più in generale, in quell'attività di pressione sull'iter decisionale comunitario portata avanti dai **gruppi di interesse o cd. lobby**²³.

Queste ultime possono ritenersi espressive sia del principio della democrazia rappresentativa che di quella partecipativa, perché rappresentano un canale per dare voce alle istanze delle articolazioni pluralistiche della società civile, provvedendo a sintetizzarne i bisogni.

Tramite, dunque, la partecipazione al processo decisionale in sede Ue dei gruppi di interessi, anche e soprattutto a livello regionale, si dà compiuta attuazione al principio di inclusione e alla cultura della consultazione, che insieme costituiscono due delle caratteristiche principali della dimensione europea.

Il tema dei gruppi di interesse, declinato in senso regionale, dà all'ente sub-statale la connotazione di una «*holding* di controllo di enti di servizio e società» (Sgueo, 2013, p. 56).

Il ruolo delle lobby a Bruxelles, oggi riconosciute anche nei trattati (art. 11 TUE), in qualità di veri e propri attori irrinunciabili del processo decisionale, non è sempre stato così rilevante. Se già infatti, a partire dagli anni 50 e 60 del secolo scorso, molte organizzazioni di interesse avevano aperto le proprie sedi di rappresentanza a Bruxelles per avere una maggiore influenza nel settore dell'agricoltura, del carbone e dell'acciaio²⁴, è soltanto a partire dalla seconda metà degli anni 80, grazie all'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, che le Regioni, anche italiane, hanno cominciato ad investire nella creazione di canali istituzionali diretti e paralleli a quelli messi a disposizione dalle autorità statali.

È a partire da quel momento, dunque, che le Regioni hanno deciso di svincolarsi dalle costrizioni procedurali e contenutistiche dei tradizionali mezzi di collegamento dell'autorità nazionale, optando verso nuovi e diversi strumenti operativi che consentissero loro di svolgere autonomamente attività di rappresentanza, informazione, lobbying e *networking*.

Il passaggio da una rappresentanza degli interessi elaborata strategicamente su base nazionale ad una formata su base territoriale e sub-statale, ha portato in breve tempo ad un forte aumento dell'attività di lobbying in sede comunitaria, tanto da far parlare di «un processo di *lobbyfication*» dell'iter decisionale europeo (Meoli, 2009, p. 2).

La logica spiegazione di questo fenomeno è stata individuata nel rapporto, direttamente proporzionale, che vede l'importanza del dialogo fra le istituzioni e gli stakeholder accrescersi quanto maggiore è il distacco tra i decisori pubblici e i destinatari delle politiche.

²³ Fornisce una possibile definizione di lobby G. M. Golinelli nella prefazione al rapporto di ricerca "Lobby Italia" a Bruxelles: *come, dove, quando. E perché*, p. 7 (Sinergie, Rapporto di ricerca n. 35, 2012), per cui le stesse sarebbero «gruppi di interesse organizzati secondo modelli manageriali di estrema duttilità che aspirano ad influenzare il decisore pubblico per trarne un vantaggio diretto, non necessariamente di natura economica».

²⁴ Fra queste nel 1951 si ricorda l'apertura del primo ufficio di rappresentanza della Confindustria italiana.

Dopo gli anni 80 del secolo scorso, le istanze delle autonomie regionali in Europa hanno trovato una possibilità di sfogo attraverso modalità facilmente realizzabili, principalmente tradottesi in gruppi di interesse presso le istituzioni comunitarie ed, in particolare, presso la Commissione e successivamente il Parlamento europeo²⁵.

Sul versante dell'apertura di uffici di rappresentanza regionale nella capitale belga²⁶, intesi quali canali di accesso diretto all'elaborazione delle politiche europee, si registrano due distinte modalità organizzative usate dalle Regioni:

- la creazione di **rappresentanze istituzionali** che, facendo parte dell'organigramma regionale, si traducono in vere e proprie sedi distaccate all'estero;
- l'apertura di **strutture non istituzionali**, strutturate sotto forma di rappresentanze di associazioni o agenzie regionali (ad esempio le Camere di Commercio), sulle quali le Regioni si appoggiano grazie ad apposite convenzioni. La composizione delle sedi non istituzionali varia, spaziando da strutture che ospitano una singola rappresentanza regionale, a quelle condivise tra più Regioni di uno stesso Paese o anche di Paesi diversi, assumendo così la fisionomia di veri e propri uffici di rappresentanza transnazionale.

I compiti generalmente svolti dagli uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles sono molteplici tra cui:

- una funzione di collegamento poiché questi uffici offrono alle Regioni e agli enti locali un punto di riferimento a Bruxelles che può essere sfruttato per avere contatti con le istituzioni europee e con enti regionali di paesi diversi;
- una funzione di informazione: le sedi in Belgio, infatti, attraverso la raccolta di dati e di informazioni sulle diverse aree politiche e sull'accesso ai fondi, nell'ambito dello scambio informale con altre Regioni, assicurano un monitoraggio costante delle opportunità politiche ed economiche legate all'agenda europea;
- funzione di assistenza tecnica, giacché gli uffici di collegamento di Bruxelles aiutano la sede centrale delle Regioni ad elaborare progetti e forniscono consulenze per spiegare le procedure e i meccanismi comunitari;
- una funzione di rappresentanza degli interessi del territorio regionale: le sedi distaccate svolgono infatti un importante ruolo di apertura nella fase dei negoziati della componente tecnica e della politica regionale con la Commissione.

²⁵ Sul tema della partecipazione degli *interest group politics* alla politica dell'Ue si rimanda a J. Beyers, R. Eising, W. A. Maloney, *Interest Group Politics in Europe*, Routledge, London- New York, 2010.

²⁶ Le Regioni italiane per poter istituire uffici regionali a Bruxelles hanno dovuto attendere l'adozione della legge 6 febbraio 1996, n. 52.

Come sottolineato da Thomas Wobben, la funzionalità di una delegazione regionale passa in primo luogo dalla sua capacità a livello operativo:

«Molto spesso le Regioni hanno stabilito degli uffici a Bruxelles, ma l'efficacia reale di tale strumento dipende in buona parte dalle strategie sugli affari europei nelle stesse Regioni e dipende molto anche dalla capacità della Regione, del ruolo istituzionale che ha nella propria nazione in materia di affari europei, in quei casi allora può giocare un ruolo attivo. Può essere molto efficiente se gli uffici regionali mettono le preoccupazioni regionali nello stadio iniziale del processo legislativo europeo, se riescono a fare network insieme, creando una massa critica di interessi che sono riconosciuti dalle altre istituzioni, dai membri del Parlamento e inoltre dalla Commissione così che possano supportare azioni congiunte. In questo senso gli uffici di Bruxelles possono essere una macchina di ascolto, possono far capire cosa sta accadendo e tradurre a livello europeo nel linguaggio delle Regioni, lanciare e assorbire nuove idee che prendono luogo da altre Regioni che si possono ascoltare durante, seminari, workshop ed iniziative [....] Sono molto importanti come fattori di successo contatti regolari con le istituzioni usando il collegamento con i membri del Parlamento europeo, molto importante perché loro possono prendere nota di ciò che le Regioni fanno nei loro lavori nel Parlamento, connettendo e combinando ciò che viene detto a Bruxelles con il linguaggio nazionale e regionale, così se tu puoi perseguire la coerenza a tutti i livelli, puoi avere maggiori possibilità che i tuoi interessi siano ascoltati a livello non solo europeo ma anche nazionale. Se si ha una strategia a lungo termine è possibile cambiare le politiche europee» [T. Wobben].

Oltre a questa forma di lobbying “individuale”, un’ulteriore iniziativa a cui le Regioni hanno ampiamente aderito per far sentire la propria voce in sede europea, è collegata alla nascita diffusa di strutture di rappresentanza e coordinamento dei poteri regionali nelle forme del cd. lobbying “collettivo”.

Le Regioni hanno dato vita, infatti, ad una molteplicità di associazioni di carattere generale e settoriale, tra cui persone giuridiche di diritto privato o reti più flessibili, che si dividono in **rappresentative** (volte cioè a rafforzare il ruolo delle Regioni nel processo decisionale europeo) e **funzionali** (miranti invece ad influenzare il contenuto delle politiche).

Queste strutture, più o meno stabili di rappresentanza e coordinamento dei poteri regionali²⁷, hanno la peculiarità di essere delle persone giuridiche di diritto privato con

²⁷ Per citarne solo alcune, l’Assemblea delle Regioni d’Europa (ARE), l’Associazione delle Regioni frontaliere europee (ARFE), la Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM), il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa (CCRE). Tali associazioni si distinguono, rispetto alla CALRE e al REG-LEG, poiché queste ultime sono dotate di caratteristiche organizzative e di funzionamento più snelle e favoriscono un contatto più immediato precipuamente verso l’Unione europea. Per una visione d’insieme delle associazioni europee si rimanda a E. Domorenok, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, 36-41; S. Profeti, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 296 ss.

però membri di natura pubblicistica in grado di promuovere gli interessi regionali presso le istituzioni europee.

La prima in ordine cronologico è stata l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), istituita nel 1971 con l'obiettivo di occuparsi esclusivamente di questioni transfrontaliere e di elaborare apposite strategie per tentare di risolvere problemi comuni, rappresentando, con un'unica voce, le esigenze condivise verso l'Unione europea ed il Consiglio d'Europa.

Tra queste associazioni si annovera anche l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) che, divenuta la più grande rete di Regioni d'Europa, è nata nel 1985 con lo scopo di accrescere l'influenza delle Regioni nella definizione della politica europea, promuovendo il rispetto della sussidiarietà.

La dichiarazione adottata dall'ARE nel 1996 ha assunto un'estrema importanza ai fini del regionalismo europeo in quanto, fra tutti i documenti sul medesimo tema, «riveste certamente un grande interesse programmatico e rispecchia, forse più delle altre, l'autentica aspirazione delle collettività regionali in Europa e una linea di tendenza in fase di realizzazione» (Vellano, 2014, p. 16).

In base all'art. 1 della Dichiarazione «la Regione è l'ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico (...) La Regione esprime una propria identità politica, in grado di configurarsi politicamente in molti modi, in quanto spetta alla volontà democratica di ogni Regione adottare l'organizzazione che più ritiene opportuna».

Accanto ad associazioni a vocazione generale come l'ARE, ve ne sono molte altre che, invece, promuovono interessi più settoriali, volti a valorizzare singoli aspetti dell'economia di alcune Regioni o progetti di interesse comune.

Un esempio concreto di tale ultima tipologia di organizzazioni che, essendo mosse per lo più da interessi economici, riuniscono le Regioni più sviluppate, è fornito dall'Associazione regionale europea dei prodotti d'origine (AREPO).

All'operato di tali associazioni si unisce l'attività di specifici network che riuniscono gli organi appartenenti agli stessi poteri delle altre autonomie europee come nel caso delle già esaminate CALRE (il principale luogo d'incontro dei legislatori regionali), REG LEG (che aggrega alcuni governi regionali) o ancora l'ENO (che aggrega mediatori nazionali, regionali e organi simili).

Inquadrate in questo senso, dunque, la presenza in Europa delle rappresentanze regionali, espressa attraverso l'attività di lobbying, risponde pienamente al principio di trasparenza delle scelte pubbliche e attenua il problema del deficit democratico presente nell'Unione. Si collega a tali questioni anche l'opinione di Raffale Raja per cui:

«Quello che le Regioni possono fare non è solo un lavoro diretto con le istituzioni ma possono creare reti, network, magari con un'associazione che possa condizionare l'operato delle istituzioni, creare quindi casse di risonanza per le esigenze territoriali

(trovare Regioni che la pensano allo stesso modo su certe questioni per fare massa e bussare alle porte della Ue, in un modo così che può contare). Una di queste reti sono i Quattro motori in cui è inserita la Lombardia, creato nel 1988 dalle prime quattro Regioni per reddito (Rhône-Alpes, Catalogna, Baden Württemberg e Lombardia)» [R. Raja].

L'efficacia delle associazioni a servizio degli interessi delle Regioni, però, non esaurisce la sua utilità unicamente a favore delle entità sub-statali, ma esplica i propri effetti anche sulla qualità della produzione legislativa dell'Unione.

Le lobby, infatti, risultano necessarie per supportare con informazioni, pareri e suggerimenti, il legislatore europeo, chiamato a regolare questioni a volte troppo tecniche o specialistiche e non altrimenti risolvibili dalla compagine delle normali istituzioni comunitarie.

Molto spesso sono addirittura gli stessi funzionari, soprattutto della Commissione (alla quale è fatto espresso obbligo di procedere ad ampie consultazioni), che cercano un contatto con i gruppi di interesse e con gli specialisti del settore prima della pubblicazione dei progetti e delle proposte, proprio alla luce del fatto per cui la legislazione comunitaria disciplina molto spesso elementi specifici e di dettaglio.

La Commissione è difatti l'organo al quale i Trattati assegnano il compito di preparare le proposte di legge e quindi è il luogo maggiormente adatto per i contatti tra i funzionari e le lobby che operano nello stesso settore di interessi. Infatti è «proprio sulla base delle informazioni e dei pareri forniti dagli esperti che la Commissione elabora un progetto di proposta ed è proprio in questa fase che i gruppi di interesse portano avanti il dialogo iniziato al momento delle consultazioni informali, possibilmente presentando position papers e suggerimento costruttivi che potranno facilitare il lavoro dei funzionari» (Meoli, 2009, p. 13).

In particolare, sono due i momenti principali in cui la Commissione si apre al dialogo con gli stakeholder per conoscere l'opinione dei futuri destinatari delle politiche in elaborazione:

- la fase precedente la stesura di un'analisi di impatto, nella quale si svolge la consultazione pubblica;
- la fase di monitoraggio e valutazione *ex post*, a conclusione della quale si svolge nuovamente una consultazione pubblica, tesa ad individuare possibili ulteriori misure di policy che possano migliorare la precedente normativa²⁸.

Ad ogni modo, non è solo la Commissione ad essere oggetto privilegiato delle attenzioni delle lobby regionali, avendo infatti sperimentato a partire dal 2009 (ovvero

²⁸ In questo, potrebbe dirsi, risiede l'essenza dei principi della “*better regulation*” che orienta l'agire comunitario: analisi di impatto *ex ante* e monitoraggio e valutazione *ex post* delle politiche comunitarie accompagnate dall'ineffettibile consultazione dei gruppi di interesse.

dal momento in cui è divenuto co-legislatore) le stesse sollecitazioni esterne anche il Parlamento europeo.

A conferma del ruolo di obiettivi preferenziali per l'esercizio dell'attività di pressione, il Parlamento e la Commissione hanno firmato nel settembre 2014 un **Accordo interistituzionale**, entrato in vigore il 1° gennaio 2015, avente ad oggetto l'istituzione di un "Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione ed attuazione delle politiche europee".

Nell'ambito delle nuove iniziative presentate dalla Commissione nel suo programma di lavoro per il 2015²⁹, tale registro per la trasparenza, reso obbligatorio per tutti i rappresentanti di interessi che cercano di influenzare le politiche in una qualsiasi delle tre istituzioni europee, si propone, come obiettivo, di rafforzare la trasparenza.

In realtà, ad oggi, la reale portata di questa novità non è stata tale da incidere nel modo sperato sull'obiettivo originale, vale a dire la possibilità per gli interessati di conoscere online informazioni dettagliate (come fonti di finanziamento, rapporti con le istituzioni Ue) sugli stakeholder che svolgono attività di influenza diretta ed indiretta sull'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie.

Al momento, pare che la disciplina introdotta dall'Accordo interistituzionale sia ancora ad un livello embrionale (Sassi, p. 9) a causa principalmente:

- dalla **volontarietà dell'adesione**, pur se in costanza di incentivi (possibilità per i lobbysti di indicare interessi specifici e diritto all'informazione in caso di consultazioni relative agli interessi così esposti);
- della **mancata sottoscrizione del Consiglio dell'Ue**, co-legislatore insieme al Parlamento europeo.

Nel contesto determinato dal Trattato di Lisbona, caratterizzato in base all'art. 11 TUE dall'apertura, dalla trasparenza e dalla regolarità del dialogo che le istituzioni devono mantenere con le associazioni rappresentative e con la società civile, le autonomie regionali si muovono in un'ottica di trasparenza, di condivisione degli orientamenti di policy e di *accountability* del decisore pubblico.

Volgendo lo sguardo all'Italia si rileva purtroppo come le Regioni nel nostro Paese non siano generalmente molto virtuose nel rappresentare i rispettivi interessi presso le istituzioni europee (Golinelli, 2012, p. 10) per una serie di rilevate criticità:

- le **minori dotazioni finanziarie** messe a disposizione delle lobby se comparate a quelle, ad esempio, tedesche o spagnole;

²⁹ In merito si veda anche l'allegato 1 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM(2014) 910 final del 16.12.2014 "Programma di lavoro della Commissione per il 2015", al cui interno, nell'ambito dell'obiettivo politico, "Un'Unione di cambiamento democratico".

- la diffusa tendenza a **non considerare il Registro** per la trasparenza come un utile strumento per l'attività di lobbying a Bruxelles;
- **assenza di una disciplina organica** a livello nazionale in materia di lobby che al contempo legittimi e circoscriva l'ambito d'azione;
- **mancata partecipazione degli stakeholder** alla fase ascendente del processo decisionale europeo;
- **mancanza di uno stabile dialogo** fra le rappresentanze regionali italiane a Bruxelles e fra queste e la rappresentanza permanente italiana;
- **mancanza a tutti i livelli di appropriata conoscenza** delle procedure decisionali europee e, soprattutto, delle prassi che consentono un intervento efficace e tempestivo nelle fasi di maggiore decisionalità (si pensi al “Parlamento dei Gruppi”, alla fase “pre-legislativa della Commissione”, al *timing* degli interventi).

In questo panorama di non particolare virtuosità sul piano della rappresentanza degli interessi a livello comunitario, una particolare menzione va invece riservata alla **Regione Lombardia** che, già dal 1997, come consentito dalla legge n. 52 del 1996, ha istituito la propria Delegazione presso le istituzioni europee a Bruxelles con il duplice obiettivo di favorire il coordinamento tra le politiche regionali e quelle europee e l'applicazione del diritto comunitario sul territorio regionale.

«La struttura della delegazione di Regione Lombardia ha 10 dipendenti suddivisi in linea di massima per aree, una che si occupa di relazioni istituzionali, quindi che si occupa della parte ascendente della normativa presidiando il lato direttive e policy sia la parte relazioni istituzionali che si occupa della corrispondenza tra Consiglio regionale con gli eurodeputati del territorio (consideriamo quelli del nord-ovest). Poi c'è un'area sostanzialmente di esperti dei vari settori (istruzione, formazione, lavoro): i nostri dipendenti sono il punto di snodo tra le direzioni regionali e gli uffici della Commissione europea. La logica è che ogni direzione possa chiamare e trovare un referente a cui chiedere assistenza: il referente però fa anche il lavoro inverso, chiama i direttori e i funzionari e segnala problemi e quindi c'è una proattività senza aspettare di essere interpellati dalle direzioni.» [R. Raja].

La delegazione di Regione Lombardia a Bruxelles assolve, dunque, al compito di assicurare un efficace collegamento di natura tecnica, operativa e amministrativa tra gli uffici regionali e le istituzioni europee.

La delegazione, in particolare svolge, fra i già citati compiti di *networking* e di lobbying, anche una fondamentale funzione di assistenza tecnica, di formazione e comunicazione, nonché più in generale di promozione del “sistema Lombardia” presso l'Ue.

«Il ruolo della delegazione regionale presso l'Unione europea si inquadra nel tema generale della rappresentanza delle Regioni a Bruxelles. La logica di fondo è quella

di portare le istanze del mio territorio alle istituzioni europee, essere in qualche modo il tramite, la voce diretta tra il territorio e le istituzioni europee [...] la delegazione regionale svolge il compito di essere un segnalatore di ciò che avviene o sta per avvenire a livello di istituzione europea a Milano» [R. Raja].

È necessario, ad ogni modo, rilevare come anche l'attività della Delegazione di Regione Lombardia sia influenzata dai riflessi delle menzionate criticità che contraddistinguono il panorama generale delle Regioni italiane. In particolare, secondo il giudizio di Raffaele Raja, ciò che più condiziona l'efficacia dell'attività della delegazione consiste nel fatto che:

«L'organo che conta di più in Europa è il Consiglio europeo, un organo composto dai capi di Stato e di Governo che incide su ciò che deve essere fatto [...] c'è quindi il problematico filtro del livello statale. È quindi molto difficile qualsiasi tipo di interlocuzione diretta tra le Regioni e una qualunque istituzione, talvolta può capitare che si sviluppino buoni rapporti informali a livello personale con membri delle istituzioni ma il problema persiste. Ad esempio, noi come delegazioni regionali siamo stati ricevuti dalla commissaria Cretzu per la Strategia alpina ma la stessa ha sempre detto che la Commissione si deve rapportare con i 7 Stati interessati e che dunque, a livello comunitario, dovranno essere gli Stati a farsi relatori delle richieste regionali» [R. Raja]

Tra le molteplici attività svolte dalla delegazione lombarda a Bruxelles, un'ulteriore menzione va riferita all'utilizzo di un particolare canale di collegamento creato dalla Regione per mettere in stretto contatto e collaborazione soggetti istituzionali e soggetti della società civile. Si fa riferimento ovvero alla "Casa della Lombardia" che, dal giugno 2011, svolge un'operazione di «marketing del territorio lombardo su scala europea» (Ninatti, 2014, p. 202). Alla composizione istituzionale della delegazione si aggiungono così enti e associazioni interessati a promuovere la propria situazione a livello comunitario.

Concludendo, pare che, allo stato dell'arte, attualmente le soluzioni maggiormente approcciabili per risolvere i deficit democratici vadano nel senso non solo di creare in Italia una cultura dell'importanza strategica nell'assicurare la presenza di funzionari italiani e di gruppi di interesse in Europa, ma di adottare anche i più efficaci strumenti per incrementare il dialogo tra di essi, organizzando, ad esempio, tavoli stabili di consultazione fra le varie rappresentanze regionali a Bruxelles e fra queste e gli stakeholder italiani.

CAPITOLO 2

LA DIMENSIONE EUROPEA DEI PARLAMENTI REGIONALI ITALIANI E IL CASO REGIONE LOMBARDIA

2.1 REGIONI ITALIANE E DIRITTO EUROPEO: UNA PREMESSA

Inizialmente, il ruolo delle Regioni nel rapporto con il diritto europeo era stato preso in considerazione unicamente dal punto di vista della fase discendente o di attuazione del diritto di matrice comunitaria, poiché, fin da subito, si era reso necessario assicurare il rispetto dell'adempimento degli obblighi di provenienza europea, la maggior parte dei quali incombenti proprio sui livelli di governo sub-statali.

Solo in un secondo momento, grazie alla continua interazione tra i livelli ordinamentali e normativi (nazionale ed europeo), si è diffusa una maggiore consapevolezza del rilievo istituzionale delle Regioni in Europa e della rilevanza strategica della partecipazione regionale anche alla fase ascendente.

Nonostante siano trascorsi più di 60 anni dall'inizio del processo di integrazione europea, il tema della partecipazione delle autonomie territoriali allo sviluppo decisionale europeo non ha perso di interesse, tanto da non essere venuta mai meno la riflessione sull'elaborazione del migliore modello di governance in grado di attuare un efficace rapporto di reciproco stimolo e contributo tra centro (l'Ue) e periferia (i livelli di governo nazionale e regionale).

Tale riflessione si giustifica, oggi più che mai, soprattutto alla luce della riforma costituzionale la cui entrata in vigore è prevista – dopo il superamento del referendum costituzionale previsto per ottobre 2016 – per la fine dell'anno e che porterà il ramo istituzionale del Senato ad abbandonare le tradizionali vesti di Camera legislativa in un contesto perfettamente bicamerale, per assumere il nuovo ruolo di Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali.

Vale la pena, infatti, sottolineare che nell'ordinamento giuridico italiano, l'aumento del livello di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione delle politiche europee conosce una tradizione strettamente connessa ai percorsi di riforma costituzionale sostenuti nel nostro Paese. Così come un tempo la riforma del 2001, innovando nella dizione del quinto comma dell'art. 117 Cost., fece muovere alle Regioni i loro primi passi verso una consapevole non più solo attuazione ma anche partecipazione alla formazione della normativa comunitaria, così si ritiene che la riforma costituzionale, se passerà il vaglio del referendum, determinerà un riassetto della partecipazione regionale, soprattutto nella fase ascendente, al diritto comunitario (Paterniti, 2015, pp. 44 e 45).

Nel 2001 il legislatore costituzionale pose i presupposti per un maggiore coinvolgimento delle autonomie regionali nel processo decisionale comunitario, *in primis* grazie all'obbligo di conformare l'esercizio del loro potere legislativo ai vincoli derivanti dall'Unione europea (art. 117, comma 1, Cost.) e in secondo luogo riconoscendo loro, nelle materie di propria competenza, di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e di provvedere all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato (art. 117, comma 5 Cost.)³⁰.

La riforma costituzionale del 2001 rappresentò il primo passo verso una vera consapevolezza circa le opportunità offerte dal coinvolgimento delle autonomie regionali e locali nella fase ascendente, che permette a livello nazionale di valutare meglio le ricadute delle politiche europee sul territorio e di evidenziarne eventuali criticità, sia sotto il profilo del merito che dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

I nuovi poteri regionali europei riconosciuti in Costituzione vennero in seguito disciplinati organicamente dalla legge n. 131/2003 (cd. legge La Loggia) la quale, tutt'ora in vigore, disciplina la partecipazione diretta delle Regioni agli organismi comunitari, consentendo alle stesse di partecipare, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei suoi organi interni e di accedere alla Corte di Giustizia europea per il tramite del Governo nazionale, su sollecitazione della Conferenza Stato-Regioni.

Con l'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona e la consacrazione di una nuova idea di governance multilivello, inclusiva anche dei Governi e dei legislatori regionali (artt., 4.2 e 1.2 TUE), il legislatore nazionale si è trovato nella condizione di adeguare la normativa italiana rappresentata dalla legge n. 11/2005 (cd. Legge Buttiglione) ai nuovi principi affermati a livello europeo tra i quali:

- **l'espresso riconoscimento degli enti sub-statali** quale parte integrante della struttura costituzionale degli Stati membri e la manifestazione di impegno dell'Unione a rispettare il sistema delle autonomie territoriali (art. 4, comma 2);
- la previsione nelle materie di competenza non esclusiva dell'Unione di un intervento da parte di quest'ultima **solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in modo sufficiente** dagli Stati membri a livello centrale o locale (art. 5, comma 3);
- la **valorizzazione del principio di prossimità** e quindi della necessità che le decisioni debbano essere adottate il più vicino possibile ai cittadini (art. 10, comma 3).

³⁰ La disciplina costituzionale sul potere estero delle Regioni si chiude con il comma 9 dell'art. 117 Cost. che prevede che le Regioni possano concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

Con la legge n. 234/2012 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”, il legislatore italiano ha adeguato i meccanismi esistenti alle previsioni del Trattato di Lisbona e dei Protocolli allegati sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Ue (Protocollo n. 1) e sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Protocollo n. 2). In realtà, l’impianto complessivo della legge non ha apportato rilevanti modifiche rispetto alla previgente normativa di cui riproduce struttura e tipologie di procedimenti.

Le novità maggiori introdotte dalla legge n. 234 (Box 2.1) consistono nel potenziamento degli obblighi informativi ricadenti sul Governo nazionale nei confronti del Parlamento in merito ai progetti di atti legislativi comunitari e nel controllo effettuato dalle Camere circa il rispetto del principio di sussidiarietà di tali proposte di atti.

Ciascuna Camera può infatti esprimere un parere motivato sulla conformità a tale principio dei progetti di atti legislativi o sulle proposte di atti dell’Unione: il parere così formulato è destinato ad essere inviato ai Presidenti delle principali istituzioni comunitarie ed anche al Governo italiano, il quale è obbligato a presentare un ricorso alla Corte di Giustizia laddove sia riscontrata una violazione della sussidiarietà.

La sistematizzazione degli oneri informativi a favore delle Camere consente a queste ultime un più penetrante potere di controllo e di indirizzo nei confronti del Governo che resta l’unico vero e principale interlocutore in sede europea e che, in quanto tale, ha l’obbligo di assicurare la coincidenza tra gli indirizzi definiti dalle Camere e la posizione italiana presentata in sede di Consiglio.

Con riferimento all’adeguamento dell’ordinamento italiano a quello comunitario, la legge n. 234/2012 ha sostituito la vecchia legge comunitaria con due distinti provvedimenti, ovvero:

- **la legge di delegazione europea**, da presentare entro il 28 febbraio di ogni anno e destinata a contenere solo le deleghe legislative e le autorizzazioni per l’adempimento in via regolamentare degli atti europei;
- **la legge europea**, intesa come provvedimento di rifinitura, volto a dare attuazione agli atti dell’Unione e ai Trattati stipulati in sede comunitaria, nonché a contenere le disposizioni modificative o abrogative di norme sottoposte alle procedure di infrazione od oggetto di sentenze della Corte di Lussemburgo.

Box 2.1 - Principali elementi di novità della legge n. 234/2012 per gli ordinamenti regionali

- Controllo della sussidiarietà (artt. 8 e 25);
- Dialogo politico e osservazioni delle Regioni in fase ascendente (artt. 9 e 24, comma 3);
- Adempimenti del Governo al Parlamento circa l’informazione qualificata e tempestiva (artt. 6, commi 4 e 5 e 24, comma2);
- Adempimenti di fase discendente connessi al recepimento delle direttive da parte delle Regioni (art. 40, comma 5);
- Istituzione dei nuclei di valutazione degli atti europei (art. 20).

Fonte: nostra elaborazione

2.2 LE REGIONI E LA FASE ASCENDENTE DEL DIRITTO EUROPEO SECONDO LA LEGGE N. 234/2012

Come già ricordato le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona ai Trattati istitutivi comunitari ed i Protocolli addizionale nn.1 e 2 annessi ai Trattati hanno attribuito ai parlamenti regionali maggiori poteri di informazione, partecipazione e controllo in merito al funzionamento dell'Unione europea.

Essendo però rimasto invariato l'assetto istituzionale comunitario, lo snodo più significativo, introdotto da tali modifiche, si ritrova nella partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo e nella procedura di controllo del principio di sussidiarietà.

Dal punto di vista della normativa europea, le Assemblee regionali possono essere coinvolte nell'iter decisionale europeo attraverso più modalità, inserendosi, ad esempio, nell'ambito del dialogo tra Consiglio e Parlamento europeo per esercitare un'influenza alla pari dei parlamenti nazionali.

Un'ulteriore opportunità di partecipazione è costituita dalle ampie consultazioni delle parti interessate effettuate dalla Commissione europea (art. 2, Protocollo n. 2) e dall'analisi di impatto che, rispettivamente, devono precedere e corredare la proposta legislativa prima che questa sia trasmessa al Consiglio e al Parlamento: in quest'ambito, le Regioni possono intervenire rispondendo alle domande poste nei questionari proposti dalla Commissione europea.

La partecipazione attiva delle Regioni, nelle materie di propria competenza, alla fase ascendente o di formazione del diritto europeo è importante sia per ridurre il cd. deficit democratico delle istituzioni europee che per rendere più semplice la successiva fase di attuazione e recepimento del diritto comunitario a livello regionale

Infatti, sebbene si usi comunemente distinguere la fase ascendente (o di formazione) da quella discendente (o di attuazione) del diritto comunitario, in realtà queste due fasi fanno parte di uno stesso meccanismo di partecipazione e sono fortemente collegate tra loro. I meccanismi di partecipazione regionale e la forte attenzione alla fase ascendente hanno l'obiettivo non solo di incidere sui processi decisionali europei ad uno stadio precoce dell'iter decisionale, ma anche di garantire il corretto e tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale nel momento in cui tali proposte siano in seguito definitivamente approvate.

La partecipazione, sia diretta che indiretta, all'iter di formazione delle decisioni europee consente, infatti, alle Regioni chiamate ad attuarle di essere "preparate" al loro recepimento ed applicazione.

Con riferimento alla fase ascendente la partecipazione regionale intraprende due diversi percorsi:

- **una partecipazione diretta** mediante la presenza delle Regioni nelle sedi comunitarie ai fini del concorso diretto alla formazione degli atti comunitari, nelle

materie di loro competenza legislativa, mediante la partecipazione, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea;

- **una partecipazione indiretta** con il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento statale di formazione della posizione nazionale da tenere nelle sedi comunitarie e che trova il suo perno nella Conferenza Stato-Regioni.

Tabella 2.1 - Canali di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto europeo

CANALI FORMALI	CANALI INFORMALI
Dialogo politico (art. 9, comma 2): <ul style="list-style-type: none"> • controllo di sussidiarietà (art. 25 l. 234/2012) • osservazioni (art. 24, comma 3, l. 234/2012) 	Scambio di informazioni e <i>best practices</i> in occasione di tavoli di lavoro instaurati tra le Regioni

Fonte: nostra elaborazione

2.2.1 LA PARTECIPAZIONE DIRETTA

I principali due strumenti in materia di partecipazione diretta delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto europeo trovano la propria disciplina giuridica all'interno dell'art. 5 della legge n. 131/2003, cui espressamente rimanda l'articolo 24, comma 11, della legge n. 234/2012.

Il primo strumento concerne la presenza obbligatoria di almeno un delegato regionale nelle delegazioni del Governo coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale e nei lavori del Consiglio o dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, quando si tratta di materie di competenza regionale.

Le modalità di partecipazione, che devono essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni, devono tenere conto della particolarità delle autonomie speciali e garantire l'unitarietà della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

L'intesa per la designazione degli esperti regionali, ai fini della partecipazione al processo decisionale europeo, è stata raggiunta il 16 marzo 2006 con la sottoscrizione dell'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano³¹, a norma del quale la partecipazione delle Regioni è assicurata mediante l'integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio europeo con due Presidenti di Giunta o con un delegato da essi designato.

Le modalità così identificate, per la loro complessità, richiedono però un ulteriore accordo che ad oggi non è stato ancora raggiunto per quanto concerne la designazione come capo delegazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma.

³¹Atto n. 2537/CSR del 16 marzo 2006, articolo 3, comma 2.

Nel 2012 è stato però acquisito in sede di Conferenza Stato-Regioni un elenco di esperti regionali, designati a partecipare alle delegazioni governative presenti ai lavori dei gruppi e dei comitati in seno al Consiglio e alla Commissione.

La parziale attuazione dell'accordo del 2006, mediante il recepimento della lista di esperti nel 2012, ha posto i presupposti per una partecipazione sistematica dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative.

Tale strumento, però, risente delle limitazioni derivanti dalla mancanza di una disciplina *ad hoc* dedicata ai reali poteri in mano ai rappresentati i quali, allo stato attuale, devono considerarsi portatori solo dell'unitario interesse nazionale concordato con il Governo e non anche (o in alternativa) dell'interesse della propria Regione o del fronte compatto delle Regioni (Paterniti, 2015, p. 24).

Laddove il processo di formazione della normativa europea riguardi materie di competenza regionale ex art. 117 Cost., quarto comma, è prevista la possibilità che il Capo della delegazione possa anche essere un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, che deve essere designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni, stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Lo strumento procedurale per la partecipazione diretta previsto dall'art. 5 della l. n. 131/2003 non appare particolarmente incisivo con riferimento al contributo regionale che può essere effettivamente fornito per il suo tramite.

Infatti, la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni nelle delegazioni presso le istituzioni comunitarie non garantisce un'effettiva esposizione dei relativi interessi territoriali, dal momento che gli stessi devono essere necessariamente mediati con gli altri punti di vista (di altre Regioni o del livello nazionale), non per forza quindi coincidenti con quelli di matrice esclusivamente territoriale.

Da ciò deriva, dunque, che la posizione espressa dalla delegazione italiana, la cui formazione potrebbe subire solo una mera influenza dagli interessi regionali, potrà costituire unicamente uno «strumento di pressione informale» (Paterniti, 2015, p. 24) in occasione della formazione di quei gruppi di lavoro della Commissione aventi finalità istruttorie rispetto alla successiva definizione della proposta normativa europea.

Per rimediare a tale situazione, pare opportuna sia una migliore sinergia tra le strutture amministrative regionali facenti capo tanto all'esecutivo che al legislativo regionale, sia l'adozione da parte di tutte le Regioni italiane e delle Province autonome di una comune procedura istruttoria capace di illustrare schematicamente l'insieme delle valutazioni e delle analisi di impatto riferibili ai progetti di atti comunitari.

Alla luce di quanto detto ed in assenza di un'efficacia vincolante della posizione regionale, la partecipazione diretta delle Regioni veicola un grado di coinvolgimento che è direttamente proporzionale al livello di interesse regionale e produce un'incidenza, nella definizione della posizione nazionale, fortemente condizionata dalla rappresentatività delle Regioni che si sono espresse con riferimento al territorio.

2.2.2 LA PARTECIPAZIONE INDIRETTA: METODI E TECNICHE OPERATIVE

La partecipazione indiretta alla fase ascendente da parte di Regioni e Province autonome si concretizza mediante una serie di strumenti, predisposti dall'ordinamento italiano, volti ad assicurare il coordinamento e la rappresentanza di tutti gli interessi nella definizione della posizione nazionale.

Gli strumenti di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente sono disciplinati nel capo IV della legge n. 234/2012 e possono essere classificati in due tipologie di meccanismi di cooperazione fra lo Stato e le Regioni ai fini della definizione della posizione ultima che l'Italia dovrà mantenere in sede europea:

- raccordi organizzativi mediante la predisposizione di organismi di concertazione tra i due diversi livelli di governo in materia di politiche comunitarie;
- raccordi procedurali attraverso la definizione normativa di obblighi di informazione in capo al Governo.

I. Raccordi organizzativi

In questa categoria di raccordi è possibile inserire:

- il **Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE)**, un vertice interministeriale il cui principale scopo è quello di stabilire le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti legislativi dell'Unione e alle cui riunioni possono prendere parte sistematicamente il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, o un suo delegato (art. 2, comma 1, legge 234);
- il **Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea** che ha un compito istruttorio rispetto alle successive riunioni del CIAE e la cui composizione, nel caso in cui negli incontri siano trattate materie di interesse regionale, annovera anche un rappresentante di ciascuna Regione (o Provincia autonoma), nonché ulteriori osservatori in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (art. 19, commi 5 e 6, legge 234);
- la **Sessione europea della Conferenza Stato-Regioni**, da convocarsi, a cura del Presidente del Consiglio, almeno una volta ogni quattro mesi. Quest'ultima, come sottolineato da Sandro Gozi, opera come luogo di raccordo delle linee di politica nazionale relative all'elaborazione degli atti comunitari, assolvendo ad una funzione di coordinamento periodico delle esigenze delle Regioni e Province autonome. Quando un progetto di atto europeo ricade in una materia di competenza legislativa regionale, su istanza di una o più Regioni può essere convocata una riunione della Conferenza al fine di addivenire ad un'intesa in grado di contemperare gli orientamenti governativi con le esigenze manifestate dalle Regioni (art. 24, comma 4, legge 234).

«La 234 funziona bene, l'obiettivo che ci siamo dati è di sfruttarla appieno, abbiamo dato attuazione a circa il 98% di questa legge. Le Regioni potrebbero fare di più [...] abbiamo la sessione europea della Conferenza Stato-Regioni, è uno strumento che funziona che però potrebbe investire di più. Le Regioni sono presenti nel CIAE, sarebbe opportuno che fossero sempre presenti a livello politico, non sempre però accade, sarebbe importante che sui temi di grande rilevanza ci fosse sempre il Presidente della Conferenza Stato Regioni o un suo delegato» [S. Gozi].

II. Raccordi procedurali

Questa categoria di raccordi include essenzialmente:

- una serie di adempimenti governativi nei riguardi delle Regioni, contenuti nella legge 234, tra cui:
 - a) **obbligo di trasmissione**, contestualmente alla ricezione, **di tutta la documentazione di provenienza europea** alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ai fini dell'inoltro alle Giunte ai Consigli regionali (art. 24, comma 1);
 - b) **obbligo**, in relazione ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, **di assicurare alla Conferenza delle regioni un'informazione tempestiva e qualificata**, curandone l'aggiornamento anche in relazione ai successivi sviluppi del processo decisionale mediante l'invio di relazioni appositamente predisposte dalle amministrazioni statali competenti per materia che contengono dettagliate analisi circa l'impatto finanziario e ordinamentale degli atti sulle competenze regionali e sulle autonomie locali (art. 24, comma 2);
 - c) **obbligo di convocare**, in occasione di materie di competenza regionale, **i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome** ai fini della definizione della posizione italiana (art. 24, comma 7);
 - d) **obbligo di riferire alla Conferenza Stato regioni**, prima delle riunioni del Consiglio europeo, sui contenuti oggetto di discussione in quella sede, illustrando la propria posizione (art. 24, commi 8 e 9).
- Strumenti di garanzia del coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente:
 - a) la **riserva di esame** che consiste in una richiesta al Governo da parte della Conferenza Stato-Regioni di apporre una riserva sulla disamina di un atto di competenza regionale in sede di Consiglio dell'Unione europea (art. 24, comma 5);
 - b) **l'obbligo di convocazione della Conferenza Stato-Regioni** da parte del Governo su richiesta di una o più Regioni o Province autonome al fine di giungere ad un'intesa di un atto europeo di competenza regionale.

- Ulteriori strumenti di informazione circa la partecipazione italiana al processo di integrazione europeo e le priorità politiche presenti nel programma legislativo della Commissione sono previsti dall'art. 13 della legge n. 234/2012. Tale norma dispone che l'Esecutivo elabori annualmente due relazioni illustrative da inoltrare non solo al Parlamento ma anche, per il tramite del sistema delle Conferenze , alle Regioni.
 - a) **La relazione programmatica** (art. 13, comma 1), da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, è il documento informativo con cui il Governo mette il Parlamento nelle condizioni di fornire un contributo utile entro il primo semestre dell'anno di riferimento, illustrandogli gli orientamenti dell'Esecutivo relativamente agli sviluppi, attesi per l'anno successivo, dei profili di funzionamento e di sviluppo dell'Ue e delle sue politiche
 - b) **La relazione consuntiva** (art. 13, comma 2), deve essere presentata entro il 28 febbraio di ogni anno ed è diretta a fornire un quadro completo e sintetico delle posizioni sostenute dal nostro Paese in sede europea nel corso dell'anno precedente.

Alle Camere giungono così due distinti documenti, entrambi fondamentali per svolgere un confronto tra le priorità delle istituzioni europee e quelle del Governo per l'anno in corso, all'interno di quella che può correttamente essere definita una vera e propria "sessione europea".

Al termine di quest'ultima, il Parlamento redige a sua volta una relazione con la quale vengono raccolti i pareri delle varie commissioni parlamentari, resi in base alla specifica competenza per materia, che possono anche apporre delle osservazioni in merito alle priorità valutate .

Tale accortezza agevola di molto il successivo lavoro di approfondimento che le Regioni svolgono nel termine di 30 giorni dal ricevimento di tali atti ed entro il quale possono inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei (art. 24, comma 3, l. 234/2012).

- La verifica del principio di sussidiarietà e il "dialogo politico" attraverso un'attivazione:
 - a) **dall'alto, tramite il procedimento di "allerta precoce"(EWS)** disciplinato dall'art. 6 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona e tradotta nel nostro ordinamento nella disciplina espressa dagli articoli 8, comma 3 e 25 della legge n. 234/2012.
 - b) **dal basso, tramite le autonome iniziative delle Regioni grazie all'invio delle osservazioni**, così come previsto dall'art. 24, comma 3, della legge n. 234.

2.2.3 LA PARTECIPAZIONE INDIRETTA: IL CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ E IL DIALOGO POLITICO

Il Coinvolgimento dall'alto: sistema di allerta precoce (EWS)

Con il Trattato di Lisbona le Regioni sono state formalmente incluse nel sistema di multilevel governance dell'Unione europea ed uno dei risvolti concreti di tale inclusione consiste proprio nel ruolo riconosciuto alle Regioni nella salvaguardia dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il rispetto di tali principi e la difesa delle prerogative sub-statali sono assicurati da un procedimento che prende il nome di “**sistema di allerta precoce**” (EWS), la cui peculiarità consiste nel porre i Parlamenti nazionali a presidio della ripartizione di competenze tra gli Stati e l'Unione europea.

Il “sistema di allerta precoce” è disciplinato dall'art. 6 del Protocollo n. 2 “Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità” allegato al Trattato di Lisbona.

Ai sensi di tale Protocollo viene stabilito (art. 2) che la Commissione europea, prima di proporre un atto legislativo, debba compiere ampie consultazioni tenendo conto, se del caso, anche della dimensione regionale e locale delle azioni previste.

Non appena approntati dalla Commissione europea, i progetti di atti legislativi, motivati e corredati da una scheda contenente elementi circostanziati circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, vengono trasmessi ai Parlamenti nazionali i quali, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo, hanno otto settimane di tempo per sollevare obiezioni circa la non conformità dei progetti inviati al principio di sussidiarietà.

Entro due mesi, quindi, dal ricevimento dei progetti di atti nelle lingue ufficiali dell'Unione, i legislativi nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali si ritiene il progetto europeo non conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il Trattato di Lisbona prevede che, qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo (cd. “cartellino giallo”) o almeno la maggioranza semplice (cd. “cartellino arancione) dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, la proposta debba essere riesaminata dalla Commissione potendo al termine del riesame decidere di mantenerla, modificarla o ritirarla. Nel caso del cd. “cartellino arancione” qualora la Commissione decidesse di mantenere senza modifiche la proposta, dovrebbe argomentare in un parere motivato il suo ritenerla conforme al principio di sussidiarietà.

All'interno di questo iter procedimentale la tutela delle prerogative regionali deriva dalla possibilità, declinata in termini di opportunità, per i Parlamenti nazionali di consultare, all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi.

La possibilità dunque per le Regioni di segnalare istanze relative al principio di sussidiarietà deve essere necessariamente filtrato da un coordinamento verticale con i rispettivi Parlamenti nazionali.

Questa previsione, unitamente all'obbligo per la Commissione europea di tenere in considerazione la dimensione regionale e locale delle azioni che intende progettare, costringe la stessa Commissione a tenere fortemente in considerazione le esigenze provenienti dalle articolazioni territoriali, onde evitare che si sollevino obiezioni facilmente prevedibili.

A livello nazionale il sistema di allerta precoce è stato tradotto negli articoli 8 e 25 della legge n. 234/2012, nei quali si prevede rispettivamente che ciascuna Camera parlamentare formuli un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione consultando all'occorrenza le Assemblee delle Regioni e delle Province autonome (art. 8). Questi ultimi, a loro volta, possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempi utili per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome (art. 25).

Le concrete modalità di coinvolgimento regionale in questa procedura sono disciplinate dai regolamenti di ciascuna Camera parlamentare e si sostanziano in due diverse procedure sperimentali:

- presso la Camera dei Deputati la verifica della sussidiarietà, scissa da quella sul merito della proposta comunitaria, è concentrata in capo alla XIV Commissione competente in materie di "Politiche dell'Unione europea";
- presso il Senato della Repubblica, invece, l'esame dei progetti, sia sotto il profilo del merito che della sussidiarietà, è «decentrato» (Fasone, 2015a), veicolato ovvero da un atto di indirizzo approvato dalla Commissione competente per materia con le osservazioni della 14^a Commissione permanente "Politiche dell'Unione europea"³².

I Consigli regionali hanno quindi un'occasione per interloquire con le istituzioni dell'Ue in uno stadio preliminare dell'elaborazione della normativa, mediante l'attivazione del controllo di sussidiarietà in un arco temporale di otto settimane.

Questa forma di contributo dei Consigli regionali alla sussidiarietà europea soffre, però, di una duplice criticità, ravvisabile nella mancanza di un obbligo in capo ai Parlamenti nazionali sia di consultare le assemblee regionali che di tenere in considerazione i pareri, laddove espressi.

Ulteriori problematiche derivano inoltre dal fatto che nel controllo di sussidiarietà sono coinvolti unicamente i Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi, attualmente

³² La 14^a Commissione permanente del Senato, competente in materia di politiche dell'Unione europea si caratterizza per una composizione diversa e per diversi poteri rispetto a quelli delle altre commissioni permanenti. La Commissione in questione è infatti composta da senatori che sono al contempo membri anche di altre Commissioni per garantire, data l'eterogeneità degli ambiti di interesse delle politiche europee, competenze maggiormente trasversali. Il Regolamento del Senato assegna inoltre alla 14^a Commissione il compito di vigilare sui rapporti tra Stato, Unione europea e Regioni: la Commissione esprime pareri e formula osservazioni sulla partecipazione delle autorità sub-statali alla fase ascendente del diritto europeo e sul rispetto del principio di sussidiarietà (art. 23, comma 3, Regolamento del Senato).

non presenti in tutti 28 membri dell'Unione, con la conseguente esclusione di diverse realtà regionali.

Queste lacune mostrano come, in realtà, a livello della normativa europea e nazionale non sia stata ancora sviluppata una piena consapevolezza verso il riconoscimento del livello di governo regionale, residuando un atteggiamento europeo che intende la partecipazione delle Regioni al diritto Ue come una sorta di regia concessione.

I dati sinora acquisiti sull'utilizzo di tale meccanismo a tutela della sussidiarietà da parte delle Regioni hanno mostrato non solo scarsi risultati, ma anche una notevole asimmetria tra Stati e tra Regioni all'interno di un singolo Stato.

A tal proposito pare opportuno riportare i dati circa il numero dei pareri ricevuti dalla Commissione per l'anno 2014 dai Parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico e del controllo della sussidiarietà: a fronte di un totale di 506 pareri emessi, solo 21 sono stati motivati secondo la logica dell'EWS³³.

Per quanto concerne la partecipazione del Parlamento italiano la relazione segnala per il Senato della Repubblica un totale di 63 pareri (1 di *early warning*) e per la Camera dei Deputati 15 pareri di cui nessuno nell'ambito del sistema di allerta precoce. Si affianca alla procedura del sistema di allerta precoce, determinandone i parametri e uniformando le procedure adottate dai vari enti territoriali e nazionali per l'adozione delle decisioni sul mancato rispetto della sussidiarietà, anche il meccanismo di rilevazione attivato dal Comitato delle Regioni, denominato *Subsidiarity Monitoring Network*.

A questa rete di monitoraggio partecipano dal 2009 i rappresentanti dei Parlamenti nazionali e regionali e dei rispettivi organi di governo anche a livello locale: al termine dell'anno di rilevazione, viene steso il *Subsidiarity Annual Report*, che illustra i risultati delle consultazioni svolte dal CdR tra le parti interessate ed in particolare tra le amministrazioni territoriali.

Le riflessioni finali che possono essere formulate in merito al sistema di allerta precoce, anche alla luce dei modesti risultati nell'utilizzo del "sistema dei cartellini", portano a domandarsi se tale strumento debba essere letto in chiave più politica o tecnica, essendosi registrata una dicotomia di interpretazione del sistema. Se da un lato infatti l'utilizzo del cartellini esprime una valutazione politica della sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, l'esperienza di partecipazione tramite le osservazioni, maturata in seno alle Regioni italiane, conduce ad un apprezzamento puramente tecnico, teso, secondo la professoressa Anna Papa, più a sottolineare l'incongruenza tecnico-giuridica della proposta comunitaria.

«Siamo lontani da una concezione del sistema di allerta precoce come salvaguardia delle competenze politiche prima ancora che di quelle normative degli Stati e delle Regioni» [A. Papa].

³³ Commissione europea, 2.07.2015, COM (2015) 316 finale.

Coinvolgimento “dal basso”: le osservazioni su iniziativa delle Regioni

Un ulteriore strumento a disposizione delle Regioni per intervenire sui temi della sussidiarietà degli atti europei è normativamente previsto all’art. 24, comma 3, della legge n. 234/2012, laddove viene espressamente stabilito che, ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti europei, «le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza possono trasmettere osservazioni entro trenta giorni dalla data di ricevimento degli atti» al Governo, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative.

Le osservazioni espresse dalle Regioni ai sensi dell’art. 24, comma 3, presentano allo stesso tempo elementi distintivi e comuni rispetto alle osservazioni che le stesse Regioni possono formulare nell’ambito del sistema di allerta precoce (art. 25).

Dal punto di vista della comunanza, entrambe le tipologie di osservazioni consentono alle Regioni di concorrere al dialogo politico di tipo triangolare e multilivello con lo Stato e l’Unione europea previsto dall’art. 9, comma 2, legge 234, in virtù del quale le Camere, nel far pervenire al Governo ed alle istituzioni dell’Unione europea ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, tengono conto delle osservazioni e delle proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi degli articoli, 24, comma 3, e 25.

L’art. 9 ricalca, nei rapporti tra le Camere parlamentari e le Regioni a livello sia di Consigli che di Giunte regionali, il meccanismo appunto del “**dialogo politico**” tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali che consente a questi ultimi di poter trasmettere pareri sui progetti di atti legislativi europei anche oltre il termine delle 8 settimane e su qualsiasi aspetto, anche diverso dalla sussidiarietà (procedura Barroso)³⁴.

Le osservazioni di provenienza regionale, infatti, possono vertere non solo sulla sussidiarietà, ma anche sul merito della proposta legislativa comunitaria³⁵, attraverso argomenti tecnici ed economici strettamente connessi al territorio su cui poi ricadrà la norma europea.

Esaminando, invece, le differenze tra le due forme di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo non si può non notare come, *in primis*, le osservazioni ex art. 25 siano esclusivamente di competenza dei Consigli regionali, mentre quelle ex art. 24, comma 3, possono provenire tanto dal Consiglio quanto dalla Giunta regionale.

Inoltre, mentre le osservazioni ex art 25 sono inserite nell’ambito di una procedura, quella afferente al controllo di sussidiarietà, compiutamente strutturata con la previsione di un intervento dei Consigli regionali entro un termine necessariamente inferiore alle

³⁴ Per un approfondimento, si rinvia a N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni, e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di, A. Manzanella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 113-119.

³⁵ Quando si prepara un’azione a livello europeo ci deve essere una consapevolezza da parte delle istituzioni comunitarie circa gli interessi regionali e questo è possibile solo se le Regioni conoscono il problema anche sotto il profilo del merito, non solo della sussidiarietà.

otto settimane dall'invio dell'atto europeo, le osservazioni di cui all'art. 24, comma 3, non hanno una precisa regolamentazione, restando dunque, in questo caso, la partecipazione regionale alla fase ascendente libera e su base volontaristica.

Il procedimento stabilito dall'art 24 per la formulazione delle osservazioni regionali prevede che l'intera mole dei progetti e degli atti europei sia trasmessa ai Consigli ed alle Giunte regionali dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli Affari europei, contestualmente alla loro ricezione, per il tramite della Conferenza delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (art 24, comma 1).

Inoltre, in relazione a quei progetti di atti legislativi dell'Unione che rientrano nelle materie di competenza regionale, il Dipartimento per le politiche europee, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è tenuto a trasmettere la medesima informazione qualificata e tempestiva prevista dall'art. 6, comma 4, a favore delle Camere parlamentari (art 24, comma 2).

Le Regioni, dunque, si vedono inoltrare periodicamente durante l'anno gli atti e le proposte europee e, entro trenta giorni dal ricevimento, possono formulare osservazioni sia sotto il profilo della sussidiarietà che del merito politico degli stessi.

È opportuno, però, sottolineare che tale procedimento, sebbene fortemente condizionato, non è vincolato all'invio del materiale di provenienza europea dal Dipartimento delle politiche europee, in quanto le stesse Regioni possono accedere autonomamente alla banca dati EXTRANET-L³⁶ per vagliare le proposte e gli atti europei che ritengono di interesse regionale. Generalmente, però, quest'ultima modalità risulta poco sfruttata dalle Regioni che tendono ad affidarsi quasi unicamente all'informazione tempestiva e qualificata trasmessa dal Dipartimento politiche europee, per sfruttare il vantaggio della prima scrematura del materiale normativo Ue compiuta, appunto, dallo stesso Dipartimento. Come affermato da Roberto Nepomuceno, la medesima necessità è stata in origine riscontrata dallo stesso Parlamento in quanto:

«L'informazione ad opera del Dipartimento delle politiche europee nasce in risposta alla necessità delle Commissioni parlamentari competenti in materia di politiche europee di Camera e Senato di avere un prodotto pre-lavorato per superare le difficoltà legate alla smisurata ampiezza del materiale di provenienza europea» [R. Nepomuceno].

Alla luce delle esperienze maturate nell'ambito di questa forma di partecipazione regionale alla fase ascendente, alcuni dei principali attori di queste ultime come il senatore Vannino Chiti, il sottosegretario Sandro Gozi e la rappresentante permanente del Senato presso l'Ue Beatrice Gianani, hanno registrato alcune difficoltà nell'utilizzo

³⁶ La rete EXTRANET-L è una rete transnazionale del Consiglio dell'Unione europea che contiene ogni genere di atto e provvedimento di matrice europea partendo dallo stadio di bozza fino ad arrivare alla versione definitiva.

concreto di questa opportunità di coinvolgimento, per una serie di ragioni connesse essenzialmente:

- **alla smisurata mole** dei documenti di produzione europea che tende a congestionare l'attività degli uffici preposti all'analisi della normativa;
- **all'insufficienza numerica del personale** preposto a tale attività;
- **alla diffusa mancanza di consapevolezza**, da parte regionale, nei confronti del potenziale insito in una efficace collaborazione durante la fase ascendente;
- **allo scarso interesse**, talvolta, mostrato a livello regionale verso questo strumento di partecipazione, dovuto al fatto che l'Esecutivo nazionale prende in considerazione soltanto la posizione unitaria delle Regioni coagulate in sede di Conferenza delle Regioni e non anche, invece, le singole posizioni regionali

«Dal punto di vista della fase ascendente, della fase di consultazione ci sono molte Regioni consapevoli altre meno [...] ci vuole un investimento politico maggiore, una maggiore abitudine a fare diventare questa partecipazione una parte ordinaria del lavoro quotidiano delle Assemblee regionali» [S. Gozi].

«Ci sono grandi difformità da Consiglio a Consiglio, vedo ampi margini di miglioramento ma questo deve passare anche mediante una maggiore consapevolezza dei segretari generali dei Consigli che devono rendersi conto che la distribuzione del personale potrebbe seguire anche dei criteri diversi, ad esempio in Senato, se prima solo la Commissione affari europei si occupava delle questioni europee ora lo fanno tutte le Commissioni e la Commissione affari europei dà il parere» [B. Gianani].

«C'è una difficoltà generale nel riuscire a fare "sistema Paese" nella fase ascendente che è quella in cui si costruiscono le impostazioni dell'Ue, ci sono però dei passi avanti [...] c'è stata una riduzione del numero delle infrazioni comunitarie dell'Italia che sono poche per quanto attiene il recepimento, mentre una gran parte è per come vengono recepite le norme comunitarie e questo dimostra non solo carenza o inefficienza amministrativa delle Regioni ma a volte anche il fatto che, non partendo dalla fase ascendente, c'è difficoltà nel far corrispondere in fase discendente. Un'altra difficoltà risiede nelle intese fatte tra Regioni e Governo che sono rimaste lettera morta [...] per esempio era stato costruito un accordo, così come in Germania, per cui delegati delle Regioni potevano partecipare alle riunioni, accompagnare la delegazione dei ministri che si occupano di un settore su cui le Regioni hanno rilievo. Questo è rimasto lettera morta, era un aspetto importante per coinvolgere fortemente le Regioni e fare il famoso "sistema Paese" nel momento in cui a livello europeo si discute» [V. Chiti].

A fronte di tali difficoltà deve però mettersi l'accento su quelle **forme di coordinamento informale** sviluppatasi tra alcune Regioni in prospettiva di una più efficace collaborazione alla fase ascendente del diritto europeo.

La scarsa strutturazione della partecipazione regionale, ai sensi dell'art. 24, comma 3, ha fatto sì che venissero a instaurarsi, in sede sia di Conferenza Stato-Regioni che di Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, dei tavoli di lavoro e delle dinamiche di cooperazione fra le Regioni maggiormente attive sul piano della fase ascendente.

Questo coordinamento regionale, se da un lato mostra la maturazione di una volontà di maggiore protagonismo in sede europea delle Regioni interessate, dall'altro tende ad emarginare quelle realtà regionali non ancora dotate di un appropriato apparato tecnico amministrativo, formato in tema di partecipazione alla fase ascendente.

In questo senso un *team* ideale di funzionari regionali dovrebbe essere in grado di:

- **selezionare** le proposte europee in base all'interesse politico della Regione;
- **inquadrare** le proposte selezionate nel quadro delle competenze regionali;
- **analizzare** il testo valutandone le implicazioni politiche e tecnico-giuridiche.

Si rileva, inoltre, l'assenza da parte degli enti regionali di un modello condiviso sul quale basare la gestione dei rapporti tra Regioni e Unione europea e, di converso, talvolta, il conseguente accentuarsi della competitività fra amministrazioni regionali nella corsa alla conquista di un posto ben visibile agli occhi delle istituzioni comunitarie.

Una razionalizzazione degli strumenti relazionali a disposizione delle Regioni condurrebbe, come dimostrato dall'esperienza della Conferenza Stato-Regioni dove viene esplicitato il raccordo tra i diversi livelli di governo, a un potenziamento del fronte regionale ed un suo maggior peso durante la fase decisionale, sia a livello comunitario che nazionale.

Ciò che pertanto si deve auspicare è che le Regioni riescano, in un prossimo futuro, a "fare rete", vale a dire a partecipare tutte alla fase ascendente del diritto europeo generando una pressione nei confronti dello Stato centrale. Per giungere ad un simile risultato però, secondo Anna Papa, è necessario che tutte le realtà regionali italiane si dotino di un apparato di funzionari:

«che si coordinino tra loro, parlino la stessa lingua, si diano regole interne e riescano a spingere i propri Consigli regionali in una determinata direzione: sono i funzionari regionali la vera chiave del sistema» [A. Papa, 2016].

2.2.4 IL RUOLO DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO

Le Regioni nel processo di partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo possono contare sulla grande sensibilità al tema delle politiche europee, dimostrata dal Parlamento, e in particolar modo dal Senato, in ragione forse del collegamento per la sua elezione su base regionale ex art. 57 Cost.

In particolare, la 14^a Commissione permanente del Senato, competente per le politiche europee, è riuscita negli anni ad instaurare una stretta collaborazione con i Consigli regionali per l'esame degli atti e dei documenti europei, diventando il collettore delle posizioni delle autonomie territoriali.

«Il Senato cinque anni fa ha cominciato a coinvolgere i Consigli regionali, ci siamo resi conto che a Bruxelles erano essenzialmente rappresentate le Giunte e che tale approccio metteva i Consigli regionali in una posizione subordinata perché purtroppo dall'Italia è molto difficile seguire le dinamiche decisionali europee e quindi abbiamo pensato di sondare e abbiamo costituito una rete di funzionari nelle Commissioni nevralgiche (Affari costituzionali, Affari europei). Ogni Consiglio regionale ha la sua organizzazione e quindi non è stato molto facile il coordinamento di queste nelle Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali. Diversi atti sono stati esaminati dai Consigli regionali, i pareri regionali sono arrivati al Senato ed incorporati nella propria risoluzione che poi è mandata alla Commissione, al Parlamento e al proprio Governo e quindi al Consiglio. Questo noi lo facciamo normalmente e l'esperimento del lavoro con i Consigli nel tempo è andato affinandosi con, adesso, una situazione di grande soddisfazione» [B. Gianani].

I pareri dei Consigli regionali, assai raramente delle Giunte, sui progetti di atti legislativi europei nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico nazionale giungono infatti al Senato e sono di norma esaminati sia dalla Commissione di settore che dalla 14^a contestualmente all'atto europeo in questione.

La nascita di questa sollecitata partecipazione parlamentare al diritto europeo proviene dalla comunicazione del 10 maggio 2006 con la quale la Commissione europea ha deciso di trasmettere tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali nell'ambito di una procedura, conosciuta come "procedura Barroso" in cui la stessa Commissione replicava ad eventuali commenti e osservazioni inviate.

«Con il Trattato di Lisbona è stato introdotto il meccanismo dell'early warning system ma prima del Trattato il Presidente Barroso aveva capito che il problema dell'Unione risiedeva nella mancata trasposizione delle norme dei Paesi membri e quindi per correggere questa pericolosa anomalia del sistema, la Commissione ha pensato di agire sui Parlamenti nazionali, informandoli subito quando veniva depositata una proposta normativa e incoraggiandoli a rispondere alla Commissione nell'arco di tot mesi affinché la stessa potesse correggere il testo. Questo dialogo è

servito ai Parlamenti nazionali per abituarsi all'idea di lavorare sugli argomenti dell'Unione non solo sotto il profilo della sussidiarietà, ma anche sotto il profilo del contenuto: è chiaro che questo dialogo con la Commissione avveniva in un momento in cui il documento era già pubblicato e quindi non poteva più essere modificato, ma nel tempo questo dialogo è diventato un dialogo politico con il Parlamento e con il Consiglio perché i Parlamenti nazionali si sono attrezzati per esaminare, anche sotto un profilo contenutistico queste proposte e invece di inviarle solo alla Commissione hanno cominciato ad inviarle anche al Parlamento europeo nella persona dei rapporteur nelle commissioni e ai propri governi per indirizzare l'attività dell'esecutivo nel Consiglio dei governi» [B. Gianani].

Il Senato ha deciso di seguire sugli atti europei una precisa impostazione, preferendo una pronuncia su tutte le proposte con pareri inclusivi, oltre che delle valutazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità, anche di osservazioni sul merito della proposta.

La procedura Barroso, così intesa a livello del Senato, permette a quest'ultimo di:

- avere un'interlocazione preliminare con le istituzioni comunitarie per segnalare un eventuale eccesso di potere legislativo attraverso il controllo della sussidiarietà entro il termine delle 8 settimane;
- avere un dialogo con le istituzioni comunitarie che è svincolato dal termine delle 8 settimane previsto per l'esame della sussidiarietà per rappresentare i punti politici fondamentali di cui le stesse istituzioni possono tener conto nella definizione delle politiche (dialogo politico della procedura Barroso);
- avere un dialogo con il proprio Governo in maniera da creare un raccordo funzionale sulle posizioni espresse (indirizzo al Governo).

Alla 14^a Commissione si è aggiunta, inoltre, dal 12 marzo 2014 una nuova Sottocommissione permanente per i rapporti con le Regioni in materia di politiche europee, incaricata di esaminare in funzione istruttoria le questioni inerenti alle politiche dell'Unione in rapporto alle competenze delle Regioni e delle Province autonome, anche alla luce dei pareri trasmessi dai Consigli e dalle Giunte.

L'azione di raccordo della Sottocommissione è stata ulteriormente rafforzata da una importante iniziativa della 14^a Commissione, tradottasi in un accordo nel settembre 2014 tra la medesima e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'attuazione delle disposizioni della legge n. 234/2012³⁷.

Gli impegni assunti dalle parti nell'accordo riguardano nello specifico:

- una **programmazione congiunta delle attività** nell'ambito della partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo, grazie ad un incontro di

³⁷ Senato della Repubblica, Risoluzione Doc. XXIV, n. 35, del 24 settembre 2014.

programmazione ad inizio anno e l'audizione della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali sul programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea, per definire un calendario dei lavori coordinato e stabilire le priorità nell'esame dei documentazione europea;

- **una serie di audizioni informali** della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali in occasione della discussione da parte della 14^a Commissione sui temi di interesse dei Consigli regionali;
- una **preventiva informazione ai Consigli regionali del calendario** delle sedute della 14^a Commissione per trasmettere in tempo utile le osservazioni;
- l'inclusione, nei pareri e nelle risoluzioni adottate dalla 14^a Commissione, di **rinvii e richiami puntuali alle osservazioni formulate dalle Regioni**.

«Per quanto ci riguarda, il Protocollo prevede che, all'inizio di ogni anno, sul programma di lavoro della Commissione europea per l'anno successivo e sulle priorità programmatiche del Governo in questo quadro (che noi affrontiamo come Commissione), si tenga una riunione che si svolge tra Commissione e Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali, dove questi ultimi vengono ad illustrare quali sono, per loro come Conferenza, le priorità del programma di lavoro comunitario che interessano come Regioni, c'è una discussione ed un confronto e i documenti che si producono in questa occasione vengono allegati alla risoluzione che la 14^a Commissione approva e poi vengono inoltrati a Governo e istituzione Ue. Quest'anno tra i temi toccati, oltre all'ambiente e rifiuti, un particolare rilievo è stato posto al tema dell'economia circolare. I temi così individuati come prioritari in questa riunione vengono affrontati insieme nel corso dell'anno in occasioni specifiche da parte della Commissione di settore interessata e chi, nella Conferenza delle Assemblee, segue quello specifico campo di iniziativa. Sono costruiti tratti di lavoro comune cioè l'individuazione dei settori prioritari ma anche come il sistema Italia (Senato e Regioni) rispetto a quei temi si colloca e cerca di realizzarli» [V. Chiti].

Recentemente inoltre (3 dicembre 2015), la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e il Senato hanno sottoscritto un Protocollo di intesa avente ad oggetto l'instaurazione di un "rapporto di collaborazione sistematica in settori correlati alle politiche legislative regionali, nazionali ed europee, e finalizzato alla creazione e valorizzazione di procedure ed esperienze, anche in materia di partecipazione al processo decisionale europeo"³⁸.

2.3 LE REGIONI E LA FASE DISCENDENTE DEL DIRITTO EUROPEO

La partecipazione regionale alla fase discendente del diritto europeo può essere riassunta in due precise attività:

³⁸ Per la notizia si rinvia al sito www.parlamentiregionali.it, sezione comunicati stampa, 3 dicembre 2015.

- il coinvolgimento degli enti regionali **nel processo di predisposizione della legge di delegazione europea**;
- l'attività autonoma svolta dalle Regioni nel **recepimento della normativa europea** nelle materie di propria competenza legislativa

A partire dal 2001, anno della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 117 primo comma, Cost., vincola la potestà legislativa di Stato e Regioni al rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e soprattutto della normativa comunitaria, ponendo, in tal modo, le due entità istituzionali su un medesimo piano.

Da questa previsione si è innescato un rapporto più diretto fra Regioni ed Unione europea, alimentato anche dal fatto che, in ragione del riparto di competenze adottato a livello comunitario e nazionale, spetta agli enti sub-statali aventi potestà legislativa l'attuazione di più del 70% dell'intera produzione normativa europea.

La cornice costituzionale in cui si inquadra la cd. fase discendente o di collaborazione nell'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni si ritrova ancora una volta nel comma 5 dell'art. 117 Cost., ovvero in quella disposizione in cui viene sancito il ruolo costituzionale degli enti regionali nel processo non solo di formazione ma anche, appunto, di attuazione del diritto Ue.

La disciplina concreta delle modalità con cui le Regioni possono adempiere a quanto previsto dalla normativa costituzionale appena citata è stabilita dall'art. 40 della legge n. 234/2012.

L'art. 40, al comma 1, prevede che, nelle materie di propria competenza legislativa le Regioni e le Province autonome provvedono direttamente al recepimento delle direttive europee: da sottolineare che la norma non distingue tra le materie di competenza concorrente o residuale di cui ai commi 3, e 4 dell'art. 117 Cost.

Tale potere deve essere correlato alla previsione di cui all'art. 29, comma 7, lett. f, della legge n. 234, che prevede che il disegno di legge di delegazione europea sia corredato da una relazione illustrativa, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente, nella quale il Governo fornisce l'elenco – trasmesso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - dei provvedimenti con i quali le Regioni hanno provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dai medesimi enti.

Per quanto riguarda, invece, le direttive nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, il comma 4 dell'art. 40 impone al Governo di indicare i criteri ai quali le Regioni e le Province autonome si devono attenere ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

Da un punto di vista tecnico, le attività normative delle Regioni in questa fase prevedono due tipologie di leggi:

- quelle che regolano il procedimento interno di attuazione (cd. **leggi procedurali**):
- quelle che invece conformano l'ordinamento regionale a quello europeo (cd. **leggi attuative**).

Le **leggi procedurali** si caratterizzano per il fatto che al loro interno sono previste sia disposizioni di modifica delle rispettive norme di procedura, sia disposizioni con contenuto attuativo di obblighi europei: «la legge europea annuale viene quindi utilizzata dalle Regioni anche per “contenere” modifiche alle proprie leggi procedurali» (Pennacchietti, 2014, p. 3).

Le leggi procedurali stabiliscono le Regole in base alle quali viene approvata la **legge europea**, il provvedimento regionale ovvero con cui si provvede ad un adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario: laddove prevista dagli Statuti regionali, la legge europea ha, rispetto agli altri strumenti di attuazione e di adeguamento regionale, il vantaggio di garantire periodicità, conoscibilità e certezza del diritto nonché la completezza del recepimento.

La sessione europea, durante la quale viene approvata la già menzionata legge europea presenta i seguenti vantaggi per un Consiglio regionale fra cui:

- un **momento periodico di discussione** sulla politica europea;
- un **rapporto diretto con la Giunta** in merito al recepimento normativo e al rispetto degli obblighi posti dall'Ue;
- **trasparenza e rapida reperibilità delle fonti normative** che disciplinano i settori;

La **legge settoriale** è una sorta di variante della Legge europea annuale che si sceglie di usare il più delle volte per fronteggiare situazioni in cui la conformazione al diritto europeo è una necessità di volta in volta rilevata.

Rispetto alla precedente disciplina dettata dalla legge Buttiglione (n. 11/2005), l'attuale normativa non prevede significativi cambiamenti nelle modalità di recepimento del diritto comunitario da parte regionale, eccezion fatta per la previsione, ogni sei mesi, di un obbligo di informazione in capo al Governo nei confronti delle Camere circa lo stato di recepimento delle direttive europee da parte degli enti regionali

L'art. 41 della legge 234 prevede inoltre che, in adempimento a quanto previsto dall'art. 120 comma 2 Cost., lo Stato possa esercitare un potere sostitutivo, onde evitare sanzioni, per l'attuazione degli atti Ue nelle materie di competenza regionale o delle Province autonome, in caso di inerzia dei suddetti enti.

Inoltre, è correlato al potere sostitutivo il diritto di rivalsa che, a partire dal 2007, consente allo Stato di rivalersi economicamente sugli enti pubblici o sulle Regioni che si siano rese responsabili di violazioni del diritto europeo.

2.4. LA NUOVA PARTECIPAZIONE REGIONALE AL DIRITTO EUROPEO NELL'AMBITO DEL FUTURO SENATO DELLE AUTONOMIE

Il disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Governo (proponenti Renzi-Boschi) "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", ha ormai assunto una fisionomia definitiva a seguito dell'approvazione della Camera dei Deputati avvenuta il 12 aprile 2016.

Tale progetto di revisione costituzionale non mira solo alla riforma dei rapporti tra lo Stato centrale e le Regioni ma, come è facilmente deducibile dal titolo che reca, apporta molteplici e significative modifiche alla parte seconda della Costituzione che entreranno in vigore, se il testo supererà ad ottobre il referendum costituzionale, definitivamente entro la fine dell'anno corrente.

Uno degli aspetti più importanti dell'attuale progetto di riforma consiste nella trasformazione dell'attuale Senato della Repubblica in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, con la conseguente introduzione di una rappresentanza regionale e locale nel procedimento legislativo di indirizzo e di controllo.

Questo radicale cambiamento di uno dei due rami parlamentari si pone idealmente come la continuazione delle originarie intenzioni mostrate durante la precedente riforma costituzionale avvenuta nel 2001 la quale, pur ristrutturando i rapporti tra le componenti della Repubblica, aveva però mancato di inserire una "Camera delle Autonomie" che coinvolgesse le Regioni e gli enti locali nel processo legislativo.

In questo senso, la logica del disegno di riforma costituzionale sembra allinearsi a quegli ordinamenti autonomistici che, pur senza essere espressamente federali, si fondano su una struttura parlamentare in cui una delle camere costituisce il luogo di diretta presenza degli enti di autonomia territoriale, per avere un contatto più immediato e regolare tra lo Stato centrale e la periferia.

Il nuovo Senato si distingue sia per la composizione che per le funzioni ad esso attribuite.

Dal punto di vista delle funzioni l'art. 55, quinto comma, del nuovo testo costituzionale assegna al Senato il compito di:

- esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica;
- concorrere all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione;
- esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- partecipare alle decisioni dirette alla formazione all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;

- valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni;
- verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;
- concorrere ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

Sulla base delle elencate funzioni si può ravvisare come il nuovo testo costituzionale individui nel Senato rappresentativo degli enti territoriali il soggetto istituzionalmente deputato a favorire il raccordo tra i diversi livelli, rappresentando le istanze delle Regioni e degli enti locali e consentendo così una migliore partecipazione degli stessi al processo di integrazione europea.

Restando escluso dal rapporto fiduciario con il Governo, riservato alla sola Camera dei Deputati, il Senato vede ridimensionarsi la funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo.

In tal senso è stato correttamente rilevato come il nuovo Senato di caratterizzi «per una serie di limitazioni che potrebbero rivelarsi dei limiti alla sua vitalità, a meno che, - come auspicato da Stelio Mangiameli - non riesca a ritagliarsi un ruolo originale e non soccombente nel rinnovato triangolo delle relazioni istituzionali con la Camera e l'Esecutivo» (Dickmann, 2016, p. 15).

«Non è vero che il Senato ha poche competenze, ne ha moltissime sia quando funziona come seconda Camera legislativa, sia quando opera in sede di verifica della legislazione dell'altra Camera. Anzi ha un potere di interferenza maggiore rispetto alle minoranze della Camera dei Deputati: nel momento in cui la Camera è infatti eletta con l'Italicum, le minoranze non hanno un potere di effettiva interferenza, al massimo solo di qualche discussione. Invece il Senato ha un potere di effettiva interferenza perché se presenta un emendamento quanto meno la Camera può o rifiutarlo o accoglierlo. Poi ci sono anche altre competenze, come la verifica delle politiche pubbliche, la politica europea. Sono cose che hanno un rilievo importante che hanno indicazioni significative per l'opinione pubblica: il Senato resta quindi una buona Camera» [S. Mangiameli].

Per quanto concerne il ruolo del Senato nella funzione legislativa occorre distinguere, sulla base del nuovo art. 70, due tipologie di leggi:

- **bicamerali**, in occasione delle quali la funzione legislativa è condivisa tra le Camere parlamentari e che sono tassativamente disciplinate nel testo della Costituzione³⁹;

³⁹ Si tratta delle leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'art. 71; le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; la legge che stabilisce le norme generali, le

- **monocamerali**, nei confronti delle quali il Senato ha la sola facoltà, entro dieci giorni dalla trasmissione del disegno di legge da parte della Camera dei Deputati e qualora lo richieda un terzo dei suoi componenti, di esaminare il contenuto del provvedimento e di deliberare eventuali proposte di modifica entro i trenta giorni successivi.

Dal punto di vista della composizione, l'art. 57 del testo di riforma costituzionale prevede che il nuovo Senato sia composto da 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica e da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali eletti, con metodo proporzionale, dai rispettivi Consigli regionali tra i propri componenti e nella misura di uno per ciascuno tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

A questi devono inoltre aggiungersi gli ex Presidenti della Repubblica che continuano ad essere senatori di diritto a vita.

Dei 95 senatori rappresentativi dei territori, 21 saranno sindaci e 74 saranno consiglieri regionali eletti tenendo conto delle indicazioni degli elettori che, alle elezioni regionali saranno chiamati ad indicare i consiglieri-senatori.

I senatori mantengono un rapporto stretto di identificazione con l'istituzione territoriale dal momento che la durata della carica coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, con la conseguenza che il Senato assume la fisionomia di un organo a «rinnovo parziale continuo» (Pezzini, 2016, p. 254).

L'articolo 57 prosegue stabilendo che nessuna Regione o Provincia autonoma potrà avere un numero di senatori inferiore a due e la ripartizione dei seggi verrà effettuata in proporzione alla loro popolazione. Su questo versante, in base ai dati dell'ultimo censimento generale (2011), la ripartizione dei seggi per Regione sarà così distribuita:

- 14 senatori alla Regione Lombardia (13+1);
- 9 alla Regione Campania (8+1);
- 8 alla Regione Lazio (7+1);
- 7 alle Regioni Piemonte, Veneto e Sicilia (6+1);
- 6 alle Regioni Puglia ed Emilia Romagna (5+1);
- 5 alle Regioni Toscana (4+1)
- 3 alle Regioni Sardegna, Calabria (2+1),

forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea; la legge che determina i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'art. 65, primo comma; la legge di cui all'art. 57, sesto comma, relativa alle modalità di elezione dei senatori; la legge di cui all'articolo 80, secondo comma, relativa alla ratifica dei Trattati dell'Ue; la legge di cui all'art. 144, terzo comma sull'ordinamento di Roma capitale; le leggi di cui all'art. 16, terzo comma, in ordine a particolari forme e condizioni di autonomia regionale; le leggi di cui all'art. 117, quinto comma, sulla delega dell'esercizio della potestà regolamentare statale alle Regioni; la legge di cui all'art. 117, nono comma; le leggi di cui all'art. 119, sesto comma; 120, seconda comma; 122, primo comma; 132, secondo comma.

- 2 alle Regioni Basilicata, Molise, Abruzzo, Marche, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Valle d'Aosta e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (1+1)

Il futuro Senato, così come descritto, presenta “sulla carta” alcune **criticità**, così riassumibili:

- poiché l'art. 67 Cost. ribadisce il divieto di mandato imperativo anche in riferimento ai senatori, uno dei rischi che maggiormente incombono sul nuovo Senato riguarda la deriva partitica rispetto a quella, originariamente voluta, di tipo territoriale che potrebbe orientarne l'attività, con la conseguenza di snaturare le ragioni d'essere dell'organo in qualità di Camera rappresentativa degli enti territoriali. È stato infatti fatto notare che «a far propendere per questa soluzione è l'art. 64 Cost. per cui anche il Regolamento del Senato dovrà garantire i diritti delle minoranze parlamentari, concetto che rimanda dialetticamente a quello di maggioranza che, per un Senato non più in grado di incidere sul governo in virtù del rapporto fiduciario, non è chiaro attorno a cosa dovrebbe coagularsi se non rispecchiando il rapporto maggioranza-opposizioni presente in Senato» (Saitta, 2016, pp. 244,245);
- nell'assetto della riforma pare mancare un'attenzione specifica al tema dell'individuazione degli strumenti di cooperazione che, nell'ambito delle funzioni del Senato, dovrebbero essere tese a favorirne il ruolo di composizione dei conflitti di competenze tra Stato e Regioni: «il disegno di legge costituzionale non fa infatti alcun cenno al sistema delle conferenze o a qualsiasi altro meccanismo di coordinamento degli esecutivi regionali e statali e viene totalmente sottovalutata l'importanza della cooperazione di carattere amministrativo» (Cortese, 2016);
- nella preoccupazione che i nuovi senatori-consiglieri saranno in buona parte assorbiti dai gravosi compiti connessi ai mandati rappresentativi ricoperti negli enti di provenienza.

Nell'ottica di questa riforma costituzionale, è di particolare interesse il ruolo rivestito dal Senato nei rapporti tra Stato, Regioni ed Unione europea tramite le funzioni europee ad esso propriamente attribuite e che dovrebbero consentirgli di veicolare verso le istituzioni comunitarie le esigenze dei territori, pur in coerenza e come parte integrante della posizione nazionale.

Il disegno di riforma costituzionale tenderebbe dunque ad assecondare e rafforzare una dimensione già presente nel Senato dopo il Trattato di Lisbona che è quella del raccordo con i Consigli regionali. A tal proposito risultano di particolare interesse le dichiarazioni del senatore Vannino Chiti:

«Penso che il Senato di domani, non dovendo dare la fiducia al Governo, potrà indirizzarsi in tre direzioni che fanno di un Parlamento un Parlamento moderno: quella dei rapporti con l'Unione europea e con i Parlamenti europei. Il Senato avrà poi una funzione di controllo sulle politiche pubbliche, potendo essere uno strumento di efficacia sia sulle politiche pubbliche che hanno un'impronta nazionale ma anche sulle politiche pubbliche che hanno rapporti con le risorse europee. Il terzo è il controllo delle nomine pubbliche che il Governo farà e qui ci sono una serie di nomine che possono riguardare agenzie che si occupano di tematiche europee. Il Senato di domani avrà una parte importante nel rafforzamento ed espansione del dialogo con le istituzioni europee (sia la carta verde⁴⁰, sia la valutazione della proporzionalità). Avrà più autorevolezza perché la sua valutazione se una misura ha o meno rispetto della sussidiarietà e proporzionalità, non apparirà prevalentemente vincolata in un utile dai rapporti con il Governo ma sarà legata a funzioni generali di verifica della legislazione e controllo delle politiche pubbliche.» [V. Chiti].

Uno dei compiti fondamentali del nuovo organo parlamentare sarà, quindi, rivolto ad incentivare i rapporti tra Unione e territori, spingendo le Regioni italiane a sviluppare tanto le loro competenze comunitarie quanto i poteri di partecipazione tramite le prerogative di consultazione e ancora i poteri di recepimento e attuazione a loro disposizione.

Molto del successo operativo del nuovo Senato dipenderà dalla maturità con cui i senatori-consiglieri/sindaci riusciranno ad interpretare il loro ruolo di portavoce delle istanze del tessuto locale nelle questioni di rilievo europeo. In merito Franco Iacop, Presidente del Consiglio regionale della Regione Friuli Venezia Giulia, afferma che:

«Immagino che nella misura in cui ciascuno dei rappresentanti regionali saprà farsi portavoce delle istanze del proprio territorio e sarà tecnicamente e politicamente a conoscenza dei temi trattati a livello europeo, la sua partecipazione al nuovo Senato delle autonomie darà un valore aggiunto al processo di costruzione dell'ordinamento europeo, avvalorando la partecipazione democratica»[F. Iacop].

Un ruolo fondamentale sarà inoltre rivestito dalle strutture di supporto del nuovo Senato che dovranno fornire un ausilio di alto livello possibilmente saldato con il sistema delle strutture tecniche regionali con le quali si dovrà realizzare il dialogo in fase ascendente e di valutazione degli effetti delle politiche europee sui territori.

⁴⁰ Il “cartellino verde” è un strumento innovativo in base al quale i Parlamenti nazionali possono avviare il processo legislativo europeo proponendo tematiche particolari sulle quali ritengono opportuna una legislazione europea: in tal modo viene a rafforzarsi il ruolo costruttivo dei singoli Stati nell'elaborazione della legislazione europea.

2.5 LA PARTECIPAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DI REGIONE LOMBARDIA ALLA FORMAZIONE ED ATTUAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO

La Regione Lombardia disciplina i rapporti con l'ordinamento europeo all'interno del proprio Statuto d'autonomia e nell'apposita legge di procedura 21 novembre 2011, n. 17, così come modificata dalla legge 3 aprile 2014, n.14 in adeguamento della legge nazionale 24 dicembre 2012, n. 234.

Il momento europeo all'interno dello Statuto è oggetto di trattazione in due distinti articoli: **l'articolo 6**, commi 2 e 3, laddove rispettivamente è previsto che la Regione concorre al processo di integrazione europea impegnandosi a favorire, in collaborazione con le altre Regioni europee, la piena realizzazione dei principi di autonomia, di autogoverno e delle identità regionali anche nell'ambito dell'Unione europea e che la Regione partecipa alla formazione delle politiche comunitarie nel rispetto dei vincoli imposti dalla Costituzione e dall'ordinamento comunitario.

La seconda disposizione dello Statuto dedicata alle questioni europee è costituita dall'**articolo 39**, all'interno del quale, mediante una puntuale disciplina, si individua quale strumento privilegiato, per l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa comunitaria, la **legge europea regionale**.

In particolare, l'articolo 39 dello Statuto prevede che la legge europea regionale si adoperi secondo una duplice modalità al fine di adeguare l'ordinamento regionale al diritto europeo: disponendo in via diretta, quando tale adeguamento comporti nuove spese o minori entrate o provvedendo con regolamenti nell'ambito dei principi da essa determinati.

Nonostante il progetto di legge europea regionale debba essere presentato ogni anno dal Presidente della Regione, il Consiglio regionale si vede direttamente coinvolto dall'approvazione della medesima nell'ambito di una sessione di lavori a ciò espressamente dedicata.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 39 il Consiglio regionale vede inoltre assicurato il proprio coinvolgimento con riguardo alla definizione della posizione della Regione nella formazione degli atti comunitari e statali di adeguamento al diritto comunitario.

Le disposizioni, invece, della legge cd. "di procedura", n. 17/2011 disciplinano la partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea e in particolare definiscono:

- gli obblighi di informazione a carico della Giunta nei confronti del Consiglio regionale in riferimento alla fase ascendente e discendente degli atti comunitari nelle materie di competenza della Regione (art. 2);
- la sessione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo (artt. 3 e 5);

- la relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche europee da presentarsi annualmente entro il 31 gennaio da parte del Presidente della Regione (art. 4);
- la partecipazione della Regione alla fase ascendente (art. 6);
- il raccordo tra Consiglio e Giunta in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 7);
- le legge europea regionale (art.8);
- la comunicazione della Giunta alle commissioni consiliari competenti rispetto alle decisioni della Commissione europea e del Consiglio Ue che comportano un obbligo di adeguamento per la Regione (art. 9);
- l'impugnazione degli atti normativi europei (art. 10);
- la partecipazione della Regione a progetti e programmi promossi dalla Ue (art. 11).

La previsione all'interno delle disposizioni statutarie tanto di una legge europea quanto di una apposita sessione europea annuale all'interno dell'Assemblea legislativa regionale trae la sua motivazione dalla volontà di valorizzare e di rafforzare le prerogative del Consiglio regionale.

2.5.1 LA PARTECIPAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE ALLA FASE ASCENDENTE

L'attività del Consiglio regionale di Regione Lombardia nell'ambito della fase ascendente si declina in tre distinti momenti:

- **la sessione europea annuale** del Consiglio regionale;
- **l'esame dell'attività normativa e delle singole iniziative di provenienza comunitaria** ai fini della produzione di osservazioni di merito e della verifica del rispetto della sussidiarietà;
- **il raccordo tra il Consiglio e la Giunta.**

Ad essi deve aggiungersi, per quanto concerne la partecipazione diretta alla fase ascendente, la disposizione dell'art. 6, comma 7, della legge n. 17/2011 in virtù della quale la Giunta regionale comunica all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale i nominativi degli esperti individuati dalla Regione destinati a partecipare nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio Ue e della Commissione europea.

La sessione europea del Consiglio regionale

Questo importante momento della vita del Consiglio regionale trova il proprio inquadramento giuridico all'interno di tre distinte fonti normative:

- l'art. **39, comma 2**, dello Statuto d'autonomia;
- l'art. **3** della legge "di procedura" n. 17/2011;
- gli artt. **102 e 103** del Regolamento generale del Consiglio regionale

Il Consiglio regionale si riunisce nella sessione europea entro il 31 marzo di ogni anno per esaminare congiuntamente il programma legislativo annuale della Commissione europea, la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario e la legge europea regionale.

Dalla consistenza degli argomenti iscritti nell'ordine del giorno, si può facilmente comprendere come tale sessione europea sia stata concepita come momento di riflessione politica e di confronto fra gli organi del Consiglio e della Giunta in merito a quanto la Regione ha compiuto sul versante discendente del diritto europeo (la presa d'atto della relazione sullo stato di conformità predisposta dalla Giunta) e quanto intende fare sul versante ascendente (l'analisi del programma di lavoro della Commissione europea).

Infatti grazie all'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, il Consiglio regionale è in grado di compiere un'operazione di "scrematura" delle iniziative dell'Unione di maggiore interesse per la Regione e di formulare indirizzi generali alla Giunta regionale.

I lavori della sessione europea del Consiglio regionale sono concretamente regolati dall'art. 103 del Regolamento generale dell'organo il quale prevede che inizialmente, tanto il progetto di legge europea che il programma di lavoro della Commissione europea siano assegnati alla commissione competente in materia di politiche europee (Commissione I Programmazione e bilancio) ed alle altre commissioni per l'espressione del parere relativamente ai punti di loro competenza.

Una volta concluso l'iter in Commissione, viene approvata una proposta di risoluzione che è successivamente presentata all'Assemblea legislativa convocata in sessione europea ed approvata nell'ambito di quest'ultima.

L'esame delle iniziative della Commissione europea

Un altro momento fondamentale della partecipazione del Consiglio regionale alla formazione del diritto europeo, ex art. 24, comma 3 della legge n. 234/2012, consiste nella formulazione delle osservazioni, nelle materie di competenza regionale, sui progetti di atti dell'Unione europea ai fini della formazione della posizione italiana.

Questa attività dà luogo al cd. coinvolgimento regionale nella fase ascendente del diritto europeo “dal basso”, ovvero per iniziativa della Regione interessata a fornire un proprio contributo attraverso una puntualizzazione su un atto europeo che ritiene di particolare interesse per il suo territorio.

La selezione degli atti europei, in tal senso, viene orientata sulla base della scrematura delle iniziative di interesse politico per la Regione, effettuata durante l’esame del programma di lavoro della Commissione europea in occasione della sessione europea del Consiglio regionale.

La sessione europea del Consiglio regionale non è però l’unica occasione durante la quale la Regione può individuare gli atti europei di proprio interesse: nel corso dell’anno la stessa è oggetto, infatti, della tempestiva e regolare informazione qualificata (art 24, comma 2, della legge 234) ad opera del Dipartimento delle Politiche europee.

L’art. 6 della legge regionale n. 17/2011 disciplina nello specifico la partecipazione della Regione Lombardia alla fase ascendente del diritto europeo prevedendo che, appunto per le finalità previste dall’art. 24, comma 3 già richiamato, il Consiglio regionale formuli osservazioni sugli atti ricevuti attraverso apposita risoluzione adottata dalla Commissione consiliare competente in materia di politiche europee entro il termine di trenta giorni previsto dalla legge.

Tale potere non è riconosciuto esclusivamente al Consiglio in quanto anche la Giunta può formulare osservazioni, richiedendo a tal scopo il parere della Commissione competente per le questioni europee.

La procedura per la formulazione delle osservazioni di merito è la medesima per l’esame del rispetto del principio di sussidiarietà ed è disciplinata dall’art. 104 del Regolamento generale del Consiglio regionale. Tale articolo infatti prevede che i progetti e gli atti europei vengano comunicati alle varie Commissioni competenti per materia per l’adozione di un parere da trasmettersi poi alla Commissione competente in materia di politiche europee la quale, potrà autonomamente o su iniziativa delle altre Commissioni, approvare una proposta di risoluzione contenente quelle osservazioni che rappresentano il cuore del contributo regionale alla fase ascendente.

La proposta di risoluzione così approvata è poi inviata all’Assemblea legislativa per la sua adozione definitiva.

Ai sensi del richiamo all’art. 40 operato dal comma 2 bis dell’art. 104 del Regolamento generale, la Commissione competente in materia di politiche europee adotta le risoluzioni concernenti le osservazioni sugli atti europei in sede deliberante: questo potere, combinato con il preventivo filtro politico della sessione europea del Consiglio, consente nei trenta giorni stabiliti per legge dal giorno del ricevimento dell’informazione qualificata del Governo, di effettuare contemporaneamente sia l’analisi del merito dell’atto, che la verifica di conformità al principio di sussidiarietà.

Il duplice esame dell’atto, nell’ambito del medesimo procedimento, risponde all’esigenza non solo di ottimizzare il lavoro tecnico svolto dal Consiglio regionale, ma anche di velocizzare, per quanto possibile, i tempi di intervento nel processo decisionale

ai fini di una più efficace protagonismo della Regione nell'arena del successivo dibattito parlamentare.

Le risoluzioni adottate vengono infine inviate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 17/2011, alla Giunta regionale, al Governo, alle Camere parlamentari, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e province autonome, alla CALRE e infine al Comitato delle Regioni.

L'individuazione di questi specifici destinatari si coniuga con il fine di dare luogo ad un'efficace collaborazione istituzionale e ad uno scambio mirato di informazioni: in particolare l'invio al Comitato delle Regioni si traduce anche nella contemporanea trasmissione delle risoluzioni concernenti la sussidiarietà al *Subsidiarity Monitoring Network*. Tra il 2014 e il 2015 la Regione Lombardia ha comunicato 2 risoluzioni intervenute nell'ambito del procedimento di *early warning system*.

Svolte le opportune considerazioni in merito alla procedura legislativa, giova a questo punto effettuare una sintetica ricognizione sulle **modalità tecnico-operative** attraverso le quali il Consiglio regionale giunge all'adozione delle risoluzioni in materia di dialogo politico.

Il Consiglio regionale di Regione Lombardia, per il fine sopra esposto, si avvale di un duplice canale di conoscenza del materiale normativo europeo:

- **L'informazione qualificata e tempestiva** proveniente dal Dipartimento delle Politiche europee;
- una rete di 80 funzionari regionali individuati dalle varie Direzioni Generali con accesso autonomo alla **piattaforma informatica EXTRANET-L**.

Come affermato da Roberto Nepomuceno, quest'ultimo canale di accesso, nato nel 2014 in concomitanza alla rete EXTRANET-L del Consiglio dell'Unione europea, ha innovato completamente l'approccio strategico al tema della multilevel governance europea:

«Si è passati da una gestione “verso le Direzioni Generali regionali”, tramite una preventiva selezione del materiale europeo ad opera delle Delegazione regionale a Bruxelles, ad una selezione proveniente “dalle” Direzioni. Quando è nata la piattaforma EXTRANET-L si è deciso di lasciare alle Direzioni la facoltà di scegliere, approfondire e selezionare i documenti di maggiore interesse: la nascita della piattaforma ci ha fornito l'occasione per cambiare l'approccio al problema»
[R. Nepomuceno].

Se da un lato, l'idea di una compagine di personale tecnico amministrativo preparato ad intercettare gli atti di interesse regionale ha collocato la Lombardia tra le Regioni italiane maggiormente attive sul versante della partecipazione alla fase ascendente, dall'altro la stessa idea ha sofferto in conseguenza delle dinamiche organizzative dell'ente Regione. Le fisiologiche riassegnazioni e i ricollocamenti dell'organico,

infatti, hanno determinato un indebolimento tanto delle competenze acquisite dai soggetti selezionati che del raccordo formatosi con i superiori gerarchici in capo nelle varie Direzioni Generali, con una conseguente diminuzione della specifica sensibilità nella selezione degli atti europei.

L'iter per la formazione delle osservazioni in fase ascendente prevede il coinvolgimento da parte della Commissione consiliare competente in materia di politiche europee (la I Commissione Programmazione e Bilancio nell'ambito del Consiglio regionale lombardo) delle strutture della Giunta interessate dal provvedimento.

Rispetto alla Giunta, il Consiglio regionale si è mostrato più interessato alla partecipazione attraverso l'esame degli atti europei.

Le esperienze di partecipazione alla fase ascendente durante la X legislatura della Regione Lombardia si riassumono nelle **11 risoluzioni** adottate dal Consiglio regionale: il dato offerto (Tabella 2.2), seppur migliorabile in termini di implementazione, è comunque significativo della volontà politica di contribuire alle decisioni che vengono prese a livello europeo.

A tal proposito può apparire interessante un **raffronto**, eseguito per il medesimo periodo (marzo 2013-aprile 2016), tra il dato partecipativo in fase ascendente del Consiglio regionale lombardo e quello fornito da altre esperienze regionali. Prendendo in considerazione le Regioni italiane che maggiormente si distinguono sotto il profilo della partecipazione alla fase ascendente, è possibile affermare che la Regione Lombardia mantiene un buon livello partecipativo, equivalente a quello tenuto delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Marche ed Abruzzo (10 risoluzioni)⁴¹ e leggermente inferiore rispetto al dato offerto dalla Regione Emilia-Romagna che conta ben 18 risoluzioni⁴². La migliore prestazione da parte della Regione Emilia-Romagna in materia di produzione di risoluzioni contenenti osservazioni è motivata dal fatto che quest'ultima non si affida unicamente, come la maggior parte delle altre Regioni, Lombardia inclusa, all'informazione qualificata e tempestiva inviata dal Governo ma utilizza efficacemente lo strumento dell'accesso autonomo alla rete EXTRANET-L.

La scelta di esprimersi su certi documenti dell'Unione europea piuttosto che su altri deriva da un interesse propriamente regionale per certe tematiche che riguardano da

⁴¹ **Regione Friuli Venezia Giulia**, risoluzioni n. 1 del 14 maggio 2014, n. 2 del 23 settembre 2014, n. 3 del 10 novembre 2014, n. 4 del 15 gennaio 2015, risoluzione del 13 maggio 2015 (sessione europea 2015), nn. 5 e 6 del 3 giugno 2015, n. 1 del 18 gennaio 2016, n. 2 del 17 febbraio 2016, risoluzione del 17 marzo 2016 (sessione europea 2016). **Regione Marche**, risoluzioni n. 73 del 7 maggio 2013, n. 75 del 14 maggio 2013, n. 82 del 23 luglio 2013, n. 101 del 18 novembre 2014, n. 105 del 10 marzo 2015, n. 4 del 28 luglio 2015, n. 10 del 19 gennaio 2016, n. 11 del 2 febbraio 2016, n. 15 del 22 marzo 2016, n. 19 del 26 aprile 2016. **Regione Abruzzo**, risoluzioni n. 1 del 10 aprile 2013, n. 2 del 14 maggio 2013, n. 3 del 27 giugno 2013, n. 5 del 24 settembre 2013, n. 2 del 23 ottobre 2014, n. 2 dell'11 giugno 2015, n. 3 del 18 giugno 2015, n. 4 del 20 ottobre 2015, n. 5 del 13 gennaio 2016, n. 7 del 12 aprile 2016.

⁴² **Regione Emilia-Romagna**, risoluzioni n. 3680 del 5 marzo 2013, n. 3778 del 25 marzo 2013, n. 3988 del 3 giugno 2013, n. 4314 del 22 luglio 2013, n. 4484 del 17 settembre 2013, n. 4556 del 1 ottobre 2013, n. 4697 del 4 novembre 2013, n. 5121 del 6 febbraio 2014, n. 5281 dell'11 marzo 2014, n. 5327 del 20 marzo 2014, n. 5486 del 7 maggio 2014, n. 800 del 19 giugno 2015, nn. 1453 e 1454 del 13 ottobre 2015, nn. 1524 e 1525 del 26 ottobre 2015, n. 2037 del 26 gennaio 2016, n. 2173 del 16 febbraio 2016.

vicino temi territoriali: si pensi ad esempio alla risoluzione n. 40 in materia di organismi geneticamente modificati, data la posizione di Regione Lombardia nel tutelare le coltivazioni autoctone.

Tabella 2.2 - Partecipazione del Consiglio Regionale della Lombardia alla fase ascendente durante la X legislatura (marzo 2013-aprile 2016)

Data	Atto	Oggetto
5 novembre 2013	Ris. n. 8	Risoluzione in merito alle politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per la Lombardia
25 maggio 2014	Ris. n. 14	Risoluzione concernente il programma di lavoro della commissione europea – 2014 – e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo
27 maggio 2014	Ris. n. 15	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici COM (2014) 180, nonché osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea
14 ottobre 2014	Ris. n. 19	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche COM (2014) 397 FINAL, nonché osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea.
14 ottobre 2014	Ris. n.20	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale alla consultazione pubblica “Una strategia Ue per la Regione alpina (EUSALP)”.
31 marzo 2015	Ris. n. 33	Risoluzione concernente il programma di lavoro della Commissione europea –anno 2015- e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo
11 giugno 2015	Ris. n. 40	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato sull'Unione Europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio”
20 ottobre 2015	Ris. n. 46	Risoluzione in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul “Progetto di relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'attuazione di un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù per il 2015 (2010-2018)”
18 novembre 2015	Ris. n. 50	Risoluzione in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consigli, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Comitato per tutti verso una politica commerciale e di investimento più responsabile” (COM 2015 497 final)

22 marzo 2016	Ris. n. 56	Risoluzione in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, L'anello mancante- Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare – COM (2015) 614 final e alle proposte di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio che modificano le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – COM (2015) 593 final; la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti – COM (2015) 594 final; la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti – COM (2015) 595 final nonché la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio – COM (2015) final con osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea
6 aprile 2016	Ris. n. 57	Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni avente ad oggetto “Piano d'azione dell'Unione Europea contro il traffico illegale di specie selvatiche”. Osservazioni di Regione Lombardia, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea)

Fonte: nostra elaborazione

Al fine di meglio promuovere la consapevolezza del livello politico e istituzionale di Regione Lombardia circa l'importanza della possibilità di prendere parte alla formazione del diritto europeo, si reputano opportuni i presenti suggerimenti:

- **sostenere il rafforzamento delle relazioni interregionali** (come quelle che si realizzano nella Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali);
- **incrementare la collaborazione** con le Commissioni competenti in materia di affari europei del Parlamento italiano;
- **valorizzare la capacità**, all'interno dell'amministrazione regionale, di **capacity building**, vale a dire il *background* di esperienza e professionalità che consente al personale tecnico di analizzare un atto normativo europeo sapendone cogliere i profili di criticità e di opportunità che potrebbero derivare per il territorio, i possibili effetti e gli opportuni correttivi.

Il raccordo tra Consiglio e la Giunta regionale

In ossequio ai principi di coordinamento e di leale cooperazione che devono caratterizzare il potere esecutivo e legislativo, l'art. 2 della legge n. 17/2011 stabilisce al comma 1 bis che la Giunta ed il Consiglio regionale regolano, d'intesa, gli assetti organizzativi interni al fine di garantire il raccordo necessario a una più efficace partecipazione della Regione alla fase ascendente e discendente del diritto europeo.

Tale raccordo ha la finalità di pervenire ad una posizione univoca della Regione nel formulare le osservazioni su una proposta di atto legislativo europeo. Attraverso la collaborazione con la Giunta, infatti, il Consiglio può avere, entro i trenta giorni di

tempo previsti dalla legge, informazioni e valutazioni dell'ente regionale con competenze specifiche nelle materie interessate, le quali possono agevolare il controllo della formazione legislativa europea acquisendo, ad esempio, informazioni sul possibile impatto delle proposte normative europee sull'ordinamento interno e sul territorio regionale.

Il raccordo tra la Giunta ed il Consiglio regionale si realizza attraverso **il costante scambio di informazioni** che consente la definizione di una posizione unitaria e condivisa della Regione Lombardia sulle politiche e gli atti europei.

A questo scopo la legge n. 17/2011 prevede all'art 2, comma 2, un dovere di informazione in capo alla Giunta nei confronti degli Consiglio regionale che ha ad oggetto:

- le osservazioni inviate ex art. 24, comma 3, della legge n. 234/2012;
- l'iter di formazione degli atti sulla base di quanto comunicato dalla Conferenza dei Presidenti di Regione e i documenti di indirizzo politico presentati dalla Regione in ambito nazionale;
- le risultanze delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea aventi ad oggetto le proposte e gli atti sui quali la Giunta o il Consiglio hanno espresso una posizione;
- gli atti adottati dalla Giunta per l'attuazione in via amministrativa degli obblighi europei;
- l'esecuzione da parte della Giunta alle decisioni della Commissione europea o del Consiglio Ue;
- l'eventuale ricorso giurisdizionale avverso le decisioni della Commissione o del Consiglio Ue.

Concludendo, il raccordo tra Giunta e Consiglio regionale è quanto mai opportuno, poiché permette di evidenziare con maggiore lucidità gli snodi problematici delle questioni trattate nell'ambito della partecipazione regionale alla fase ascendente, tenuto conto del fatto che anche la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà può estendersi a valutazioni di puro merito legislativo.

Viceversa dalla parte della Giunta tale raccordo risulta vantaggioso perché le posizioni da essa espresse saranno rese più forti se sostenute dal Consiglio regionale attraverso le risoluzioni.

2.5.2 LA PARTECIPAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE ALLA FASE DISCENDENTE

L'art. 8 della legge n. 17/2011 disciplina la **legge europea regionale**, vale a dire lo strumento principale predisposto dalla Regione Lombardia per adeguare il proprio ordinamento interno a quello comunitario: tale adeguamento si realizza non solo

tenendo conto degli indirizzi formulati durante la sessione europea ma anche dei riscontri provenienti dalla relazione sullo stato di conformità presentata entro il 31 gennaio di ogni anno dal Presidente della regione.

La legge europea regionale della Lombardia deve essere approvata entro il 31 marzo di ogni anno e deve contenere:

- il recepimento delle direttive europee nelle materie di competenza regionale;
- l'adeguamento ai regolamenti europei ed alle decisioni adottate dalla Commissione europea che comportano obblighi in tal senso della Regione;
- le disposizioni per l'esecuzione delle sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione;
- le disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente per l'attuazione e applicazione degli atti europei;
- gli atti normativi europei per la cui attuazione la Giunta regionale è autorizzata a procedere in via amministrativa;
- le disposizioni procedurali, attuative, modificative e abrogative per l'attuazione dei programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea;
- nuove sanzioni o organi amministrativi qualora l'adempimento degli obblighi europei comporti nuove spese o minori entrate.

Tabella 2.3 - Fase discendente X legislatura – Consiglio regionale di Regione Lombardia

Data	Atto	Oggetto
3 aprile 2014	Legge regionale n. 14	Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE
8 aprile 2015	Legge regionale n. 8	Legge europea regionale 2015. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea
30 marzo 2016	Legge regionale n. 8	Legge europea regionale 2016. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea

Fonte: nostra elaborazione

CAPITOLO 3

GLI STRUMENTI DI GOVERNANCE A DISPOSIZIONE DELLE REGIONI PER L'OBIETTIVO DELLA COESIONE TERRITORIALE

3.1 IL CONCETTO DI COESIONE TERRITORIALE NELL'ARENA DI POLICY EUROPEA

Negli ultimi vent'anni in Europa si è assistito ad una vera e propria svolta territoriale delle politiche comunitarie, in quanto il "territorio" è divenuto argomento dominante del dibattito europeo, assumendo, gradualmente, il ruolo di criterio guida per l'armonizzazione delle politiche settoriali e per l'orientamento delle politiche regionali.

Il concetto di **coesione territoriale**, in particolare, si è affermato come tematica centrale nell'ambito delle politiche regionali e di pianificazione spaziale, dominando la politica di coesione per il periodo di programmazione comunitaria 2014-2020.

La rilevanza del concetto di coesione territoriale si collega direttamente alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona che:

- lo ha elevato ad obiettivo principale della politica di coesione europea (art. 3, TUE; art. 174 TFUE), integrandolo con i precedenti obiettivi di coesione economica e sociale;
- ha fatto emergere il livello regionale quale elemento di identità nazionale (della quale l'Unione è tenuta al rispetto, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali, art. 4 TUE);
- ha evidenziato, in generale, il collegamento tra il principio di prossimità al cittadino, la democrazia e gli enti di autonomia territoriale.

La nozione di coesione territoriale assume significati diversi se osservata attraverso differenti lenti concettuali: se vagliata, ad esempio, in rapporto al concetto di "**squilibrio**", la coesione territoriale mira a ridurre i divari esistenti a diversi livelli⁴³ nell'Unione e provocati dalle specifiche caratteristiche naturali e geografiche dei territori e dalla diversa distribuzione delle attività umane.

Rapportata ai concetti di "**competitività**" e "**sostenibilità**" invece, la coesione territoriale ricerca l'equità nella distribuzione del reddito e promuove la competitività

⁴³ Tali squilibri sono visibili a livello europeo tra il territorio del Pentagono (una zona che è stata inquadrata nell'ambito del secondo Rapporto sulla coesione e che comprende il territorio tra lo Yorkshire del Nord Inghilterra, la Regione Franca Contea nella Francia orientale, Amburgo nel Nord della Germania e la zona di Milano in Italia) e quello dell'Unione; a livello nazionale tra Regioni con differenti gradi di sviluppo e competitività e, a livello regionale, tra aree metropolitane e piccoli centri e tra città e campagna.

del territorio europeo nel suo complesso, dal momento che le disparità territoriali hanno un impatto sulla competitività complessiva dell'economia dell'Unione.

In relazione, invece, al concetto di “capitale territoriale”, la coesione territoriale valorizza le specificità e mira a liberare i potenziali locali delle aree, consentendone un migliore sfruttamento. In questo senso si è espresso il Libro Verde promosso dalla Commissione nel 2008 nel quale la coesione territoriale è stata inquadrata come «uno strumento per trasformare la diversità in un *asset* che contribuisca allo sviluppo sostenibile dell'intera Unione europea»⁴⁴.

«A mio avviso coesione territoriale significa dare a tutti i cittadini europei, ovunque si trovino nell'Unione europea, lo stesso livello di opportunità e di servizi di accesso, sia nelle aree rurali che urbane, remote o industrializzate» [A. Mairate]

Alla luce delle precedenti considerazioni dunque, l'aggettivo territoriale associato al concetto di coesione, si traduce nell'obiettivo del raggiungimento del **più equilibrato livello di sviluppo**, riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali e la politica regionale.

A tal fine, la Commissione europea ha sottolineato che l'obiettivo della coesione territoriale presuppone l'attivazione di forme di cooperazione a livello orizzontale (tra politiche) e verticale (vale a dire tra autorità a diverse scale geografiche) ed ha segnalato come essenziale lo sviluppo di partenariati di alta qualità mediante il coinvolgimento di attori a vari livelli (nazionali, regionale, urbano, rurale e locale).

Il concetto di territorialità esprime, inoltre, l'importanza delle autonomie territoriali proprio nella realizzazione della politica di coesione, non solo perché le Regioni sono titolari di attribuzioni legislative e amministrative ma perché, nell'ambito della politica “*place based*”, le stesse sono in grado di effettuare interventi pubblici basati su una profonda conoscenza dei territori e su una verificabilità degli interventi effettuati.

Il contesto disegnato dall'attuale crisi economica ha assegnato un ruolo peculiare alla coesione territoriale, aumentandone il rilievo in quanto funzionale a tenere conto delle differenze in un contesto di squilibri crescenti.

Un'argomentazione da non trascurare è quella, infatti, data dalla percezione della coesione territoriale da parte dei cittadini europei in una situazione di tagli e sacrifici imposti per il rispetto dei parametri economici dell'Unione.

In un contesto del genere, in cui i cittadini europei percepiscono, ormai da tempo, un'Europa sempre più ripiegata su sé stessa, il discorso sulla coesione territoriale è in grado di restituire un'immagine di Europa ancora attenta ai bisogni delle popolazioni e agli squilibri del suo territorio.

Il valore aggiunto della coesione territoriale è dunque quello di un concetto in grado di sintetizzare i principali aspetti del dibattito sulla pianificazione territoriale a livello europeo ponendolo al centro dell'agenda politica (Coletti, 2013, p. 68).

⁴⁴ Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza, Bruxelles, 6 ottobre 2008, COM (2008) 616 definitivo, p. 3.

Un aspetto importante inerente al discorso sulla coesione territoriale riguarda, inoltre, la nozione di **multilevel governance**⁴⁵, in quanto, la coesione territoriale, costituendo un obiettivo esplicito delle politiche regionali europee, implica un rafforzamento del ruolo delle Regioni.

L'aggiunta dell'aggettivo territoriale agli obiettivi delle politiche di coesione, ha infatti espresso un nuovo ridimensionamento dell'originaria cecità regionale, facendo evolvere le Regioni da destinatarie di tale politica a protagoniste per la traduzione operativa di tali politiche.

In una politica, come quella di coesione, caratterizzata dal recupero e rilancio di territori in difficoltà di sviluppo, le Regioni, rispetto agli Stati e alle istituzioni europee, si presentano come gli enti più adatti per intercettare le reali esigenze del territorio, per coinvolgerne i soggetti presenti in processi virtuosi di sviluppo e per comunicare con efficacia ed immediatezza con i cittadini. In questo senso, le Regioni sono state definite come “**enti decentrati**” dell'Unione europea.

In questa prospettiva gli enti regionali e locali si sono così abituati ad agire entro diverse geometrie territoriali, ponendosi in maniera diversa a seconda del tipo di problema o situazione da affrontare: ad esempio la loro partecipazione ad operazioni di cooperazione transfrontaliera o transnazionale può essere declinata in modo diverso a seconda della natura della cooperazione, delle finalità perseguite e dei partner individuati.

I territori sono quindi chiamati ad interpretare ruoli diversi in base ai diversi scenari in cui agiscono, contribuendo a mettere in atto strategie appropriate per ciascun tipo di situazione o problema.

Nell'ambito della politica di coesione e grazie al principio del partenariato, le Regioni concorrono, per mezzo anche dei fondi strutturali di cui sono destinatarie, insieme alla Commissione europea e agli Stati membri, a dare attuazione agli obiettivi di coesione fissati dal Trattato, fissando i principi e le direttrici d'azione della programmazione pluriennale.

⁴⁵ I processi di governance multilivello si declinano in due distinte forme: 1) governance basata su tradizionali modelli federalisti/regionali, individuabile nelle abituali forme di governo del territorio dalla scala sovra-nazionale a quella locale (Ue, Stati, Regioni, Comuni); 2) governance incentrata su strutture che si costruiscono a partire da problemi ben definiti e situazioni complesse che richiedono processi di contrattazione territoriale, relazioni tra attori pubblici e privati per la gestione di progetti comuni, cooperazione tra aree di frontiera o tra agglomerati urbani.

BOX 3.1 - I fondi strutturali europei

La politica di coesione si realizza attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) così composti:

- **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, disciplinato nell'art. 176 TFUE, è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino: a tal fine, sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile.
- **Fondo sociale europeo (FSE)**, disciplinato agli artt. 162-164 TFUE, invece è modellato sulla strategia europea per l'occupazione e si concentra sull'inclusione sociale e su un accesso al mercato del lavoro che sia privo di discriminazioni di genere. Ha come obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione.
- **Fondo di coesione (FC)**, l'art. 170 TFUE precisa che a tale Fondo si attinge per consentire alle collettività regionali e locali di beneficiare dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne attraverso un sistema di reti trans-europee nei settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Il Fondo di coesione è finalizzato all'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti trans-europee nel settore delle infrastrutture e dei trasporti: si attiva però solo per gli Stati membri con un reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media europea.
- **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, entrato in vigore con la programmazione 2007-2013 rappresenta uno strumento unico di finanziamento della politica di sviluppo rurale.
- **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)**, è lo strumento finanziario di sostegno al settore della pesca per la realizzazione degli obiettivi della politica comune della pesca.

A tali fondi deve inoltre aggiungersi, sulla base di quanto stabilito dal programma di lavoro per il 2015 dalla Commissione europea, un nuovo fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) deputato a mobilitare i finanziamenti supplementari necessari al piano di investimenti proposto in collaborazione con la BEI per rilanciare l'occupazione e la crescita in Europa. Dal punto di vista dello strumentario per la determinazione della politica di coesione, un ruolo centrale è rivestito da:

- il **Quadro Strategico Comune (QSC)** che stabilisce gli orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento con l'intervento dell'Unione nel quadro dei Fondi predisposti per l'investimento europeo;
- dall'**Accordo di partenariato** che, stipulato tra Commissione e ciascuno Stato membro, organizza per ciascun programma un partenariato con le competenti autorità regionali e locali.

I Fondi SIE sono sotto la comune gestione (divisione di responsabilità, competenze e obiettivi da raggiungere) dell'Unione, rappresentata dalla Commissione, degli Stati membri e delle Regioni. Esistono poi fondi invece sotto la diretta gestione dell'Unione per esempio per la ricerca e l'innovazione, per le infrastrutture dei trasporti trans-europee, che servono anche ai fini dello sviluppo e ci sono fondi nazionali, regionali e locali usati per il cofinanziamento di progetti di investimenti.

Nel caso dei fondi SIE, gli Stati membri e le Regioni sono responsabili inoltre nella selezione di progetti di investimento entro i limiti delle dotazioni finanziarie annue concordate per il periodo di programmazione di 7 anni. Gli Stati fanno questo in linea con i progetti e gli obiettivi dei propri programmi operativi e le strategie di sviluppo nazionale o regionale che sono (tanto le strategie quanto i programmi operativi) elaborati ed approvati con la Commissione europea. In aggiunta ai grossi programmi operativi (*mainstream*) per una data regione o nazione, ci sono specifici programmi operativi per la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) che sono molto più ridotti in termini finanziari e sono supportati dal FESR.

3.2. LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA: DEFINIZIONI, AMBITI E TIPOLOGIE

Trattando della materia della cooperazione territoriale è comune incorrere in confusioni terminologiche dovute principalmente all'utilizzo, in genere, di diverse espressioni da parte delle molte organizzazioni internazionali.

Se difatti, nell'ambito del Consiglio d'Europa si parla comunemente di cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale, nel gergo comunitario è invalso il termine omnicomprensivo di **Cooperazione Territoriale Europea** (CTE).

Da un punto di vista generale, la cooperazione territoriale può essere definita come quella attività di collaborazione che si instaura tra le autorità regionali e locali europee per promuovere la prosperità economica, sociale e la crescita dei rispettivi territori, migliorandone l'attrattività e la competitività. Se tali ragioni sono quelle che, *in primis*, spingono naturalmente le entità regionali e locali a ricercare una cooperazione con le omonime autorità di altri Stati, un ruolo fondamentale in questo contesto è giocato dalla prossimità, identità ed identificazione dei problemi e degli interessi comuni.

La cooperazione territoriale, mirando sostanzialmente a serrare le connessioni attraverso l'implementazione di un network di cooperazione multidimensionale, può tradursi, ad esempio, nella ricerca di nuovi investimenti, mercati per le esportazioni e la connettività, come ad esempio le comuni infrastrutture ed il sistema dei trasporti (Caciagli 2006).

In Europa si possono identificare **tre distinte forme** di cooperazione territoriale le quali sono state adottate dalla politica europea di cooperazione territoriale come una componente del quadro politico sostenuto dai fondi strutturali e di coesione.

Si tratta nello specifico della cooperazione di natura:

- **Transfrontaliera**, intesa come frutto della cooperazione che si viene ad instaurare in ogni settore dell'attività regionale tra le autorità regionali e locali situate in prossimità delle frontiere e per questo, spesso, chiamate Regioni transfrontaliere. Tale forma di cooperazione deriva quasi sempre dall'esistenza di una lunga tradizione di collaborazione tra Regioni i cui territori sono idealmente connessi dalla geografia, storia, etnia, possibilità economiche ma bloccati dalla sovranità dei rispettivi Stati di appartenenza e dai conseguenti confini giuridici ed amministrativi.
- **Interregionale**, intesa come il risultato della cooperazione tra autorità regionali e locali per costruire reti regionali di successo mediante lo scambio di buone pratiche e di esperienze: tale forma di cooperazione può svolgersi ovunque sul territorio degli Stati membri dell'Unione europea dei Paesi partner.
- **Transnazionale**, normalmente praticata tra Stati, eventualmente con la partecipazione di Regioni, in uno specifico settore nell'ambito di aree molto ampie come ad esempio il mar Baltico, il mar Mediterraneo, le Alpi o la regione Adriatico-ionica: tale cooperazione ha come scopo un livello più elevato di integrazione territoriale.

La cooperazione territoriale, praticata a livello locale anche prima dell'introduzione della politica regionale comunitaria, durante gli anni '90 del secolo scorso ha conosciuto una notevole espansione in conseguenza dei progressivi allargamenti dell'Unione attraverso l'annessione di nuovi Stati membri e degli effetti dell'unione economica e monetaria e del mercato unico europeo.

La CTE è diventata in seguito uno degli **obiettivi** della politica di coesione dell'Unione europea, fornendo una cornice istituzionale per realizzare azioni comuni tra soggetti di diversi Stati membri a livello nazionale, regionale e locale, avendo l'obiettivo di migliorare la cooperazione a livello transnazionale, interregionale e transfrontaliero. Andrea Mairate, capo unità dell'Unità Centro Macro Regioni della Direzione Generale per la politica regionale della Commissione europea evidenzia gli scopi della cooperazione territoriale:

«La cooperazione territoriale europea ha un duplice obiettivo: il primo è quello di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi e cioè contribuire a un processo di integrazione europea. Il secondo obiettivo è quello di sviluppo locale e regionale. La cooperazione non è solo scambio di esperienze e di buone pratiche, è un vero valore aggiunto europeo perché contribuisce alla realizzazione di obiettivi europei di crescita, occupazione ecc. La cooperazione territoriale europea ha acquistato un ruolo più importante in questo periodo di programmazione, nel senso che è prima di tutto un obiettivo a sé stante ed è più integrato con il primo pilastro della politica di coesione, cioè i programmi legati a investimenti per favorire la crescita e l'occupazione [...] in questo senso abbiamo sinergie più forti tra i due pilastri della politica di coesione» [A. Mairate].

La cooperazione territoriale europea, come strumento per il perseguimento della coesione territoriale, ha visto svilupparsi, a suo sostegno, nuovi strumenti come i **Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale** e le **Macroregioni**.

Per il periodo di programmazione comunitaria 2014-2020, i programmi di CTE previsti sono:

- 60 programmi di cooperazione transfrontaliera;
- 15 programmi transnazionali;
- il programma di cooperazione interregionale INTERREG EUROPE;
- i 3 programmi di rete ESPON, INTERACT III e URBACT III.

Inoltre, in base all'art. 9 del Reg. UE 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi SIE, al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul Trattato, compresa la coesione economica,

sociale e territoriale, è previsto che ciascun fondo SIE sostenga gli 11 obiettivi tematici (OT) individuati dal documento⁴⁶.

3.2.1 IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Generalmente, le aree coincidenti con i confini tra Stati si caratterizzano per la presenza di significativi interessi socio-economici fortemente omogenei che non si arrestano alla delimitazione istituzionale del territorio: in tali casi la cooperazione transfrontaliera soddisfa l'esigenza del superamento dei confini politici e amministrativi per dare luogo a forme comuni di gestione delle risorse.

La **cooperazione transfrontaliera**, nata inizialmente attraverso un uso creativo di strumenti di diritto privato come le comunità di lavoro o con accordi bilaterali di tipo intergovernativo, con l'allargamento dell'Unione europea ha sviluppato un ruolo fondamentale nel preservare comuni standard di sviluppo economico dei territori. Infatti «la creazione della Comunità/Unione europea ha comportato un progressivo superamento della tradizionale concezione di frontiera interna tra i suoi sempre più numerosi Stati membri. Cosicché, in Europa, oggi coesistono due differenti tipi di frontiera: quella interna (o secondo l'ormai superata denominazione, intracomunitaria) e quella esterna» (Vellano, 2014, p. 10).

Tale tipo di cooperazione si caratterizza per il fatto di porre in essere «relazioni tra livelli istituzionali ed attori territoriali, di matrice non istituzionale, coinvolti» (Lanzoni, 2011, p. 504) al fine di concordare e realizzare azioni mirate di sviluppo territoriale.

La cooperazione transfrontaliera appartiene più genericamente alla categoria dei meccanismi applicativi direttamente collegabili ai processi di integrazione economica, sociale e territoriale, sanciti dall'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Un'analisi che voglia dedicarsi compiutamente al fenomeno della cooperazione transfrontaliera deve in primo luogo confrontarsi con il duplice livello di regolamentazione giuridica che la concerne, costituito dalla **Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera** delle collettività e autorità territoriali di

⁴⁶ Si tratta degli obiettivi: 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP); 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

Madrid del 21 maggio 1980, concepita in seno al Consiglio d'Europa e dai **Regolamenti comunitari** in materia.

La cooperazione transfrontaliera ha infatti conosciuto in Europa **due fasi distinte**: la prima dominata da un intervento del Consiglio d'Europa teso a dotare la cooperazione transfrontaliera di una prima cornice giuridica e una seconda caratterizzata, invece, dall'intervento dell'Unione europea con l'istituzione di precisi strumenti finanziari.

I Fase: dalle euroregioni alla Convenzione-quadro di Madrid

In un primo periodo, anteriore agli anni Ottanta del secolo scorso, la cooperazione transfrontaliera in Europa si è caratterizzata per la stipulazione di accordi con un diverso livello di formalizzazione, per lo più basati su indicazioni di intenti tra le parti.

Un ruolo chiave in questo periodo, già a partire dalla fine degli anni Cinquanta del XX secolo⁴⁷, è stato svolto dalle “**euroregioni**”, forme di cooperazione transfrontaliera strategiche, caratterizzate da strutture permanenti dirette allo sfruttamento e alla valorizzazione dell'area interessata da tali iniziative.

In origine le euroregioni, in quanto frutto della cooperazione internazionale avviata dagli enti regionali e locali fin dal secondo dopo guerra, sono nate lungo i precisi confini individuati tra i Paesi scandinavi, tra i Paesi Bassi e la Germania ed, infine, tra Francia, Germania e Svizzera.

Nonostante le definizioni di euroregione siano molteplici⁴⁸ e il significato del termine possa essere utilizzato per indicare situazioni giuridiche molto diverse tra loro, è possibile identificare alcune caratteristiche comuni di questa struttura di cooperazione:

- in genere è composta da enti regionali o locali collocati **lungo le frontiere** degli Stati europei;
- si tratta di **strutture permanenti**, dotate di risorse amministrative, tecniche e finanziarie e con un proprio iter decisionale interno;
- hanno un'**identità distinta** da quella dei membri che le compongono;
- predispongono **strategie di lungo periodo** su un'ampia gamma di temi definiti in base alle esigenze di tutte le parti coinvolte;
- normalmente l'euroregione costituisce la piattaforma privilegiata per i rapporti transfrontalieri tra le entità che ne fanno parte e fornisce la **base per lo sviluppo e la gestione** di programmi anche finanziati dall'Unione europea.

Volendo dare una definizione più precisa, è possibile affermare che le “euroregioni” sono strutture finalizzate alla cooperazione transfrontaliera, le cui attività si limitano a

⁴⁷ La prima euroregione è stata infatti istituita nel 1958 sul confine tra Germania e Paesi Bassi.

⁴⁸ È necessario notare infatti che tale termine non si riscontra in nessun testo giuridico né del Consiglio d'Europa né dell'Unione europea: la Convenzione-quadro di Madrid parla difatti di “organismi per la cooperazione”, mentre in ambito comunitario si parla di “strutture congiunte per la cooperazione”.

quanto espressamente attribuito dai membri che le compongono entro le competenze che spettano loro in base agli ordinamenti di appartenenza.

Le euroregioni non costituiscono un livello autonomo di governo transfrontaliero e, oltre agli enti territoriali di Stati diversi che le compongono, possono essere anche partecipate da soggetti pubblici e privati di varia natura come Camere di Commercio o Università.

L'anno 1980 ha segnato un punto di svolta fondamentale nella cooperazione transfrontaliera in quanto ha visto il Consiglio d'Europa fornire, per la prima volta, una base giuridica per i processi di cooperazione territoriale attraverso la **Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali**⁴⁹.

La Convenzione di Madrid è stata così stipulata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa⁵⁰ al fine di favorire l'interazione tra i territori di frontiera in materie quali lo sviluppo urbano, rurale, regionale, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi per le popolazioni e la protezione dell'ambiente.

La Convenzione si compone di soli dodici articoli il cui scopo è quello di fornire una cornice di riferimento per la sottoscrizione di accordi bilaterali di maggiore dettaglio.

Tramite la Convenzione ed i relativi **Protocolli addizionali**⁵¹, aperti alla firma rispettivamente nel 1995, 1998, è stato riconosciuto il diritto delle collettività e autorità territoriali degli Stati contraenti ad avviare attività di cooperazione transfrontaliera ed anche interterritoriale, prevedendosi inoltre la possibilità di istituzionalizzare tale collaborazione tramite la creazione di organismi dotati o meno di personalità giuridica di diritto pubblico o privato, in accordo con la legislazione del Paese di collocazione della sede.

Recentemente, al fine di completare il quadro giuridico predisposto dalla Consiglio d'Europa e per aiutare gli Stati ad armonizzare ulteriormente le rispettive legislazioni nazionali, è stato introdotto il **terzo Protocollo addizionale** alla Convenzione di Madrid relativo ai **Gruppi euroregionali di cooperazione** (GEC), entrato in vigore nel marzo 2013.

Tale strumento ha introdotto un'importante novità in materia di cooperazione territoriale segnando « il passaggio, nella normativa predisposta in senso al Consiglio d'Europa, da un approccio volto ad escludere il coinvolgimento degli Stati nelle attività di cooperazione transeuropea ad un atteggiamento inclusivo» (Isaza Querini, 2014, p.14).

⁴⁹ Si tratta della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali del 21 maggio 1980, in vigore dal 22 dicembre 1981.

⁵⁰ L'Italia ha dato attuazione alla Convenzione con la legge n. 948/1984 che ha individuato quali soggetti legittimati a promuovere accordi di cooperazione transfrontaliera le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e i consorzi comunali e provinciali.

⁵¹ Gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno approvato in seguito altri due protocolli: il primo con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera riconoscendo alle comunità locali il diritto di concludere accordi con soggetti di Stati confinanti; il secondo con la possibilità di cooperare con enti locali di stati non confinanti.

L'Italia non ha ancora sottoscritto, ad oggi, né il secondo né il terzo Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid, privando gli enti territoriali dell'opportunità di fare ricorso ai modelli in essi contenuti.

Nonostante la Convenzione di Madrid abbia indubbiamente dato una spinta alla proliferazione e formalizzazione delle euroregioni, numerosi fattori ne hanno però significativamente ridotto il concreto contributo. I continui rimandi al diritto degli Stati parte e al rispetto del riparto delle competenze, così come previsto in ciascun ordinamento statale, non hanno infatti assicurato un'unica disciplina generalmente applicabile, rendendo anzi necessaria, il più delle volte, la stipulazione di ulteriori trattati interstatali. Oltre alle euroregioni, si ravvisano altre strutture transfrontaliere, come le “**Comunità di lavoro**” e i cd. “**Gruppi nordici**” che si distinguono dalle prime per l'estensione geografica e il grado di cooperazione raggiunto.

Le “Comunità di lavoro” hanno in genere un'estensione geografica più ampia rispetto alle euroregioni e sono prive di personalità giuridica in quanto le autorità locali o regionali coinvolte hanno firmato accordi di cooperazione non giuridicamente vincolanti: normalmente le attività dei Gruppi di lavoro si limitano a dichiarazioni e scambi di informazioni. I “Gruppi nordici” (o scandinavi) invece, pur somigliando molto alle euroregioni in termini di capacità di gestire attività nell'ambito della CTE comunitaria, se ne distinguono per la maggiore estensione geografica della cooperazione e delle strutture.

II Fase: la cooperazione transfrontaliera secondo l'Unione europea e il programma comunitario INTERREG

Il primo strumento a livello comunitario dedicato alla riduzione degli squilibri di sviluppo tra aree regionali in Europa, incluse le zone transfrontaliere appartenenti ai confini di due o più Stati membri, è stato rappresentato dal **Regolamento sul FESR** del 1975. Già l'anno successivo il Parlamento europeo proponeva di rendere più semplice la cooperazione transfrontaliera dotandola di un'idonea base giuridica⁵² che prevedesse delle Autorità Europee Congiunte (*European Joint Authorities*) formate da autorità regionali e locali di più Stati, in grado di rilevare un'ampia gamma di attività comuni.

La proposta in seguito non fu supportata dalla Commissione europea, ritenendo che non fosse tra i compiti della Comunità quello di creare strumenti giuridici per la cooperazione transfrontaliera (Engl, 2014, p. 12).

Successivamente, nel 1985, la Comunità europea ha contribuito al settore della cooperazione transfrontaliera con il **GEIE** (Gruppo Europeo di Interesse Economico), uno strumento giuridico che, pur concepito per la cooperazione economica, ha saputo contribuire discretamente anche in ambito di cooperazione transfrontaliera ed interregionale a livello di progetti.

⁵² Bozza di Proposta per un Regolamento del Consiglio sulla creazione di Autorità Regionali Transfrontaliere (*European Joint Authorities*), Gerlach Report 1976.

Titolare di una propria capacità giuridica, il GEIE può essere composto oltre che da persone fisiche esercitanti attività economiche anche da società ed enti di diritto pubblico e privato di due o più Stati membri: l'obiettivo è quello di permettere di condividere conoscenze e risorse per aumentare la competitività delle piccole e medie imprese.

Il 1990 ha poi segnato un punto di svolta nella cooperazione territoriale per la Comunità europea, avendo la Commissione europea, in quell'anno, avviato l'iniziativa comunitaria **INTERREG** con lo scopo di promuovere la cooperazione territoriale al di là delle frontiere nazionali. Nell'ambito di INTERREG si sostengono infatti progetti transfrontalieri che promuovono il dialogo fra le Regioni e contribuiscono a ravvicinarne le popolazioni.

Se, inizialmente, si è trattato in molti casi di instaurare e promuovere la cooperazione stessa, nel corso delle ormai quattro programmazioni di INTERREG ci si è focalizzati su obiettivi comuni, più concreti, che hanno permesso di rafforzare la cooperazione transfrontaliera in tutta Europa con migliaia di progetti. Inizialmente limitato alla cooperazione transfrontaliera (INTERREG A), il programma in menzione è stato progressivamente esteso anche alla cooperazione transnazionale (B) ed interregionale (C) e allargato alle frontiere esterne. Nei programmi di iniziativa comunitaria INTERREG, i beneficiari dell'azione co-finanziata dai fondi strutturali vengono distinti in due categorie:

- **policy maker**, ovvero i soggetti che attueranno in via diretta le azioni previste;
- **stakeholder**⁵³ i soggetti centrali a livello socio-economico che beneficeranno dei risultati ottenuti, solitamente contribuendo al raggiungimento degli obiettivi.

La partecipazione degli attori di rilievo alle azioni di cooperazione transfrontaliera nei programmi INTERREG si è solitamente strutturata secondo tre passaggi consecutivi costituiti da:

- il coinvolgimento, tramite interviste strutturate, delle collettività locali beneficiarie delle azioni di cooperazione;
- la creazione di gruppi di lavoro composti dai soggetti territoriali di rilievo deputati ad elaborare studi e proposte per i progetti di cooperazione;
- la valutazione finale di tali progetti dai livelli istituzionali di riferimento.

Nel corso degli anni, molti tra i progetti implementati si sono occupati di sviluppo urbano e rurale e anche del collegamento tra queste aree, altri invece hanno curato il tema della sostenibilità e del miglioramento dei trasporti, oltre che tutta una serie d'iniziative miranti a combattere le criticità insite nelle aree ultra-periferiche.

⁵³ Tali soggetti possono anche essere definiti quali strutture intermedie, intese quali insieme di attori di matrice non istituzionale determinati nell'individuare le differenti esigenze legate allo sviluppo del territorio.

“L’obiettivo cooperazione territoriale” rientra a pieno titolo nella gestione indiretta (finanziamento) e ciò implica un coordinamento che vede come soggetti intermediari organi di governo statali, come ad esempio i Ministeri o le Regioni.

Occorre attendere il 2006 per avere una svolta fondamentale: in ragione infatti degli *output* positivi prodottosi sui territori, è stata posta in essere una riforma dei Fondi strutturali all’inizio del periodo di programmazione 2007-2013, in virtù della quale la cooperazione territoriale è stata elevata ad uno dei tre principali obiettivi della politica di coesione. Inoltre nel luglio 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento sui GECT⁵⁴ sulla base dell’art 159, par. 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea, creando così una base giuridica per la formazione di gruppi transfrontalieri con personalità giuridica. In base alle esigenze della cooperazione che si intende realizzare le Regioni scelgono la struttura giuridica transfrontaliera più adatta.

BOX 3.2 - Le motivazioni alla base della decisione della Commissione europea di adottare un regolamento ad hoc in materia di cooperazione territoriale

- 1) Nel libro bianco sulla governance del 2001 promosso dalla Commissione sono stati indicati due importanti trend: da una parte la legittimazione e la coesione dell’Unione dovevano essere rinforzate attraverso una forte rete di lavoro tra le autorità regionali e locali, dall’altra parte il sostegno esclusivamente finanziario alle Regioni nell’ambito del programma INTERREG non poteva essere considerato più sufficiente. Ciò ha portato la Commissione a voler rivedere il quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera.
- 2) Inoltre, sulla spinta degli Stati membri più anziani, i criteri di allocazione dei Fondi sono stati riorganizzati alla fine del periodo di programmazione 2000-2006 perché si era verificato l’allargamento dell’Unione. Se, prima del 2006 la redistribuzione dei fondi si basava sulla ricchezza economica dei richiedenti, era ora necessario garantire geograficamente un’equa distribuzione dei fondi tra Stati membri vecchi e nuovi.

Tabella 3.1 - Cornice normativa degli strumenti della cooperazione territoriale

Unione Europea		Regolamento CE 2137/85	Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE)
		Regolamento CE 1082/2006 modificato dal Regolamento UE 1302/2013	Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)
Consiglio d’Europa	Convenzione Quadro di Madrid 1980	1 Prot. aggiuntivo 1995	Gruppo Euroregionale di Cooperazione (GEC)
		2 Prot. aggiuntivo 1998	
		3 Prot. aggiuntivo 2009	

Fonte: nostra elaborazione

⁵⁴ Regolamento n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, sui Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale, Gazzetta Ufficiale 31 luglio 2006.

Tabella 3.2- Comparazione fra i diversi strumenti giuridici dedicati alla cooperazione territoriale

	GECT	GEIE	GEC	Associazione	Euroregioni	Working Community
Base giuridica	Reg. UE 1302/2013 che modifica il Reg. CE 1082/2006 Legislazione nazionale (diritto del luogo della sede)	Reg. CE 2137/85 Legislazione nazionale (diritto del luogo della sede)	Protocollo n. 3 alla Convenzione di Madrid Legislazione nazionale (diritto del luogo di sede)	Legislazione nazionale (diritto del luogo della sede)	Accordi nell'ambito del diritto privato nazionale	Accordi non giuridicamente vincolanti (memorandum, protocolli)
Ambito di applicazione	Frontiere interne Ue ed esterne (in base a certe condizioni)	Frontiere interne dell'Unione europea	Stati del Consiglio d'Europa che hanno ratificato il 3 Protocollo	Frontiere sia interne che esterne all'Unione europea	Frontiere sia interne che esterne all'Unione europea	
Natura giuridica	Persona giuridica di diritto pubblico (in alcuni paesi tra cui l'Italia) o privato	Persona giuridica di diritto privato	Persona giuridica di diritto pubblico o privato	Persona giuridica di diritto privato	Natura variabile (GEIE, associazione senza scopo di lucro ecc..)	
Oggetto	Facilitare e promuovere la cooperazione territoriale di tipo transfrontaliero, interregionale o transnazionale	Facilitare lo sviluppo e l'incremento dell'attività economica dei suoi membri	Promuove e sostiene la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale	Accompagna la cooperazione senza una sostituzione ai suoi membri	Attività transfrontaliera solo su interessi comuni	Attività solo di natura transfrontaliera
Progetti possibili	Progetti materiali o immateriali Gestione di fondi europei	Progetti connessi con l'attività economica dei membri Escluse le attività solo amministrative	Progetti nei campi di competenza comuni dei suoi membri	Missioni condotte a monte di progetti operativi ed iniziative di governance transfrontaliera	Su interessi che travalicano i confini per cooperare per il bene comune	Agglomerano interessi comuni
Partners possibili	Stati membri o autorità a livello nazionale, autorità regionali e locali, imprese	Persone giuridiche di diritto pubblico e privato	Stati, enti o autorità territoriali, persone giuridiche create	Persone giuridiche di diritto privato o pubblico	Autorità regionali e locali	Autorità regionali e locali

	pubbliche, organismi di diritto pubblico, imprese incaricate della gestione di SIEG	Persone fisiche che esercitano un'attività economica	per soddisfare bisogni di interesse generale	Persone fisiche		
Vantaggi	Forte visibilità europea Consente il partenariato tra enti e stati e l'adesione di membri di paesi fuori dall'Ue Flessibilità nel funzionamento	Procedure di costituzione ed estinzione semplici Consente di associare un partenariato ampio	Può gestire un progetto per conto dei suoi membri Consente il partenariato tra Stato e membri da ambo i lati delle frontiere	Consente di associare un partenariato ampio e diversificato Flessibilità di utilizzo Facilità di costituzione e scioglimento	Organizzazione permanente con attività separata da quella dei propri membri Alto grado di integrazione socio economica	
Limiti	Complessità della procedura per la costituzione Scarsa integrazione giuridica nell'ordinamento degli Stati membri	Ridotto ambito di intervento, necessariamente connesso alla natura economica dell'attività dei suoi membri Non può sostituirsi ai suoi membri nell'esercizio delle loro competenze	Poco usato a causa del ridotto numero di ratifiche Le modifiche dell'accordo o dello statuto del GEC necessitano di una nuova procedura di autorizzazione da parte degli Stati	Non possono sostituirsi agli enti membri nell'esercizio delle loro competenze	Non hanno poteri di tipo politico e le attività si riducono alle competenze dei membri Non ha personalità giuridica	L'organizzazione non è permanente Limitata copertura geografica No poteri politici No autorità

Fonte: nostra elaborazione

3.2.2 COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA E REGIONE LOMBARDIA: IL PROGRAMMA INTERREG ITALIA- SVIZZERA

Il ricorso alle attività transfrontaliere per migliorare e facilitare i contatti tra le popolazioni divise dai confini è divenuta una regola piuttosto che un'eccezione, sia da un punto qualitativo che quantitativo.

A seguito della Convenzione di Madrid, le forme applicative della cooperazione transfrontaliera in Italia si sono consolidate negli accordi bilaterali siglati dal nostro Paese con l'Austria, la Svizzera e la Francia nel 1993.

L'Accordo di esecuzione della Convenzione quadro con la Confederazione svizzera è stato firmato il 24 febbraio 1993 a Berna ed è entrato in vigore, a seguito di scambio di note diplomatiche, il 26 aprile 1993.

La Regione Lombardia in particolare è coinvolta dal **programma di cooperazione Italia-Svizzera** il quale si inserisce nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea (CTE) di tipo transfrontaliero (Interreg A), finanziato dal FESR.

Quest'ultimo, con riferimento alla CTE, incoraggia le autorità regionali e locali dei Paesi membri dell'Unione europea a collaborare ed imparare reciprocamente attraverso la costruzione di progetti comuni e reti con effetti reali su un'ampia gamma di settori tra cui, a titolo d'esempio, il commercio transfrontaliero, il turismo sostenibile, infrastrutture di trasporto comuni e collegamenti fra aree urbane e rurali.

In virtù dei benefici concretamente apportati ai territori dell'Unione europea e anche alle regioni confinanti, come nel caso qui in commento, i programmi di CTE offrono un evidente valore aggiunto. Data la vasta dimensione che connota il territorio interessato dal Programma di cooperazione Italia-Svizzera, quest'ultima è chiamata a confrontarsi con la realtà delle strategie macroregionali e nello specifico della Macroregione Alpina.

Figura 3.1 – Il territorio interessato dal programma INTERREG Italia Svizzera



Fonte: [www. http://interreg-italiasvizzera.eu](http://interreg-italiasvizzera.eu)

Il territorio coinvolto dal programma Italia-Svizzera rappresenta una delle frontiere più importanti dell'Unione europea in quanto collocato in una posizione centrale e strategica dell'Europa sia rispetto al continente europeo, sia alle aree di cooperazione transnazionale dello Spazio Alpino, del Mediterraneo e del Centro Europa.

I territori interessati dalla cooperazione sono per la parte italiana le Regioni Lombardia (Como, Sondrio, Lecco, Varese), Piemonte (Biella Novara, Verbano Cusio Ossola e Vercelli), Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano.

Per la parte della Svizzera, invece, i Cantoni Vallese, Ticino e Grigioni.

Al fine di aumentare i benefici destinati all'intera area della cooperazione, in base all'art. 20 del Regolamento (UE) 1299/2013 è possibile coinvolgere altri territori al fine di costruire partenariati e progetti di qualità.

Rispetto ai precedenti periodi di programmazione, la cooperazione transfrontaliera Italia Svizzera 2014-2020⁵⁵ si distingue per essere pienamente in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e con la Nuova Politica Regionale svizzera (NPR) e, conseguentemente, individua priorità, risultati e azioni coerenti con i bisogni comuni ai due versanti della frontiera.

Dal momento che il Programma si propone di produrre un significativo cambiamento nell'area interessata, sia in termini di rafforzamento della coesione che di crescita della competitività, il suo scopo è quello di valorizzare le risorse di cui dispongono le aree di frontiera, accogliendo una “**logica di rete**” che consenta di:

- **sfruttare le sinergie e la complementarità** che derivano dalle caratteristiche di entrambi i versanti;
- **fare massa critica** per facilitare l'introduzione di innovazioni e dare più visibilità al territorio;
- **godere di economie di scala** nella gestione dei servizi e della promozione delle risorse del territorio;
- **rafforzare e consolidare le competenze e capacità** degli attori locali di realizzare interventi efficaci per la soluzione di problemi comuni.

Nelle aree di cooperazione transfrontaliera infatti, muovendo dai gruppi di interessi socio-economici allocati, viene ad instaurarsi una vera e propria rete di rapporti tra istituzioni e soggetti di rilievo all'interno delle collettività territoriali che è in grado di oltrepassare i confini statali.

La Strategia del Programma si declina in **5 Assi** (più uno trasversale rivolto all'Assistenza tecnica) che rispecchiano gli ambiti di intervento in cui la collaborazione tra gli attori dei due versanti della frontiera è suscettibile di apportare un significativo valore aggiunto rispetto ad iniziative sviluppate parallelamente nei due Paesi.

⁵⁵ Approvato con decisione di esecuzione dalla Commissione europea, Bruxelles, 9.12.2015, COM (2015)9108 final.

Gli obiettivi tematici selezionati dal Regolamento (UE) 1303/2013 sui Fondi SIE sono i numeri 3,6,7,9 e 11, mentre le priorità di investimento sono state identificate nell'ambito del Regolamento (UE) 1301/2013 sul Fondo FESR, che è appunto il Fondo principale con cui l'Unione finanzia il Programma.

Tabella 3.3 – La struttura del programma INTERREG Italia-Svizzera (2014-2020)

Asse prioritario	Obiettivo tematico	Descrizione
1 Competitività delle imprese	3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (PMI)	L'obiettivo consiste nello sviluppo di un'economia nell'area transfrontaliera basata su un'"identità di sistema" mediante uno stimolo all'apertura e all'integrazione tra gli imprenditori e gli attori locali.
2. Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	6) Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso delle risorse	Mira a favorire, anche a fini turistici, la creazione di un'identità paesaggistica, culturale e sociale dell'area di cooperazione mediante un uso efficiente e sostenibile delle risorse del territorio.
3. Mobilità integrata e sostenibile	7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	Il tema, che interessa in modo trasversale anche gli altri Assi del Programma, intende promuovere un sistema di trasporto più sostenibile ed integrato per assicurare una gestione più efficiente e meno costosa tanto in termini economici che ambientali.
4. Servizi per l'integrazione delle Comunità	9) Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e ogni discriminazione	La finalità è quella di produrre effetti positivi sia sul versante della modernizzazione dei sistemi di <i>welfare</i> , sia sulla sostenibilità economica di nuovi servizi in favore soprattutto dei territori più marginali dell'area di cooperazione
5. Rafforzamento della governance transfrontaliera	11) Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle Parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente	Lo scopo consiste nel migliorare la capacità delle istituzioni e dei molteplici portatori di interesse di accompagnare la crescente apertura delle frontiere, anche mediante una specifica attenzione al tema della sensibilizzazione e del coinvolgimento delle persone.

Fonte: [www. http://interreg-italiasvizzera.eu](http://interreg-italiasvizzera.eu)

Rispetto al periodo di programmazione precedente (2007-2013), è possibile notare due considerevoli differenze nell'attuale programma 2014-2020:

- l'aumento degli Assi prioritari, saliti da 4 a 6 (incluso l'Asse Assistenza tecnica)

Tabella 3.4 - Comparazione Assi prioritari - programmazioni INTERREG Italia-Svizzera

	Interreg IV A IT-CH 2007-2013	Interreg V A IT-CH 2014-2020
Asse 1	Ambiente e territorio	Competitività delle imprese
Asse 2	Competitività	Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale
Asse 3	Qualità della vita	Mobilità integrata sostenibile
Asse 4	Assistenza tecnica	Servizi per l'integrazione delle comunità
Asse 5		Rafforzamento della governance transfrontaliera
Asse 6		Assistenza tecnica

Fonte: [www. http://interreg-italiasvizzera.eu](http://interreg-italiasvizzera.eu); <http://interreg-italiasvizzera.it>

- l'aumento della dotazione finanziaria, più consistente grazie al maggior contributo finanziario proveniente tanto dal versante elvetico che da quello europeo.

Tabella 3.5 – Comparazione dotazione finanziaria nelle programmazioni INTERREG Italia-Svizzera

	Interreg IVA IT-CH 2007-2013	Interreg VA IT-CH 2014-2020
Sostegno FESR	68.811.858	100.221.466
Risorse italiane	22.937.286	17.686.145
Risorse elvetiche	8.000.000	40.528.301
Risorse totali del programma	99.749.144	158.435.912

Fonte: www. <http://interreg-italiasvizzera.eu>; <http://interreg-italiasvizzera.it>

Per poter effettuare una previsione sul futuro andamento del programma transfrontaliero Italia Svizzera 2014-2020 è necessario analizzare i tratti più significativi del precedente periodo di programmazione, da poco conclusosi, cercando di ipotizzare valutazioni strategiche e considerazioni di sintesi.

In primis, è necessario ricordare come il programma Italia-Svizzera abbia sofferto il passaggio di collocazione della cooperazione transfrontaliera da INTERREG all'obiettivo della CTE. Sul punto sono particolarmente rilevanti le considerazioni di Benedetta Sevi ed Enzo Galbiati, responsabili entrambi in qualità di Autorità di gestione del Programma Italia Svizzera, rispettivamente per il periodo 2007-2013 e 2014-2020:

«È stato un passaggio critico perché i regolamenti poi applicati alla CTE erano stati pensati per i POR e l'aspetto della cooperazione non era tenuto nella giusta considerazione. Ciò ha creato dei grossi problemi per questo programma di cooperazione con la Svizzera a causa della conseguente eccessiva farraginosità delle procedure e la troppa burocrazia» [B. Sevi].

«Da parte italiana c'è stata una grandissima risposta sulle nostre iniziative mentre, forse, si è rilevata una difficoltà maggiore per quanto riguarda il Cantone Ticino per la parte svizzera» [E. Galbiati].

In particolare, sono talvolta risultati difficoltosi i rapporti con la zona del Cantone Ticino per la problematica interregionale relativa ai lavoratori frontalieri provenienti soprattutto dalla Regione Lombardia

Preliminarmente, è necessario ricordare come durante il programma Interreg IVA Italia-Svizzera siano state utilizzate tre tipologie di progetti:

- **progetti ordinari** presentati da due o più beneficiari riguardanti un'area definita ed una sola misura di intervento;

- **progetti strategici** che affrontano problematiche di particolare complessità, aventi un impatto su tutto il territorio frontaliero e che proprio in virtù di tale importanza vengono promossi dalle Amministrazioni coinvolte nel Programma;
- **piani integrati transfrontalieri (PIT)**, vale a dire un insieme di progetti che riguardano settori e temi diversi che devono riferirsi ad almeno due Assi di Programma e che hanno in comune l'obiettivo dello sviluppo integrato di natura socio-economica.

«Fino al 2006 i progetti potevano essere solo ordinari, poi è stata raccolta l'esigenza di fare progetti che tenessero conto di tante diverse sinergie: abbiamo introdotto così tre tipi di progetti, quelli ordinari, quelli strategici e poi i PIT. Mentre i progetti strategici sono progetti condivisi dalle amministrazioni partners su tematiche di interesse comune, i PIT sono tesi a stimolare il territorio, a creare pacchetti di progettualità integrate per avere un impatto più forte sul territorio» [B. Sevi].

Durante il periodo 2007-2013 i progetti finanziati sono stati 153 di cui 133 ordinari, 9 Strategici e 11 progetti nell'ambito di 3 PIT.

Un contributo fondamentale all'attuazione del Programma, è stato sicuramente fornito dal **partenariato transfrontaliero** grazie alle capacità dei soggetti partecipanti di sfruttare le relazioni consolidate nell'ambito di un'efficace processo di *networking*.

Alla luce dell'esperienza maturata nel periodo 2007-2013 le criticità riscontrate che hanno influito sui risultati possono essere sintetizzate come segue:

- progetti deboli o poco innovativi;
- risultati della cooperazione non sempre realizzati in maniera bilanciata sui due territori anche a causa delle ridotte risorse finanziarie da parte svizzera;
- onerosità della gestione amministrativa dei progetti;
- divergenze temporali tra i periodi di programmazione svizzeri e quelli Ue;
- attività di *scouting* da parte italiana per la ricerca di *partner* svizzeri.

In particolare, in relazione al superamento della problematica inerente alla formazione di *partnership* posteriori alla presentazione del progetto, un'ipotesi prospettata per l'attuale periodo di programmazione è rivolta verso una maggiore attività di formazione e di animazione sui territori, finalizzata a far conoscere ai potenziali soggetti la realtà del Programma Italia-Svizzera.

«L'idea è quella di andare sui territori e presentare il Programma con l'ausilio di esperti, euro-progettisti, soggetti che possono sollecitare gli stakeholders aiutando a modificare o ampliare la partnership, ampliando i loro interessi, aiutando a formulare i progetti con maggiore coerenza sia per quanto riguarda le linee guida che a breve avremo nel nostro programma, sia per intercettare le esigenze degli altri stakeholder» [E. Galbiati].

I progetti finanziati che si sono conclusi nell'ambito della scorsa programmazione hanno raggiunto mediamente buoni livelli di efficacia rispetto alle attese del programma, con diversi progetti che hanno prodotto risultati interessanti per il territorio transfrontaliero e le basi per una stabile cooperazione tra Italia e Svizzera.

«C'è stato un notevole ritorno in termini quantitativi per quanto riguarda il numero dei progetti presentati» [E. Galbiati].

«Una cosa molto positiva è che, anche in costanza di uno squilibrio finanziario tra Italia e Svizzera che permane per la programmazione 2014-2020, si sono creati dei partenariati stabili che lavorano insieme indipendentemente dal programma, ad esempio la filiera del castagno a Luino, piuttosto che il recupero della Capra nera di Verzasca» [B. Sevi].

Fattori chiave invece che facilitano il raggiungimento degli obiettivi di Programma sono stati individuati nella:

- capacità progettuale dei partner e innovatività dell'intervento;
- coinvolgimento del territorio (stakeholder);
- continuità dei rapporti fra i partner e tra il personale che collabora nel progetto.

Un ruolo chiave nell'attuale periodo di programmazione potrà senz'altro essere giocato dalla **Regio Insubrica**, una comunità di lavoro attiva sul versante della cooperazione territoriale alla quale Regione Lombardia, entrandovi a farne parte, ha deciso di affidare il compito di polo d'attrazione per le progettualità ancora inesprese

«La Regione Lombardia ha recentemente deciso di dare nuova linfa vitale alla Regio Insubrica, intendendola per il futuro come un collettore in grado di ricevere gli stimoli da parte italiana e svizzera. Noi vorremmo sfruttare questa comunità di lavoro già esistente per mettere a sistema un insieme di partner e di progetti più precisi rispetto alla nostra programmazione» [E. Galbiati].

Tabella 3.6 – Cooperazione Italia Svizzera: sintesi delle principali criticità/opportunità

Ambito di riferimento	Criticità riscontrate durante la programmazione IV IT-CH	Raccomandazioni per la programmazione V IT-CH
Convergenza degli obiettivi	Divergenze temporali tra i periodi di programmazione svizzeri e quelli Ue	Rafforzare il coordinamento tra le amministrazioni e tra le singole aree di confine; fissare momenti di verifica e riallineamento delle rispettive politiche
Progettazione degli interventi	Progetti deboli o poco innovativi	Animazione del territorio mediante azioni formative; accompagnamento nella costruzione dei progetti;
Gestione	Onerosità amministrativa	Adottare opzioni di semplificazione dei costi
Partnership	Create <i>ex post</i> rispetto al progetto presentato; attività di <i>scouting</i> per ricercare partner per sfruttare i finanziamenti	Animazione sui territori al fine di creare condizioni per <i>partnership</i> anteriori alla presentazione dei progetti

Fonte: Rapporto Unico di Valutazione Operativa e Strategica P.O. di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2013, Ernst & Young, maggio 2013

In materia di cooperazione, recentemente, il Consiglio regionale di Regione Lombardia ha approvato un'intesa⁵⁶ e un successivo atto di indirizzo⁵⁷ con il Cantone Ticino al fine di agevolare la reciproca conoscenza e le relazioni bilaterali tra i rispettivi territori, facilitare i contatti per promuovere lo scambio di informazioni nei settori ritenuti di interesse comune e coordinare iniziative e progetti di interesse comune in fase di impostazione, di progettazione e di attuazione.

3.3 LO STRUMENTO DEL GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT)

Lo strumento giuridico del **Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)** è stato creato dall'Unione europea, mediante l'adozione del Reg. CE 1082/2006, in seguito modificato dal Reg. UE 1302/2013, per facilitare e promuovere la cooperazione territoriale europea e per rafforzare la coesione ad ogni livello (economica, sociale e territoriale).

Con il regolamento comunitario, che ha introdotto il GECT, è stato creato uno strumento che permette alle istituzioni, nell'ambito del diritto pubblico, non solo di cooperare attraverso i confini degli Stati membri, ma anche di agire sotto un solo nome grazie alla personalità giuridica che caratterizza il GECT come peculiare strumento della politica di coesione.

⁵⁶ Si tratta dell'Intesa tra Regione Lombardia della Repubblica Italiana e la Repubblica e il Cantone Ticino della Confederazione Svizzera, siglata a Como il 16 giugno 2015 e tradotta con legge regionale 6 novembre 2015, n. 37.

⁵⁷ Risoluzione n. 47, inerente l'intesa tra la Regione Lombardia e della Repubblica italiana e la Repubblica e il Cantone Ticino della Confederazione svizzera del 27 ottobre 2015.

Richiedendo la partecipazione di molteplici soggetti istituzionali di Stati diversi e a diversi livelli di governo, il GECT costituisce «un esempio giuridicizzato della cd. multilevel governance» (Palermo, 2012, p. 76)⁵⁸ e può essere utilizzato ovunque nell'ambito dell'Unione: ad ogni modo il suo uso è puramente facoltativo dal momento che nessuna Regione è obbligata ad aderire ad un GECT se non ha un valido motivo per farlo.

Il GECT deve così essere inquadrato come uno strumento che le pubbliche autorità degli Stati membri sono libere di scegliere per facilitare, costituire o potenziare i rapporti multilaterali di cooperazione territoriale.

Ai sensi della normativa comunitaria, così emendata nel 2013, possono diventare membri di un GECT gli Stati membri o le autorità a livello nazionale, le autorità regionali e locali, le imprese pubbliche o gli organismi di diritto pubblico e le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

I soggetti legittimati ad istituire un GECT devono, a tal fine, siglare un'apposita convenzione, adottare uno statuto e ricevere l'autorizzazione finale dello Stato membro interessato: ogni nuovo GECT deve essere, inoltre, comunicato al Comitato delle Regioni che ne tiene il registro ufficiale⁵⁹.

Un GECT è composto da soggetti situati nel territorio di almeno due Stati membri o da soggetti situati in un solo Stato membro e in uno o più Paesi terzi limitrofi a tale Stato, comprese le sue Regioni ultraperiferiche se lo Stato membro giudica tale GECT coerente con l'obiettivo della sua cooperazione territoriale nel quadro della cooperazione transfrontaliera o transnazionale o delle relazioni bilaterali con i Paesi terzi interessati (art. 3 bis, paragr. 2 Reg. 1302/2013).

Un GECT deve prevedere un'Assemblea composta dai rappresentanti dei propri membri e da un Direttore che lo rappresenta e che agisce in nome e per conto del GECT: altri organi, invece, come un consiglio consultivo sono facoltativi.

Ogni anno l'Assemblea deve approvare un programma di lavoro del GECT che deve ricadere all'interno dello scopo del suo mandato, così come definito dal suo accordo istitutivo ed entro il budget votato dai suoi membri. Alfonso Alcolea, responsabile dell'area GECT del Comitato delle Regioni, descrive le peculiarità di questo strumento di cooperazione nei seguenti termini:

⁵⁸ Al riguardo, sono di sicuro interesse le considerazioni emerse da uno studio condotto dal Comitato delle Regioni avente ad oggetto la relazione tra GECT e mercato unico, con il quale è stato messo in luce come i GECT rappresentino dei veri e propri laboratori per la *multilevel governance*, in quanto la partecipazione dei diversi livelli di governo apre a nuove opportunità in ambiti politici come i servizi di interesse generale o la *e-governance*. Inoltre il coinvolgimento di *stakeholder* regionali e locali fa del GECT un strumento per avvicinare i cittadini al mercato unico.

⁵⁹ Uno degli attori chiave nell'introduzione del GECT è stato proprio il Comitato delle Regioni che ha sviluppato la Piattaforma sui GECT che coinvolge tutti i GECT esistenti, in fase di costituzione, altre strutture di cooperazione, esperti, associazioni e altri *stakeholder*. I compiti della Piattaforma consistono nel monitoraggio della legislazione sui GECT, nello scambio di buone pratiche, nella promozione del GECT come strumento, nell'analisi delle opportunità e delle sfide e nell'identificazione degli usi potenziali di un GECT.

«Per quanto concerne la governance impiegata in un GECT, ciò dipende dalla situazione della frontiera, su questo il regolamento dà molta flessibilità, addirittura in base alle dimensioni del GECT è possibile avere un consiglio di amministrazione anche se non è obbligatoriamente richiesto [...] ciò che però è davvero necessario è avere un team transfrontaliero che fornisca la continuità, che vada oltre le alleanze politiche: è necessario un GECT con una struttura ben organizzata e con un team che lavori ai progetti a prescindere dalla composizione dell'assemblea, perché può anche accadere che il GECT vada in stallo per vicende legate ai vari Stati» [A. Alcolea].

Il GECT resta una struttura distaccata dai suoi membri, con propria capacità finanziaria e personalità giuridica, in grado di dotarsi di un proprio staff e di compiere atti giuridici come contratti, appalti per portare avanti il suo mandato. Questo significa che il GECT può anche essere convenuto in un'azione legale e può citare altre autorità.

Il GECT è dunque uno strumento che ha semplificato l'implementazione dei progetti congiunti e che viene utilizzato laddove i suoi membri lo giudichino la migliore forma di cooperazione per i rispettivi progetti comuni

L'introduzione del GECT nel panorama giuridico europeo ha prodotto una importante innovazione poiché, anche se dal principio l'obiettivo della politica di coesione è stato quello di incoraggiare la gestione congiunta di programmi e progetti transfrontalieri, fino al 2006 non era stato previsto alcuno strumento *ad hoc* per supportarlo.

Rispetto agli altri strumenti giuridici a disposizione degli Stati europei per la cooperazione territoriale⁶⁰, il GECT si distingue per essere l'unico in grado di poter essere utilizzato da tutte le autorità regionali e locali degli Stati membri senza la necessità di un accordo ratificato dallo Stato nazionale.

Il regolamento sui GECT, favorendo la contrattualizzazione dei rapporti tra gli enti territoriali europei ha fornito alle euroregioni una precisa collocazione nel sistema dell'Unione europea, funzionale al perseguimento della politica regionale di coesione.

Sulla base della vigente disciplina comunitaria, il GECT può assumere diverse connotazioni, se osservato attraverso differenti prospettive:

- da un punto di vista finanziario: un GECT può essere costituito per perseguire forme di cooperazione sia co-finanziate nell'ambito della CTE comunitaria, sia di natura generale e quindi senza alcun tipo di finanziamento complementare;
- da un punto di vista territoriale: il GECT può supportare forme di cooperazione sia di natura transfrontaliera, che transnazionale che interregionale;

⁶⁰ Si pensi ad esempio ai numerosi accordi bilaterali e multilaterali che si sono sviluppati tra le varie frontiere europee entro la cornice giuridica della Convenzione di Madrid del Consiglio d'Europa: tra questi possiamo ricordare i Gruppi locali di cooperazione transfrontaliera o i Gruppi europei di Cooperazione (GEC). Il GECT non sostituisce gli strumenti predisposti in altri contesti, come quello fornito dal Consiglio d'Europa, per cui le diverse soluzioni giuridiche in cui le euroregioni possono concretizzarsi debbono essere considerate complementari.

- da un punto di vista normativo: è la stessa disciplina sul GECT che stabilisce una precisa distinzione, nell'ambito della CTE, tra Gruppi aventi a che fare con programmi e Gruppi che trattano invece progetti. Mentre i "programmi" di cooperazione infatti hanno ad oggetto tematiche ampie e si distinguono per un orientamento strategico, i "progetti" si concentrano su temi più specifici.

In base, dunque, a questa ripartizione, è chiaro che i GECT si distinguono l'uno dall'altro in virtù degli obiettivi che perseguono, del territorio su cui insistono e dei compiti che svolgono.

«Esistono molti tipi di GECT ma la maggior parte sono piattaforme per l'elaborazione di strategie a lungo termine per partecipare allo sviluppo comune delle frontiere, sono dei fora permanenti di discussione e di istituzione di strategie che hanno effetti positivi sui progetti di cooperazione perché hanno una logica» [A. Alcolea]

A dispetto dell'ampia gamma di motivazioni che possono giustificare la costituzione di un GECT, nella pratica sembrano dominare poche e ricorrenti motivazioni che includono essenzialmente l'ambizione di stabilire una struttura permanente di cooperazione territoriale per sviluppare strategie di crescita congiunta e creare approcci condivisi a necessità comuni.

Tabella 3.7 - Principali motivazioni alla base della costituzione di un GECT

Ragioni politiche	<ul style="list-style-type: none"> • assicura un'uguale e democratica rappresentanza dei membri del GECT grazie ai suoi organi • garantisce la visibilità europea attraverso un'unica interfaccia istituzionale verso l'esterno
Ragioni pratiche	<ul style="list-style-type: none"> • assicura la continuità e il funzionamento del processo decisionale • salvaguardia la cooperazione • promuove comuni obiettivi ed incoraggia l'emergere e l'implementazione dei progetti
Ragioni giuridiche	<ul style="list-style-type: none"> • formalizza l'impegno dei <i>partners</i> • fornisce garanzia legale per le azioni comuni (essere capofila di progetti, stipulare contratti, rispondere a bandi di gara per i suoi membri, implementare programmi operativi)

Fonte: nostra elaborazione

Con riguardo al ruolo assunto dal GECT nella politica di coesione, è possibile *in primis* rilevare come questo nuovo strumento sia stato introdotto in concomitanza con l'avvio della programmazione comunitaria 2007-2013: l'art. 18 del Reg. CE 1080/2006, sui Fondi FESR, prevedeva infatti che gli Stati membri partecipanti ad un programma operativo nell'ambito della CTE potessero affidarlo ad un GECT, conferendogli all'occorrenza le competenze dell'autorità di gestione e del segretariato tecnico.

Con l'avvio della programmazione 2014-2020 (Fondi SIE), invece, l'obiettivo della CTE non trova più la propria collocazione nell'ambito del Regolamento sul FESR (da

cui è comunque ancora supportata), ma ha una propria normativa di riferimento costituita dal Reg. UE 129/2013.

Lo strumento giuridico del GECT si trova, così, rafforzato, in quanto richiamato in molteplici occasioni tanto dal Reg. UE 1303/2013⁶¹ (recante le disposizioni comuni sui Fondi), che dal Reg. UE 1299/2013 sul supporto del FESR alla CTE.

In particolare, il Regolamento 1299/2013 fissa la cornice normativa entro la quale i GECT possono partecipare ai programmi di CTE per il periodo di programmazione 2014-2020.

Tabella 3.8 - Disposizioni rilevanti in materia di GECT nel Reg. UE 1299/2013

GECT come autorità di gestione (finanziaria e di controllo) dei programmi operativi	Punto 32 dei Considerando Art. 22 GECT Art. 23 Funzioni dell'autorità di gestione
Supporto del GECT alla componente interregionale della CTE	Art. 2 p. 3 Componenti dell'obiettivo CTE Art. 7 Priorità d'investimento
Coinvolgimento dei GECT negli altri strumenti di CTE	Art. 9 Piano d'Azione Comune Art. 11 Investimenti Territoriali Integrati
GECT come beneficiario di un'operazione	Art. 12 p. 3 Selezione delle operazioni
GECT e approccio integrato ed inclusivo a livello locale	Punto 22 dei Considerando

Fonte: nostra elaborazione

La normativa che governa i GECT si struttura su tre livelli il cui rapporto «non ha carattere gerarchico ma funzionale ed è teso a garantire un margine di autonomia nella messa a regime di ogni singolo GECT» (Vellano, 2014, p. 155):

- i **Regolamenti comunitari** 1082/2006 e 1302/2013;
- la **convenzione istitutiva e lo statuto** del GECT che hanno lo scopo di precisare le funzioni, gli scopi, la durata e le condizioni di scioglimento di ogni singolo gruppo;
- la **legge nazionale dello Stato** nel quale il GECT è registrato e che si applica a tutti gli aspetti residuali non previsti dalle due fonti precedenti.

Il GECT, che ha personalità e capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale, non ha particolari limitazioni, salvo il fatto che ad esso non possono essere delegati poteri inerenti ad un'autorità pubblica, come quelli di polizia.

La normativa di provenienza comunitaria, a seguito della modifica intervenuta nel 2013, ha reso più semplice istituire un GECT, avendo previsto la possibilità di far partecipare ad un Gruppo Europeo anche Stati di Paesi terzi rispetto all'Unione europea, stabilendo che questi ultimi devono condividere un confine con uno Stato membro o in alternativa debbano essere eleggibili per un programma congiunto di cooperazione all'interno degli obiettivi della CTE.

⁶¹ Cfr. art. 48

Deve essere inoltre sottolineata la possibilità data dal fatto che la convenzione, su cui poggia il GECT, possa stabilire delle deroghe alla legislazione nazionale, aprendo così alla possibilità di **soluzioni innovative per la governance transfrontaliera**: questa opportunità nella realtà dei fatti risulta però poco esplorata.

«Per certi aspetti previsto dal regolamento comunitario, la Convenzione dei GECT è superiore alla legge degli Stati, ciò significa che il GECT può stabilire delle deroghe alla legge applicabile così è possibile avere ad esempio personale di più nazioni, avere un team transfrontaliero e anche appalti di quel tipo. Il fatto che sia possibile stabilire delle deroghe alla Convenzione è una delle debolezze del GECT nella misura in cui nessuno sfrutta questa possibilità. Il problema sta nel fatto che i vantaggi del GECT non sono esplorati perché nessuno degli Stati è interessato ad introdurre eccezioni alla Convenzione. Il GECT lavora alla vecchia maniera delle euroregioni e, quindi, se anche ha, ad esempio, un staff multinazionale, soffre per la cattiva regolamentazione. Ad esempio esistono GECT tra Spagna e Portogallo il cui personale è costretto a pagare una doppia tassazione. Il GECT dovrebbe essere più flessibile» [A. Alcolea].

Secondo infatti il Regolamento sulla CTE, i GECT possono essere considerati i soli beneficiari di progetti sulla CTE nel campo della cooperazione transnazionale, transnazionale ed interregionale nel periodo 2014-2020.

Inoltre gli Stati membri, nei loro programmi operativi possono indicare quali attività sono aperte all'implementazione tramite i GECT (art. 96, 3, CPR) i quali, tra l'altro, possono anche agire come autorità di gestione dei programmi di cooperazione o di parti di questi (art. 22 Reg. CTE).

In relazione ai nuovi strumenti territoriali introdotti nell'ambito dell'attuale quadro di politica di coesione, l'art. 9 del Regolamento sulla CTE, circa i Piani di Azione Comune (JAP), identifica i GECT come beneficiari e stabilisce le regole per il loro coinvolgimento. Il Regolamento CTE prevede inoltre all'art. 10 che i GECT possano agire come strutture intermedie per la gestione ed implementazione degli ITI.

Nessuna previsione specifica sui GECT è, invece, messa in relazione con i CLLD, laddove il Regolamento prevede solo che i programmi di cooperazione transfrontaliera potranno includere strategie di CLLD.

Tabella 3.9 – Sintesi dei vantaggi e dei limiti connessi al GECT

Vantaggi	<ul style="list-style-type: none"> • la personalità giuridica di diritto europeo del GECT fa sì che le sue decisioni siano giuridicamente vincolanti; • permanenza e stabilità della struttura di cooperazione; • visibilità europea; • la normativa sui GECT si evolve più facilmente rispetto ai classici trattati tra gli Stati; • maggiore responsabilità degli enti coinvolti; • maggiore semplicità nella gestione dei fondi europei; • ha un proprio budget e personale; • è uno strumento per ulteriori accordi politici;
-----------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • favorisce l'impegno a lungo termine fra i partner; • riunendo in una sola entità autorità locali, regionali e nazionali, crea nuove opportunità di multilevel governance e di dialogo • la previsione di due soli organi di governance e di <i>decision-making</i> riduce la burocrazia e semplifica la partecipazione a procedura di gara (come ad esempio le <i>call for proposals</i> comunitarie) • rende possibile la cooperazione tra partner di due o più Stati membri senza la necessità di un accordo bilaterale ratificato a livello dello Stato membro
Limiti	<ul style="list-style-type: none"> • Il valore aggiunto generalmente non è immediatamente percepibile dai partner • La diversità delle normative nazionali rende complessa la coordinazione necessaria per implementare il GECT • Lunghezza e complessità delle procedure di costituzione e modifica del GECT • Per quanto specificamente concerne lo Stato italiano, nonostante la legge comunitaria per il 2009 abbia tradotto il Regolamento sui GECT, attualmente risultano ancora mancanti i decreti ministeriali di attuazione con conseguenti difficoltà a livello tecnico e pratico

Fonte: nostra elaborazione

I GECT esistenti nel contesto dell'Unione europea

I GECT costituiti all'interno dei confini europei attualmente sono 55 e coinvolgono più di 800 fra autorità locali, regionali e nazionali di 20 diversi Stati membri Ue⁶².

Tabella 3.10 – I GECT nell'Unione europea

N.	EGTC/GECT	Member States
1	Abaúj – Abaújban	HU/SK
2	AEuCC Cities of Ceramics	ES/FR/IT/RO
3	Alzette – Belval	FR/LU
4	Amphictyony	EL/IT/FR/CY
5	ArchiMed	IT/CY/ES/EL
6	Arrabona	HU/SK
7	Bánát - Triplex Confinium	HU/RO
8	Bodrogközi	HU/SK
9	CETC - Central European Transport Corridor	PL/HU/SV
10	Duero – Douro	ES/PT
11	Efxini Poli - SolidarCity Network	EL/CY/BG
12	Espacio Portalet	ES/FR
13	ESPON - European Node for Territorial Evidence	LU/BE
14	EUKN - European Urban Knowledge Network	NL/BE/CY/CZ/FR/DE/HU/LU/RO
15	Euregio Senza Confini	IT/AT
16	Euregio Tirolo - Alto Adige – Trentino	IT/AT
17	Eurocidade Chaves - Verín	ES/PT
18	Eurodistrict Saar Moselle	FR/DE
19	Eurodistrict Strasbourg - Ortenau	FR/DE
20	EURO-GO Territorio dei comuni: Comune di Gorizia,	IT/SI

⁶² Comitato delle Regioni, "Elenco dei GECT la cui costituzione è stata notificata al Comitato delle Regioni dell'Ue ai sensi dell'art. 5 del Reg. CE 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio", Bruxelles, 16 novembre 2015.

	Mestna Občina Nova Gorica e Občina Šempeter-Vrtojba	
21	Eurometropolis Lille - Kortrijk – Tournai	FR/BE
22	European Common Future Building	HU/RU
23	European Border Cities	HU/RO
24	Eurorégion Aquitaine – Euskadi	FR/ES
25	Euroregion Pyrénées – Méditerranée	FR/ES
26	Faja Pirítica Ibérica	ES/PT
27	Gate to Europe	HU/RO
28	Galicia - Norte de Portugal	ES/PT
29	Hospital de La Cerdanya	ES/FR
30	Huesca Pirineos - Hautes Pyrénées	ES/FR
31	Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor	DE/IT/NL
32	Programme INTERREG Grande Région	FR/DE/LU/BE
33	Ister – Granum	HU/SK
34	Karst – Bodva	SK/HU
35	Linieland van Waas en Hulst	BE/NL
36	MASH	HU/SI
37	Novohrad – Nógrád	HU/SK
38	Pannon	HU/SI
39	Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime – Mercantour	FR/IT
40	Parc Marin International des Bouches de Bonifacio PMIBB	IT/FR
41	Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter	FR/ES
42	Pons Danubii	SK/HU
43	Pirineus – Cerdanya	FR/ES
44	Rába - Duna – Vág	HU/SK
45	Sajó - Rima / Slaná – Rimava	HU/SK
46	Secrétariat du Sommet de la Grande Région	LU/DE/BE/FR
47	Spoločný region	SK/CZ
48	Svinka	HU/SK
49	TATRY	PL/SK
50	Torysa	HU/SK
51	TRITIA	PL/CZ/SK
52	Ung - Tisza - Túr - Sajó UTTS	HU/SK
53	Via Carpatia	SK/HU
54	West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale	FR/BE
55	ZASNET	PT/ES

Fonte: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx>

Il maggior numero di GECT si trova nel cd. “pentagono europeo”, in particolare lungo il confini di Francia e Ungheria ma anche di Slovacchia, Spagna e Portogallo, mentre sono pochissimi, se non assenti del tutto, nei Paesi più a nord come Inghilterra, Irlanda e Paesi baltici (Parlamento europeo, 2015).

Ciò, può forse essere spiegato con il fatto che moltissimi GECT sono nati da precedenti esperienze di cooperazione come le euroregioni o gli accordi bilaterali transfrontalieri, venutisi a costituire in passato tra specifici territori in virtù di affinità culturali e linguistiche.

Sulla base dei dati forniti dal rapporto di monitoraggio sui GECT curato dal Comitato delle Regioni per l’anno 2014, risultano dominare tra i GECT esistenti quelli

composti da autorità locali, immediatamente seguiti da quelli formati da autorità regionali.

Il Comitato delle Regioni fornisce inoltre un ausilio concreto allo strumento del GECT tramite la **piattaforma informatica sui GECT** istituita dal 2011 che ha lo scopo di raccogliere tempestivamente informazioni sull'attività dei vari GECT esistenti, in modo da condividere tra gli amministratori coinvolti idee e soluzioni ai molti problemi pratici con i quali ci si confronta spesso in fase di organizzazione dell'ente e di realizzazione dei progetti che gli sono stati affidati.

Per quanto, invece, concerne gli ambiti di interesse in cui si manifesta l'attività dei GECT, le aree maggiormente calcate sono quelle delle:

- infrastrutture, trasporti e gestione della mobilità;
- sviluppo rurale, turistico e imprenditoriale;
- protezione del patrimonio naturale;
- cura dei minori;
- gestione dei rifiuti.

La maggior parte dei GECT esistenti sono stati creati per promuovere e facilitare la cooperazione transfrontaliera in uno o più settori di sviluppo regionale nell'ambito della cooperazione territoriale non finanziata dai programmi INTERREG. Tale dato è confermato dal fatto che, almeno in passato, la maggior parte dei Gruppi Europei non ha fatto uso delle risorse disponibili per la CTE sostenuta dal FESR (Parlamento europeo, 2015).

Tenendo conto, però, degli obiettivi tematici del periodo di programmazione 2014-2020 e degli obiettivi invece stabiliti dalla maggior parte degli statuti dei GECT esistenti, è possibile affermare che, in futuro, i GECT potranno rivestire un ruolo importante nella politica di coesione, potendosi contare su un allineamento della maggior parte delle due tipologie di obiettivi menzionati.

Gli obiettivi di un ampio numero di GECT vanno infatti a coincidere con gli obiettivi tematici 1 (rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione), 6 (preservare e proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse), 7 (trasporti sostenibili ed infrastrutture) e 10 (educazione e formazione)⁶³.

Dunque, i GECT sono spesso utilizzati per consolidare o approfondire una forma di cooperazione transfrontaliera (**prossimità territoriale**) o interregionale (**prossimità tematica**) di carattere generale su tematiche trasversali

Molti GECT sono stati istituiti per scopi specifici: si pensi ad esempio al GECT che riunisce le città della ceramica⁶⁴ o i GECT istituiti tra Italia e Francia per la gestione dei parchi naturali e la conservazione dell'ambiente.

⁶³ Cfr. Parlamento europeo 2015, p. 55. Ad esempio l'Euroregione Tirolo-Trentino mira a contribuire a 4 obiettivi tematici della CTE tre dei quali sono specificamente inerenti allo sviluppo sostenibile (OT 4,5,6).

⁶⁴ GECT AEUCC, Associazione delle città della ceramica.

Il GECT, inoltre, si caratterizza per la sua **flessibilità**, potendo difatti essere costituito per un tempo determinato, sufficiente a perseguire un particolare obiettivo, o indeterminato.

Generalmente, si può osservare che la creazione di un GECT è motivata dal perseguimento di almeno 4 distinti obiettivi:

- la **gestione di progetti di cooperazione** entro il quadro dei programmi di cooperazione territoriale europea;
- la **gestione di progetti co-finanziati** dai fondi strutturali;
- il voler portare avanti una **cooperazione strategica** per implementare azioni nell'ambito di politiche dell'Unione diverse dalla politica strutturale;
- la **gestione dei progetti di cooperazione** fuori dall'ambito dei fondi europei.

In relazione ai differenti obiettivi perseguiti esistono diverse tipologie di GECT:

- GECT per iniziative territoriali integrate, per assistere all'elaborazione e all'implementazione della governance di strutture adatte per territori transfrontalieri;
- GECT che agiscono come autorità di gestione per programmi operativi transfrontalieri;
- GECT creati con la prospettiva di supportare e stabilire progetti transfrontalieri per arrecare beneficio ai territori e ai membri del GECT (come ad esempio l'ospedale transfrontaliero di *Cerdanya* sul confine tra Spagna e Francia);
- GECT collegati a reti come ad esempio *European Urban Knowledge Network* che costituisce una piattaforma tra vari Paesi europei per scambiare idee ed esperienze nel campo dello sviluppo urbano⁶⁵.

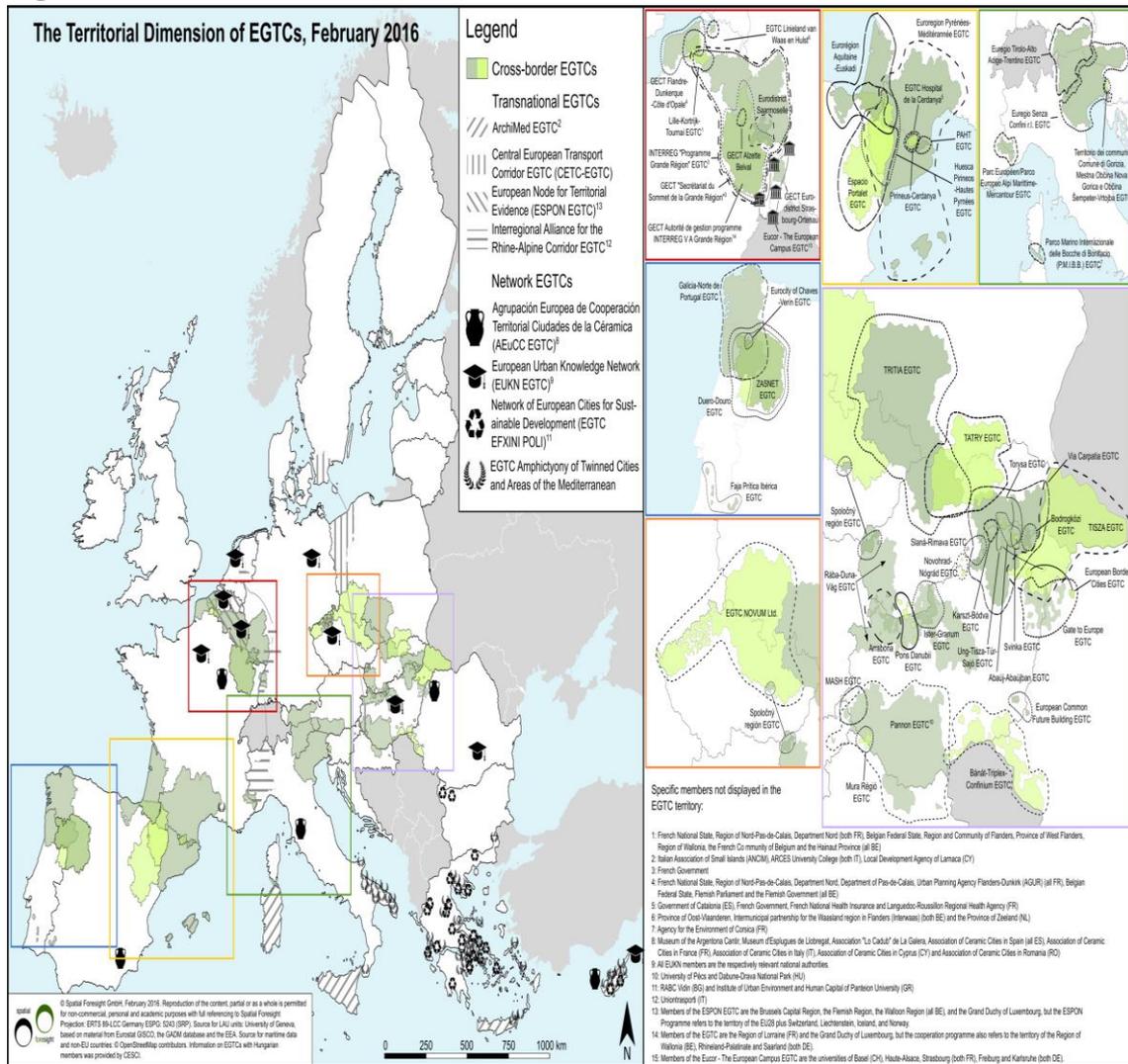
Da ultimo, la Direttiva 2014/24/EU ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di consentire ai GECT di poter scegliere se fare domanda con le regole del Paese in cui è registrato o di un altro Paese dell'Unione in cui il GECT porta avanti la sua attività.

Questa direttiva rappresenta, certamente, un passo avanti verso la semplificazione dell'operato dei GECT, ma restano ancora numerose sfide, dovute principalmente al fatto che i sistemi giuridici e amministrativi nazionali non sono sempre tra loro compatibili.

In conclusione, dunque, i GECT si pongono quali strumenti particolarmente idonei sia alla creazione di strutture transfrontaliere multiruolo sia a strutture di cooperazione bilaterali che si propongono quale obiettivo anche, ed eventualmente, l'erogazione di servizi pubblici transfrontaliera.

⁶⁵ European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy, *Territorial Cooperation in Europe. A historical perspective*, 2015.

Figura 3.2 La dimensione territoriale dei GECT (febbraio 2016)



Fonte: Spatial Foresight

3.3.1 I GECT ESISTENTI SUL TERRITORIO ITALIANO: CASI DI STUDIO

La legge 7 luglio 2009, n. 88 attuativa del Regolamento 1082/2006, prevede che i GECT con sede legale in Italia abbiano personalità di diritto pubblico ed indica gli enti territoriali che possono essere parti di un GECT, cioè le Regioni, le Province autonome, i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni (art. 46).

Ad oggi, l'Italia partecipa ad 8 GECT (Tabella 3.11).

Tabella 3.11 – I GECT cui partecipa l'Italia

Nome	Sede	Data di costituzione
AEuCC Cities of Ceramics	Totana – Spagna	07/01/2014
Amphictyony	Atene – Grecia	01/12/2008
Euregio Senza Confini	Trieste	21/12/2012
Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino	Bolzano – Italia	13/09/2011
EURO-GO Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna Občina Nova Gorica e Občina Šempeter-Vrtojba	Gorizia- Italia	15/09/2011
Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor	Mannheim - Germania	24/04/2015
Parco europeo Alpi Marittime	Tende- Francia	29/05/2013
Parc Marin International des Bouches de Bonifacio	La Maddalena – Italia	11/03/2013

Fonte: nostra elaborazione

Di questi, grazie anche al contributo fornito dalle interviste realizzate, ne verranno approfonditi tre.

Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale “EUREGIO Tirolo-Alto Adige-Trentino

Figura 3.3 – GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-



Il GECT Euregio Tirolo - Alto Adige – Trentino si inserisce nell’ambito delle naturali connessioni storico-culturali esistenti tra le Regioni interessate (le Province autonome italiane di Trento e di Bolzano e il *Land* austriaco del Tirolo), intessute attraverso la cooperazione in vari settori quali energia, economia, salute, turismo, educazione e ricerca (Tabella 3.13).

Fino al 2011, anno di costituzione del GECT, la struttura di cooperazione su cui il territorio poteva contare era quella dell’euroregione ma, rispetto a quest’ultima, l’introduzione del nuovo strumento ha comportato concreti benefici alla cooperazione territoriale.

«L’euroregione non è uno strumento con personalità giuridica, è soltanto una struttura di cooperazione tra enti che hanno gli stessi scopi e condividono i costi. Per quarant’anni il Tirolo, l’Alto Adige e il Trentino hanno dovuto dividere i costi per tre, tre affidamenti, tre trattati,[..] diventa tutto complicato. Il GECT invece ha offerto per la prima volta la possibilità per la cooperazione di una personalità giuridica di

diritto pubblico, mentre di diritto privato già c'erano, se pensiamo ad esempio ai GEIE [...] Il GECT è indipendente dalla composizione dei membri, non servono partner particolari e questo è fondamentale perché invece, ad esempio, i progetti INTERREG, anche i più piccoli, hanno bisogno di più partner e quindi diventa tutto molto complicato per la burocrazia che è costosa, si possono perdere settimane per i verbali, documenti, report. Invece con il GECT abbiamo tutto in un'organizzazione unica» [M. Fink].

Da un punto di vista giuridico, oltre ai due Regolamenti comunitari del 2006 e 2013 la cornice normativa del GECT contempla:

- l'Atto Costitutivo Convenzione e Statuto;
- la legge n. 88 del 7 luglio 2009, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008";
- la legge del Land Tirolo sui GECT n. 55 del 30 giugno 2010, "Tiroler EVTZ-Gesetz, LGBl Nr. 55/2010"

Dal 2012 il GECT Euregio ha un proprio programma di lavoro annuale, che contempla sia progetti di cooperazione finanziati dai governi delle tre Regioni coordinati dal GECT (i cd. "progetti coordinati"), che progetti avviati e finanziati direttamente dal GECT (chiamati "progetti diretti").

Gli obiettivi di questo GECT consistono:

- nel rafforzamento della cooperazione economica, sociale e culturale tra i suoi membri;
- nella promozione dello sviluppo del loro territorio;
- nella partecipazione a programmi di CTE e ad altri programmi comunitari.

Per quanto più precisamente concerne la funzione del GECT nell'ambito della CTE, il programma di lavoro adottato coinvolge 27 "progetti diretti" e 10 progetti coordinati. In parallelo, il GECT Euregio appresta dal 2014 un finanziamento per progetti di ricerca interregionale e lavora su una strategia nell'ambito del programma INTERREG Italia-Austria con l'obiettivo di semplificarne la complessa amministrazione. Dal punto di vista della governance, il GECT Euregio segue il modello tradizionale proposto dal relativo regolamento comunitario.

Tabella 3.12 - La governance del GECT Tirolo-Alto Adige-Trentino

Organo	Composizione	funzione
Assemblea generale	Composta da 12 membri (4 per ciascuna delle tre regioni)	Funzioni e competenze di portata generale
Giunta	Composta da 3 membri (i Presidenti delle due Province autonome e del Land Tirolo)	Funzioni esecutive strettamente correlate a quelle dell'Assemblea generale
Presidente	A rotazione ogni due anni di mandato)	Rappresenta il GECT
Segretario generale	Svolge funzioni di coordinamento dell'ufficio (a rotazione ogni due anni di mandato)	Dirige la struttura amministrativa "Ufficio dell'Euregio Tirolo Alto Adige-Trentino
Collegio dei revisori dei conti		Responsabile dei bilanci

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.13 – Specifiche del GECT Tirolo-Alto Adige-Trentino

Nazioni coinvolte	Italia, Austria
Sede	Viale Druso, 1, 39100 Bolzano, Italia
Indicatori chiave	Abitanti: 1,751,000 Superficie: 26,255 km ²
Data di costituzione	13.09.2011
Durata	15 anni rinnovabili per altri 15 anni
Lingua di lavoro	Italiano, tedesco
Staff	Il GECT non ha un proprio <i>staff</i> ma conta su un gruppo di 7 persone che sono impiegate presso le proprie rispettive amministrazioni
Legge applicabile	In base alla nazionalità del personale, italiana o austriaca
Contatti	Telefono: 0039 0471 402026 Fax: 0039 0471405016 Email: ino@europaregion.info
Sito internet	www.europaregion.info

Fonte: nostra elaborazione

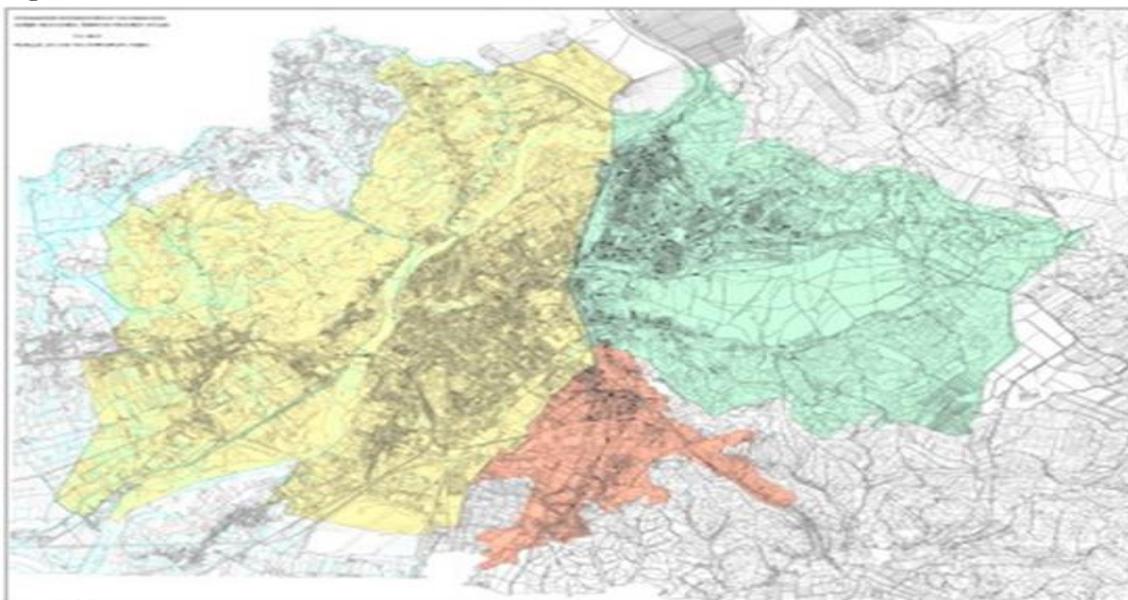
I compiti e i progetti specifici del GECT sono stabiliti dall'art. 6 e 7 dello Statuto. Ogni membro dell'Euregio funziona come un'organizzazione internazionale con il risultato che il GECT può operare solo con il consenso di tutti.

«I GECT che ci sono oggi sono molto diversi sia nella composizione che nelle funzioni, ci sono dei GECT che sono politici, io vivo nel territorio di uno di questi, il GECT del Tirolo e Trentino e Alto Adige è stato il primo che ha avuto come membri solo autorità sub-statali dotate delle competenze legislative primarie, cioè le Province autonome e il Land del Tirolo che sono tutte "Regioni forti". Questo vuol dire avere una componente politica molto forte e anche tutta una serie di competenze che si possono esercitare in proprio e che possono essere coordinate sul luogo. Il GECT è un ente a vocazione generale, questo del Tirolo può occuparsi di tutte le materie di competenze comuni dei tre territori quindi ha una fortissima connotazione

[...] il GECT del Trentino ha molte più competenze di quante non ne abbia la Provincia autonoma del Trentino Alto Adige» [F. Palermo].

GECT Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna občina Nova Gorica in Občina Šempeter- Vrtojba

Figura 3.4 – GECT-GO



Il GECT “Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna občina Nova Gorica in Občina Šempeter- Vrtojba”, conosciuto anche con l’acronimo di GECT-GO è composto dalla città di Gorizia per l’Italia e dalle città slovene di Mestna občina Nova Gorica e Občina Šempeter- Vrtojba. È stato istituito per superare gli ostacoli che possono pregiudicare la realizzazione e gestione delle azioni di cooperazione territoriale nell’ambito di una cornice normativa costituita da diverse legislazioni e procedure nazionali (Tabella 3.15).

Le città di Gorizia e di Nova Gorica condividono non solo un confine ma anche una storia comune e sono situate in un contesto di influenze culturali (italiana, slovena, tedesca) tipicamente di frontiera.

Gorizia, appartenuta fino al 1918 all’impero Austro-Ungarico, è divenuta, dopo la fine della prima guerra mondiale, italiana e nel 1945 è stata rivendicata dalla Jugoslavia che ne ha ottenuto la parte più orientale, rinominandola Nova Gorica. Nonostante le due città, da quel momento, siano state divise da diverse appartenenze nazionali, non hanno mai cessato di avere relazioni commerciali in comune. Con il collasso della Jugoslavia e la dichiarazione di indipendenza della Slovenia nel 1991, entrata nel 2004 nell’Unione europea e nel 2007 nello spazio di Schengen, le due città di Gorizia e di Nova Gorica hanno dato luogo ad una compenetrazione urbana di tipo transfrontaliero dotata di una stabile cornice giuridica.

In particolare le forme di cooperazione transfrontaliera, intensificatesi nei primi anni 2000, hanno permesso la realizzazione di progetti in comune e si sono estese anche all'ulteriore comune di Šempeter-Vrtojba.

Tale forma di cooperazione nel settembre 2011 ha preso le forme permanenti di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale.

Il GECT-GO è specificamente concentrato sulla coordinazione strategica delle politiche della relativa area metropolitana e mira a promuovere e supportare la cooperazione territoriale, lo sviluppo economico, la coesione sociale e l'integrazione territoriale: in particolare gli ambiti di interesse del GECT sono: energia, trasporti, salute e *welfare*, pianificazione urbana, patrimonio culturale e politiche per i giovani e lo sport.

Il GECT ha tra i propri principali obiettivi quello di sviluppare un piano di sviluppo locale transfrontaliero, il "Piano Strategico 2014-2020": con la nuova possibilità per il GECT di diventare un organo intermedio per un ITI, sia il GECT-Go che il Programma transfrontaliero Italia-Slovenia hanno riconosciuto la possibilità di lavorare insieme per lo sviluppo dell'area.

«La finalità del GECT-GO è di farlo lavorare con il Programma Italia-Slovenia dal momento che la finalità di questo GECT è lo sviluppo integrato di quell'area. Mentre ad esempio il GECT delle "Città della ceramica" fa cooperazione a prescindere dai territori, quello di Gorizia invece è proprio incentrato sui luoghi. Anche se ancora non c'è un'evidenza operativa il GECT di Gorizia si distingue per il senso particolare della sua attività, quello ovvero di inserire un ITI dentro il programma transfrontaliero che è affidato al GECT» [R. Rusca].

Secondo il direttore del GECT-GO Sandra Sodini⁶⁶, la nascita dell'idea di porre a capo il GECT-GO per l'implementazione e la gestione di un ITI per il corrente periodo di programmazione (2014-2020), deve ricollegarsi alle vicende legate alle sfide di una crescita comune, in continuità con la tradizione di cooperazione che ha caratterizzato per sessant'anni la vita delle tre città coinvolte dal Gruppo europeo. Si è reso difatti necessario, soprattutto dopo l'adesione della Slovenia all'Ue, agire su più obiettivi comuni per integrare le due realtà nazionali italiana e slovena e l'ITI rappresenta proprio il meccanismo di traduzione di questa sfida.

Per quanto concerne il processo di preparazione per il coinvolgimento del GECT nell'implementazione dell'ITI, il direttore Sodini ha dichiarato che durante il lavoro di orientamento del Piano Strategico del GECT-GO sono stati presi in considerazione tre obiettivi principali tra cui:

- capitalizzare i due periodi di programmazione del Programma Italia-Slovenia per massimizzare gli effetti e l'efficienza degli investimenti pubblici;

⁶⁶ Si rinvia all'articolo *EGTC GO goes for an "integrated territorial investment" for the Interreg Italy-Slovenia programme!*, in INTERACT winter 2014/2015 newsletter, pp. 26-28.

- rivitalizzare l'economia di confine;
- accrescere i servizi locali comuni offerti ai cittadini

Sulla base di questi tre obiettivi, il GECT-GO ha cominciato a lavorare concretamente sul campo grazie ai suoi Comitati ed ha organizzato una consultazione pubblica che ha coinvolto i cittadini dei tre comuni i cui risultati hanno costituito la base per la redazione degli obiettivi e delle azioni previste nel Piano Strategico, successivamente accettato dall'Assemblea.

«La decisione del GECT di includere un ITI è stata ampiamente discussa in occasione di vari incontri. Le posizioni dei membri erano varie: alcuni erano assolutamente contrari, alcuni a favore. Alla fine, considerando l'alto valore aggiunto e l'innovatività dell'approccio del lavoro svolto dal GECT-GO, è stato deciso di stanziare 10 milioni di euro per le azioni pilota legate a due delle tre misure della strategia. Lo stanziamento è stato il risultato di una negoziazione fra il GECT-GO e il Gruppo di lavoro del Programma di cooperazione (Italia-Slovenia), che ha preso in considerazione le azioni sperimentali da adottare. Il GECT-GO potrebbe rappresentare il primo "laboratorio per comprendere il reale valore degli strumenti forniti dai nuovi regolamenti comunitari orientati al raggiungimento degli obiettivi della Strategia 2020» (URBACT, p. 28).

La chiave di volta che ha consentito di includere il GECT nell'implementazione dell'ITI è stata a consapevolezza, da parte di tutti i livelli decisionali, che nel periodo precedente, gli interventi si erano frammentati in singoli progetti che poi erano stati portati avanti senza una reale strategia transfrontaliera.

Dal punto di vista della gestione del GECT, i tre comuni si sono dotati di un sistema di governance basato su tre organi principali: un 'Assemblea, un Direttore e un Presidente.

Tabella 3.14 - Governance del GECT-GO

Organo	Composizione	Funzione
Assemblea	14 membri di cui 7 italiani e 7 sloveni eletti per un periodo di 4 anni	Approvazione del piano strategico e delle decisioni proposte del Direttore
Direttore	Eletto dall'Assemblea per un periodo di 4 anni	Definisce le direzioni di policy, gestione tecnica e pianificazione del GECT
Presidente	Eletto dall'Assemblea per un periodo di 2 anni	Rappresentante legale del GECT
Comitati permanenti	6 distinti per materia (Trasporti, urbanistica, energia, sanità, sport, cultura e formazione)	Supportare il lavoro dell'Assemblea elaborando progetti e proposte

Fonte: nostra elaborazione

Gli obiettivi del GECT-GO consistono nel supporto e nello sviluppo dei programmi di cooperazione territoriale miranti a rinforzare la coesione sociale e territoriale in

differenti campi quali energia, ambiente, trasporti, cultura, turismo e pianificazione urbana.

Gli obiettivi in particolare si concentrano attorno a sei campi diversamente collegati:

- gestire la modernizzazione e la costruzione delle infrastrutture logistiche e dei trasporti;
- coordinare la circolazione dei trasporti pubblici mediante una gestione congiunta dei servizi di trasporto;
- gestire le strutture logistiche nell'area metropolitana;
- gestire lo sfruttamento delle risorse ambientali ed energetiche;
- formulare un piano metropolitano per l'energia;
- formulare piani per misure comuni in altri settori con lo scopo di rinsaldare la coesione economica e sociale.

Al momento il GECT-GO non ha funzioni nell'ambito della CTE ma è coinvolto come beneficiario di alcune azioni di un progetto pilota nell'ambito del programma MED⁶⁷.

Il GECT gestisce i rapporti con le autorità nazionali e regionali al fine di far includere nei loro rispettivi programmi per il periodo 2014-2020 lo strumento integrato ITI.

In linea con il ruolo centrale in termini di sviluppo strategico assegnato allo strumento del GECT dalla programmazione comunitaria 2014-2020, il GECT-GO ha promosso un percorso di programmazione collaborativa fra i rappresentanti dei tre comuni interessati ai fini dell'elaborazione di proposte adeguate per affrontare problemi comuni nell'area transfrontaliera.

In questo senso rivestono un ruolo fondamentale i 6 comitati permanenti che si occupano di definire un Piano di sviluppo locale transfrontaliero da attuare nell'area del GECT.

Usando gli ITI, uno degli strumenti previsti dal nuovo Quadro finanziario comunitario⁶⁸, i comitati del GECT-GO preparano una programmazione congiunta che possa attrarre fondi nell'area transfrontaliera che interessa i 3 comuni per realizzare progetti congiunti a beneficio delle popolazioni di entrambi i lati del confine.

Tra i progetti "*flagship*" condotti dal GECT-GO possono essere segnalati, ad esempio, lo sviluppo della Piazza Transalpina o la gestione del bacino idrico del fiume Isonzo o ancora la cooperazione di tipo accademica che viene condotta tra i dipartimenti universitari di Udine, Trieste e Lubiana e che mira a sviluppare una migliore capacità formativa.

⁶⁷ MED è il Programma di cooperazione territoriale europea transnazionale che coinvolge le Regioni dei 10 Paesi UE che si affacciano sul Mediterraneo e dei 3 Paesi non UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro).

⁶⁸ Per un approfondimento dei quali si rinvia ai paragrafi 3.5, e in particolare 3.5.1 e 3.5.2 del presente rapporto di ricerca.

Tabella 3.15 – Specifiche GECT-GO

Nazioni coinvolte	Italia e Slovenia
Sede	Via Cadorna, 36 34170 Gorizia, Italia
Indicatori chiave	Abitanti: 73.750 Superficie: 365,11 km ²
Data di costituzione	15.09.2011
Durata	Indeterminata
Lingua di lavoro	Italiano e Sloveno
Staff	Un solo direttore
Legge applicabile	Italiana
Contatti	Email: gect@comune.gorizia.it
Sito internet	www.euro-go.eu

Fonte: nostra elaborazione

GECT Euregio “Senza Confini”

Figura 3.5 GECT Euregio senza Confini



Il GECT Euregio senza confini coinvolge i territori delle Regioni italiane Veneto e Friuli Venezia Giulia e del *Land* austriaco della Carinzia: in futuro è previsto che il GECT si estenda anche alla regione istriana, mentre, per quanto concerne la possibilità che lo stesso possa essere esteso anche alla Slovenia, la discussione deve confrontarsi con la problematica data dal fatto che la Repubblica slovena non prevede le Regioni nel suo assetto istituzionale (Tabella 3.17).

Tale GECT è un ente pubblico di scopo a responsabilità limitata, dotato di autonoma personalità giuridica ed ampia autonomia finanziaria e gestionale, con sede a Trieste.

Il GECT è nato con l'obiettivo dichiarato di facilitare e promuovere le varie forme di cooperazione esistenti tra i suoi membri per favorire la coesione economica e sociale: al GECT, infatti, sono stati assegnati compiti connessi all'attuazione dei programmi e dei progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dall'Unione europea.

«Da un punto di vista storico c'è una forte tradizione di cooperazione transfrontaliera che risale agli anni 70' e 80' del secolo scorso, ad esempio abbiamo avuto l'esperienza di Alpe Adria che ha fatto un ottimo lavoro e ancora oggi è citata

come esperienza di rilievo internazionale [...] il GECT è nato nello spirito originale come luogo di concertazione e condivisione della programmazione delle tre Regioni, con l'idea quindi di proseguire la cooperazione gestendo i programmi di cooperazione Italia-Austria e Italia-Slovenia [...] a livello operativo il GECT è diventato nell'autunno 2015 un membro osservatore del Programma Italia Austria» [F. Cremasco].

Ai sensi dello Statuto e della Convenzione del GECT Euregio senza confini, i compiti perseguiti sono declinati su settori di intervento specifici relativi a:

- risorse energetiche e ambientali, gestione dei rifiuti;
- trasporti, infrastrutture, logistica;
- cultura, sport, istruzione e alta formazione;
- agricoltura;
- turismo;
- attività produttive;
- infrastrutture di comunicazione;
- lavoro, formazione professionale e commercio.

In relazione a tali obiettivi, i compiti del GECT possono suddividersi in quattro punti:

- la definizione e l'implementazione dei progetti di cooperazione territoriale di comune interesse;
- la gestione dei programmi operativi entro la CTE;
- la promozione del GECT a livello nazionale ed europeo;
- istituire una cooperazione con altre organizzazioni, associazioni e reti che trattano di ambiti complementari nel campo della cooperazione territoriale

Tabella 3.16- Governance GECT Euregio senza confini

Organo	Composizione	Funzione
Assemblea	Presidenti delle tre Regioni	Approva le decisioni
Presidente	A rotazione tra i componenti dell'Assemblea	Rappresentante legale del GECT
Direttore	Nominato dall'Assemblea per la durata di 3 anni	Definisce le direzioni di policy, gestione tecnica e pianificazione del GECT
Collegio dei revisori	3 componenti effettivi e 2 supplenti	Responsabili della contabilità

Fonte: nostra elaborazione

Recentemente, il GECT ha visto siglati due importanti accordi per lo sviluppo della collaborazione e lo scambio di esperienze in settori chiave, quali quello della Sanità e della Protezione civile.

In particolare, l'Accordo in tema di sanità punta a perseguire strategie comuni per la tutela della salute e la sorveglianza epidemiologica, il rafforzamento della continuità delle cure e la definizione di programmi condivisi per migliorare la qualità dell'assistenza e garantire la sostenibilità dei sistemi sanitari. Per quanto invece concerne l'Accordo sulla Protezione civile, le tre Regioni si sono impegnate a mettere in connessione le rispettive centrali operative (Klagenfurt, Venezia Marghera e Palmanova) per facilitare lo scambio di dati e informazioni ai fini della prevenzione di eventi calamitosi, assicurando anche un'assistenza reciproca in caso di emergenza.

Tabella 3.17 – Specifiche GECT Euregio “Senza confini”

Nazioni coinvolte	Italia e Austria
Sede	Via Genova, 9, 34121, Trieste, Italia
Indicatori chiave	6.661.389 abitanti; 35.807,72 km ²
Data di costituzione	21.12.2012
Durata	30 anni con estensione automatica
Lingua di lavoro	Italiano e tedesco
Staff	Per il 2014 nessuno
Legge applicabile	Italiana
Contatti	Abtl.lad@ktn.gv.at
Sito internet	www.euregio-senzaconfini.eu

Fonte: nostra elaborazione

3.3.2 LE PROSPETTIVE IN MATERIA DI GECT PER REGIONE LOMBARDIA

Alla luce delle considerazioni svolte sulla natura del GECT come strumento per la cooperazione territoriale e delle esperienze applicative esaminate, si rendono opportune talune considerazioni in ordine alla possibilità per **Regione Lombardia** di ampliare il proprio raggio d'azione dell'attività di collaborazione transfrontaliera.

L'istituzione *ex novo* di un GECT o la conversione in tale forma di precedenti strutture di cooperazione territoriale potrebbe giovare a Regione Lombardia in termini di implementazione delle esperienze di cooperazione già avviate, in quanto è un dato comunemente accolto ormai che:

«la qualità della CTE nei territori dove è usato il GECT è aumentata a causa della visibilità, della responsabilità e della stabilità della cooperazione, questo perché quando si forma una struttura con queste caratteristiche si crea la percezione non solo di voler condividere dei progetti comuni ma soprattutto un grande disegno progettuale che interessa più entità e ciò è decisamente più importante» [A. Alcolea]

Una delle prospettive maggiormente discusse in tale ambito, ha riguardato la trasformazione della Comunità di lavoro Regio Insubrica in un GECT per fronteggiare l'indebolimento della stessa venutosi a creare anche in conseguenza delle vicende

legislative italiane che hanno privato di risorse e depotenziato le Province da cui essenzialmente la Regio Insubrica è costituita.

L'opportunità all'orizzonte che si intende cogliere con questa scelta, si orienterebbe verso un nuovo organismo, pubblico e multilivello, in grado di concorrere all'assegnazione di fondi INTERREG così come di altre risorse comunitarie. Il GECT inoltre si porrebbe come soluzione ideale per assicurare continuità alle relazioni intessute e alle iniziative sostenute dalla Comunità di lavoro insubrica, muovendo verso una cooperazione più intensa e strutturata.

«Quella del GECT è una strada che viene talvolta percorsa fra paesi europei per seguire in modo più celere le diverse procedure e per spendere meglio i fondi Ue ... l'ipotesi relativa alla Svizzera è più complicata non essendo uno Stato membro ... piuttosto vorremmo trasformare o creare una sorta di GECT con Regio Insubrica in modo tale che quel GECT possa poi essere il promotore di diversi progetti all'interno della nostra programmazione Italia-Svizzera 2014-2020, è un tentativo che stiamo sondando» [E. Galbiati].

L'opportunità di istituire un GECT per la Regione Lombardia si lega alla possibilità non solo di consolidare ed implementare le esperienze già intessute, come sopra detto, ma anche a quella di creare nuove opportunità di cooperazione territoriale.

«In generale i GECT sono gli apripista della cooperazione in quanto, essendo strutture pubbliche che lavorano a livello transfrontaliero e operando nel mercato unico, aprono la strada in molti ambiti diversi come ad esempio gli appalti transfrontalieri» [A. Alcolea].

A tal proposito risulta di particolare interesse l'invito rivolto a Regione Lombardia ad aderire al GECT di recente istituzione "Alleanza Interregionale il Corridoio Reno-Alpi" che intende proseguire la fruttuosa esperienza di cooperazione del CODE24 (un'iniziativa strategica con un approccio *bottom-up* approvata nell'ambito del programma quadro europeo INTERREG IVB NWE per il periodo 2010-2015) per garantire la continuità della *partnership* a lungo termine e la cooperazione al di là del periodo di vita del progetto INTERREG.

Il GECT Alleanza interregionale per il Corridoio Reno-Alpino è nato all'inizio del 2015 per facilitare la cooperazione transnazionale tra i partner lungo l'asse Rotterdam - Genova e gestire le complesse sfide dello sviluppo di questo corridoio come parte della rete transeuropea, anche nell'interesse degli abitanti dei territori interessati. Tale GECT, rappresentando i livelli locale e regionale, dovrebbe essere considerato lo stakeholder di riferimento per contribuire allo sviluppo integrato del Corridoio Reno - Alpi come parte della rete TEN-T.

Il GECT è composto da 16 componenti provenienti da 5 paesi - Paesi Bassi, Belgio, Germania, Svizzera e Italia: per quest'ultima la Regione Piemonte ha già dato la propria adesione mentre si attende ancora quella delle Regioni Liguria e Lombardia.

Quest'ultima però pare nutrire un'intenzione più che chiara in tal senso avendo recentemente affrontato a livello di Giunta il provvedimento concernente la volontà di aderire a tale GECT, demandando all'Assessore alle Infrastrutture e alla Mobilità l'inoltro della richiesta di autorizzazione all'adesione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁶⁹.

3.4 LE STRATEGIE MACROREGIONALI E IL CONCETTO DI MACROREGIONE: DEFINIZIONI E CARATTERISTICHE

La nascita e l'evoluzione del concetto di **macroregione** può essere spiegata con la propensione dimostrata nel tempo dall'Unione europea nel prediligere, quali interlocutori preferenziali per la promozione dello sviluppo locale, le Regioni, intese come aree territoriali contigue e caratterizzate dagli stessi problemi, piuttosto che i singoli Stati.

L'Unione europea, infatti, ha reputato maggiormente incisive ed efficienti, in questo senso, azioni in grado di travalicare i confini nazionali: è dunque possibile collegare il tema delle macroregioni europee all'ambito della politica regionale comunitaria, intendendole quali iniziative per realizzare, nel contesto della politica di coesione, l'obiettivo della cooperazione territoriale europea.

Il termine macroregione, inteso nel significato che gli si attribuisce in questo specifico ambito, non è riconducibile ad una predeterminata elaborazione teorica, riferibile ad un ente circoscritto entro confini istituzionalizzati, ma nasce per indicare una nuova ed atipica modalità strategica di azione attuabile tra territori affini.

Il concetto di macroregione e quello della rispettiva strategia sono nati infatti in occasione dell'iniziativa promossa dai Paesi della zona baltica per sviluppare un'innovativa modalità di soluzione condivisa dei problemi e delle sfide legate ad una data area geografica. A partire dunque dal periodo di programmazione 2007-2013 le strategie macroregionali sono state introdotte come una parte dello strumentario della politica regionale comunitaria.

Alla base di questa idea vi è stata la necessità di individuare un approccio innovativo che andasse oltre tutte le tradizionali logiche di *policy making* già elaborate e che potesse affrontare i problemi attraverso una modalità integrata e basata sulla coesione.

Il bisogno di un impegno a lungo termine per il maggior coinvolgimento degli stakeholder a tutti i livelli verso obiettivi transnazionali è stato inoltre richiesto dalla strategia Europa 2020⁷⁰, all'interno della quale alcuni obiettivi politici non possono

⁶⁹Delibera n. 4911, seduta n. 156 del 7 marzo 2016

⁷⁰ La **Strategia Europa 2020** “per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” individua cinque obiettivi principali da raggiungere entro il 2020. 1) Occupazione con il 75 per cento della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni attiva; 2) Innovazione con il 3 per cento del prodotto interno lordo dell'UE impiegato per la ricerca e lo sviluppo; 3) Cambiamenti climatici con il raggiungimento degli obiettivi di protezione climatica e energetici «20/20/20» (ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 20 per cento rispetto al 1990, aumentare al 20 per cento la quota di energie rinnovabili del consumo totale di

essere perseguiti da una singola Regione utilizzando gli strumenti di cooperazione territoriale esistenti.

A tal proposito la Commissione europea ha quindi identificato le macroregioni come nuovo modello politico-territoriale che può approfondire maggiormente l'integrazione europea ed essere in grado di raggiungere gli obiettivi della nuova politica di coesione 2014-2020.

La Commissione europea, durante l'elaborazione della prima strategia macroregionale, ha sviluppato una propria **definizione sia di macroregione**, intendendola come «un'area che include territori da diversi paesi o regioni associati da una o più caratteristiche e sfide geografiche, economiche o sociali in comune» che di **strategia macroregionale**, vista come «un quadro integrato che consente all'Unione europea e agli Stati membri, grazie al coordinamento delle politiche pertinenti, di identificare i bisogni e di rispondervi utilizzando le risorse disponibili» (Commissione europea, 2009a).

Le macro-regioni, definite «*soft policy spaces*» (Parlamento europeo, 2015, p. 20), hanno confini geografici flessibili e disponibili ad una negoziazione che è influenzata dalle necessità e dalle questioni comuni: più precisamente la scala della cooperazione macroregionale può definirsi come il prodotto della sovrapposizione delle caratteristiche territoriali e funzionali degli ambiti politici di una data area.

Tenendo conto delle caratteristiche che una macroregione deve presentare e del fatto che la stessa non viene eretta sulla base di criteri finanziari o amministrativi, è possibile inquadrare la macroregione come un'**area funzionale**, frutto della costruzione politica e sociale orientata verso specifici e comuni obiettivi da affrontarsi mediante un approccio integrato che prevede l'azione di tutti gli attori (istituzioni comunitarie, stati, autorità regionali e locali) sul territorio.

«La macroregione supporta dunque una visione funzionale di un'area dove il termine "regione" non indica un territorio delimitato da specifici confini, ma piuttosto è inteso come "area" caratterizzata a determinate problematiche» [L. Berionni].

Così, come la Macroregione può essere definita un'area funzionale, allo stesso modo, di tipo funzionale, è anche il modello di governance⁷¹ da cui è gestita e che si caratterizza per una struttura policentrica in cui le istituzioni operano in maniera flessibile ed integrata su pochi obiettivi.

La macroregione presenta quindi due profili di innovazione: da un lato è un tipo di approccio pragmatico per implementare l'efficacia della politica pubblica a livello

energia, aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica); 4) Istruzione con la quota di abbandono scolastico scesa al di sotto del 10 per cento e con almeno il 40 per cento delle persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni con un titolo di studio universitario o un titolo equivalente; 5) Povertà con il numero delle persone a rischio di povertà ridotto di 20 milioni.

⁷¹ A tal proposito è opportuno ricordare la duplice dimensione in cui declina la *multilevel governance*, una verticale orientata al collegamento tra livelli superiori ed inferiori di governo ed una orizzontale incentrata sugli accordi di cooperazione tra i livelli di governo sub-statali.

transnazionale di area vasta, dall'altro rappresenta un modello politico innovativo «basato su una governance a metà strada tra lo stato tradizionale e la comunità sopranazionale» (A. Stocchiero, 2010, p. 3).

L'obiettivo principale della strategia è quello di portare un valore aggiunto attraverso una maggiore coordinazione ed integrazione dei differenti attori, politiche e programmi di finanziamento. Ciò che infatti contraddistingue la Macroregione è questo miglior coordinamento di risorse ed istituzioni disponibili, «garantito dalla “supervisione” degli organismi comunitari su una serie di attori, strutture e strumenti già esistenti, ma che, da soli, agirebbero in maniera scoordinata» (Berionni, 2012, p. 738).

«Le strategie macroregionali hanno senso dove c'è un'area funzionale con una grande quantità di collegamenti tra Regioni e Stati membri in un dato territorio: hanno un valore aggiunto quando riescono a tenere insieme attori, istituzioni, Regioni e Stati membri in un'area funzionale dove ci sono forti collegamenti economici e geografici o ove c'è una forte cultura di cooperazione» [T. Wobben].

Essendo stata concepita come una nuova forma di cooperazione intergovernativa per riallocare in modo efficiente strumenti già esistenti, la strategia macroregionale è nata senza i presupposti tipici degli strumenti di cooperazione territoriale europei: ai fini dell'implementazione della strategia non sono stati infatti ritenuti necessari né fondi comunitari aggiuntivi né una legislazione *ad hoc*.

A tal proposito i principi che governano la gestione di una strategia macroregionale obbediscono alle famose regole dei “**tre no**”:

- nessuna nuova legislazione: da un punto di vista formale, le strategie macroregionali prendono la forma di “comunicazioni” emesse dalla Commissione europea e successivamente supportate dal Consiglio europeo, ma non sono accompagnate dall'emissione di una normativa dedicata. Le linee guida e gli obiettivi concreti (inclusi i risultati attesi, i pilastri e le aree di punta) della strategia sono descritti rispettivamente nella Comunicazione e nel Piano d'Azione della Commissione;
- nessuna nuova struttura istituzionale: le strategie devono essere implementate ad opera delle organizzazioni ed istituzioni delle regioni partecipanti che meglio possono agire in linea con le necessità del territorio. Questo non implica la mancanza di una precisa struttura di governance ma presuppone che, per l'effettività della strategia, molto dipenda dal suo sistema di governance integrata, complessivamente intesa;
- nessuna nuova dotazione finanziaria: le strategie macroregionali non hanno dei fondi comunitari tanto è vero che uno dei loro punti chiave consiste proprio in un migliore allineamento dei fondi esistenti ai progetti e alle azioni macroregionali concordate. Questa regola in particolare prevede che proprio per la mancanza di specifiche risorse si stimolino gli attori coinvolti verso una gestione più responsabile delle dotazioni a disposizione.

A queste tre regole il Parlamento europeo nel 2012⁷² ha contrapposto altrettante regole di segno opposto, vale a dire le regole dei “tre si”:

- si alla complementarità dei fondi;
- si alla coordinazione degli strumenti istituzionali;
- si a realizzare nuovi progetti.

L’assenza di una regolamentazione dedicata distingue le strategie macroregionali dagli altri strumenti di cooperazione territoriale previsti nel panorama comunitario.

A differenza ad esempio dei GECT, la cui puntuale disciplina nei regolamenti CE 1082/2006 e Ue 1303/2013 ha fatto emergere problemi di compatibilità tra le differenti normative nazionali, causando incertezza e talvolta impossibilità di utilizzo dello stesso strumento, le strategie macroregionali, avendo alla base l’intermediazione diretta degli Stati membri, tendono ad evitare i conflitti tra diverse logiche operative.

Inoltre, a differenza di un GECT, la macroregione non è un nuovo attore con personalità giuridica, ma consiste in una nuova modalità di cooperazione su risorse e programmi già esistenti e si basa su una strategia comprensiva in cui tutti gli attori istituzionali agiscono in modo integrato per risolvere problemi che hanno preventivamente individuato collettivamente.

Confrontando le strategie macroregionali con le euroregioni, si può invece sottolineare come queste ultime non solo abbiano svolto la funzione di “apripista” per le prime (ad esempio la euroregione baltica e quella adriatico ionica) ma anche come, attualmente, si collochino tra gli attori che devono operare, alla pari dei GECT, proprio all’interno di un’area macroregionale⁷³.

Durante lo scorso periodo di programmazione comunitaria (2007-2013) erano state rilevate alcune criticità, come ad esempio la perdita di concentrazione sulle priorità dei programmi transnazionali, la complessità delle procedure di governance, un numero eccessivo di spazi di cooperazione e lo scarso uso di strumenti quali i GECT.

Con il regolamento sulla CTE del quadro 2014-2020 si è tentato di risolvere alcune di queste problematiche e a tal fine è stato istituzionalizzato il ruolo delle strategie macroregionali, intendendole quali strumenti che possono essere supportato dai Fondi SIE per affrontare alcune sfide comuni ad una data area geografica in vista della coesione economica, sociale e territoriale.

⁷² Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sull’evoluzione delle strategie macroregionali: pratiche attuali e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo*, 27 giugno 2012.

⁷³ Ciò che distingue le macroregioni dalle euroregioni sta nel fatto che le prime vengono proposte per l’attuazione di alcune importanti politiche dell’Ue nel campo della cooperazione e necessitano di territori affini all’interno dei quali strutturare relazioni e reti che superino i tradizionali mercati interni; le euroregioni, invece, sono soggetti giuridici dotati di autonomia in grado di indirizzare lo sviluppo delle aree di frontiera per convertirle in spazi di cerniera e non più di confine tra gli Stati.

Le strategie macroregionali possono quindi rappresentare un'importante strumento per promuovere la cooperazione territoriale e la coesione in Europa, contribuendo a creare un senso di responsabilità comune tra i vari partner interessati.

La cooperazione realizzata nell'ambito delle strategie macroregionali si distingue da quella nell'ambito della CTE.

Se è vero infatti che entrambe riguardano la cooperazione territoriale e, in più, la cooperazione transnazionale riguarda zone geografiche che possono essere identiche a quelle coperte dalle strategie con temi in comune, esistono però differenze importanti, in quanto le strategie macroregionali non sono una componente della CTE, non hanno propri programmi operativi e non prevedono un finanziamento aggiuntivo.

«La macroregione non è un nuovo soggetto giuridico, non è un nuovo operatore al quale viene affidata la gestione di fondi o programmi [...] diversi strumenti non solo non si sovrappongono ma, anzi, possono e dovrebbero convivere» [L. Berionni].

Le strategie macroregionali possono usare tutti gli strumenti disponibili (quelli europei quanto quelli nazionali o regionali) per supportare progetti che servono allo scopo di consentire uno sviluppo sul territorio.

Questo implica che le strategie possono essere implementate, per esempio, attraverso progetti nell'ambito di programmi *mainstream* in combinazione con progetti nell'ambito di diverse componenti dei programmi di CTE, supportati solo a livello nazionale o regionale, o di progetti che supportati da un prestito dalla BEI.

«L'idea è di allineare i vari strumenti di finanziamento, non solo i fondi strutturali ma anche gli altri fondi, di poter smobilizzare tutte le fonti di finanziamento, comprese anche quelle che provengono dal settore privato, anche dalle istituzioni finanziarie» [A. Mairate].

L'implementazione è la chiave decisiva per il successo ma anche per il fallimento di una strategia in quanto è necessario infatti saper stimolare e monitorare lo sviluppo, la selezione e la realizzazione di progetti che effettivamente contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della strategia e saperlo fare in un modo coordinato.

La coordinazione può prendere forme differenti: in molti casi può essere sufficiente che le autorità competenti nei Paesi e regioni partner si tengano informati e discutano dei progetti di comune interesse nel quadro della strategia per essere sicuri che questi progetti siano in linea e convergano verso gli obiettivi della strategia.

In altri casi, può essere più efficiente iniziare a coordinare la promozione di progetti ad una stadio molto iniziale per assicurare complementarità e sinergie, anche se i progetti restano indipendenti gli uni dagli altri; in pochi altri casi invece, i partner possono arrivare a sviluppare progetti comuni finanziati congiuntamente.

«Il concetto fondamentale che entra in gioco in riferimento alla strategia macroregionale e che ne può decretare il successo come il fallimento è quello di *functional governance* [...] cioè la scelta di agire in maniera congiunta ed integrata su specifici – e quindi pochi - obiettivi piuttosto che su una generalità di scopi ... in mancanza di una forte e consolidata tradizione di *governance*, la flessibilità alla base di una simile strategia potrebbe creare confusione, distorsioni, ritardi, per cui non è detto che la strategia macroregionale sia sempre una soluzione vincente» [L. Berionni].

Passando al percorso che conduce alla costruzione istituzionale di una macroregione possiamo riscontrare alcune fasi in ordine progressivo:

- *in primis* si ha l'**iniziativa politica** che vede come protagonisti le autorità regionali e locali che hanno identificato nei loro territori questioni e problematiche che necessitano di essere affrontate con un'azione ed una strategia comune;
- un secondo momento è dato dalla **fase cd. “di lancio”** da parte degli Stati che consiste nell'attivazione e nel coinvolgimento delle autorità nazionali interessate nel riconoscimento ufficiale di una comune volontà politica nello stabilire una macroregione. Una volta raggiunto un solido consenso a livello intergovernativo la questione viene fissata nell'agenda del Consiglio europeo che avvalga l'iniziativa laddove giudichi l'idea di stabilire una macroregione con un valore aggiunto⁷⁴ utile e di interesse per l'intera Europa;
- la terza fase consiste nella **progettazione di un piano d'azione** a livello nazionale seguito dall'elaborazione di una strategia ad opera della Commissione europea attraverso un intenso processo di consultazione che coinvolge gli Stati membri e gli stakeholder delle aree interessate secondo un approccio propriamente *bottom up*;
- segue infine l'adozione di un piano d'azione che poi è ratificato dal Consiglio europeo e la pubblicazione della comunicazione che chiude questa fase ultima fase, formalmente di tipo *top down*.

Per quanto concerne le modalità attuative, le strategie macroregionali si basano, generalmente, su un sistema di **governance**⁷⁵ **a tre livelli** che distingue tra politica, coordinazione e misure operative.

La *governance* multilivello contempla la leale collaborazione delle istituzioni comunitarie, degli Stati e delle autorità locali. Il Consiglio è responsabile dell'elaborazione delle politiche, mentre la Commissione riveste un ruolo strategico in

⁷⁴ In particolare «il valore aggiunto della strategia macroregionale è nell'approccio integrato di attori, politiche e strumenti finanziari, diretto a specifici obiettivi intorno ai quali viene costruita la MacroRegione» (Berionni, 2012, p. 737).

⁷⁵ Con il termine *governance* si intende descrive le diverse fasi che devono essere affrontate ed in particolare come e da chi sono attuate le strategie e quali azioni congiunte sono state avviate e finanziate.

qualità di responsabile del coordinamento, del monitoraggio, delle relazioni e del supporto all'attuazione.

I partner che invece operano già nella Regione vedono adattarsi la loro attività agli obiettivi della strategia secondo il principio del partenariato.

Più precisamente, gli attuali elementi che compongono la struttura della governance sono:

- il coinvolgimento ad alto livello politico dello Stato membro e della Commissione per sancire l'impegno politico e l'orientamento strategico;
- i "punti di contatto nazionali", ovvero funzionari di alto livello responsabili, in ciascuno degli Stati partecipanti, delle attività di coordinamento ad elevato livello amministrativo;
- gli esperti suddivisi in gruppi direttivi per ciascuna priorità tematica o questione orizzontale di tutti i Paesi interessati che costituiscono.

«La principale difficoltà che una strategia può incontrare è data dal fatto che non ci sia accordo sulle priorità o che nessuno voglia implementarle, così la chiave per il successo è data in primo luogo dalle fondamenta politiche e amministrative, poi dall'identificare progetti fattibili e strategie che possono essere implementate in un certo tempo [...] le strategie macroregionali funzionano solo se c'è un target realistico e un livello di successo realistico» [T. Wobben].

Tabella 3.18- Caratteristiche di una strategia macroregionale

Area geografica interessata	Definita non da un punto di vista geografico ma da sfide e caratteristiche in comune tra territori di diversi Stati o regioni.
Membri	Istituzioni comunitarie; Stati membri e candidati Ue; autorità regionali e locali; istituzioni ed organizzazioni pubbliche e private
Organizzazione	permanente; multilevel governance;
Attività	di natura transnazionale e transfrontaliera; multisetoriale; imperniata su sfide ed obiettivi comuni
Caratteristiche peculiari dello strumento	no proprio budget; no proprio personale amministrativo; no nuove strutture istituzionali; no specifica base giuridica
Vantaggi legati all'uso dello strumento	Valorizzazione delle autorità regionali e locali; razionalizzazione delle risorse finanziarie; incremento della consistenza e della coordinazione delle varie politiche d'azione

Fonte: elaborazione propria

3.4.1 LE STRATEGIE MACROREGIONALI ATTIVE NELL'UNIONE EUROPEA

Dall'avvio della Strategia dell'Unione europea per la Regione del Mar Baltico nel 2009, l'Europa ha mostrato un interesse crescente nei confronti di questo strumento di cooperazione.

Attualmente esistono 4 strategie macroregionali ufficialmente riconosciute e 5 in fase di studio, ognuna delle quali definita attorno a specifiche caratteristiche geografiche (catene montuose o un bacini marittimi).

Tabella 3.19 - Panoramica delle Strategie macroregionali attuali e corso di in predisposizione

Macro-regioni esistenti	Macro-regioni in esame
<ul style="list-style-type: none">• Strategia per la Regione del Mar Baltico• Strategia per la Regione del Danubio• Strategia per la Regione Adriatico-Ionica• Strategia per la Regione Alpina	<ul style="list-style-type: none">• Regione dei Carpazi• Regione de mare del Nord• Regione del mar Nero• Regione Atlantica• Regione del Mediterraneo

Fonte: nostra elaborazione

Le questioni finora trattate dalle strategie macroregionali esistenti riguardano:

- il deterioramento delle condizioni ambientali del Mar Baltico;
- l'attrattività della Regione del Danubio sfruttando il potenziale inutilizzato;
- l'eterogeneità economica, sociale e ambientale della regione Adriatico-ionica;
- gli squilibri territoriali, economici e sociali tra le città e le zone rurali delle Alpi.

Tabella 3.20- Rassegna delle principali strategie macroregionali esistenti nell'Ue

Eu Strategy	Stato di attuazione	Nr.	Paesi interessati		Obiettivi	Aree Prioritarie
			Stati Ue	Stati non Ue		
Regione del mar Baltico	Strategia approvata dal Consiglio europeo a ottobre 2009	8	Danimarca Estonia Finlandia Germania Lettonia Lituania Polonia Svezia	La Strategia implica una cooperazione estesa ai tre Paesi confinanti (Norvegia, Russia e Bielorussia)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salvare il mare 2. Connettere la regione 3. Aumentare la prosperità 	17 con una serie di progetti <i>flagship</i> per ciascuna area
Regione Danubiana	Strategia approvata dal Consiglio europeo ad giugno 2011	14	Austria Bulgaria Germania Repubblica Ceca Repubblica Slovacca Slovenia Romania Ungheria	Bosnia-Erzegovina Croazia Moldavia Montenegro Serbia Ucraina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Connettere la Regione 2. Proteggere l'ambiente 3. Costruire prosperità 4. Rafforzare la Regione 	11
Regione Adriatico-Ionica	Strategia approvata dal Consiglio europeo ad ottobre 2014	8	Croazia Grecia Italia Slovenia	Albania Bosnia-Erzegovina Montenegro Serbia	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Blue growth" 2. Connettere la Regione 3. Qualità ambientale 4. Turismo sostenibile 	8 più 2 aspetti orizzontali (ricerca – innovazione e capacity building)
Regione Alpina	Strategia approvata	7	Austria Francia Italia Slovenia Germania	Svizzera Liechtenstein	<ol style="list-style-type: none"> 1. Migliorare la competitività, prosperità e coesione della regione 2. Accessibilità e collegamenti 3. Sostenibilità e attrattività ambientale 	9

Fonte: nostra elaborazione

La Strategia macroregionale per la Regione del Mar Baltico (EUSBSR – European Union Strategy for the Baltic Sea Region)

La **Strategia dell'Unione europea per la Regione del Mar Baltico**, presentata dalla Commissione europea nel giugno 2009, è stata la prima strategia macroregionale ad essere approntata in ambito comunitario.

La Strategia macroregionale per la Regione del mar Baltico raggruppa 8 Stati membri dell'Unione europea accomunati da sfide connesse al bacino del Mar Baltico ed è aperta anche alla cooperazione con Paesi confinanti esterni all'Ue come Norvegia e Russia.

Il processo di sviluppo della prima strategia macroregionale è incominciata nel 2007 allorché, su iniziativa del governo svedese, il Consiglio europeo invitò la Commissione europea a presentare una strategia per l'area della macroregione baltica.

La strategia, nata per affrontare le sfide di natura ambientale ed economica connesse alla Regione (inquinamento del Mar Baltico dovuto ai residui bellici del secondo conflitto mondiale), con il tempo ha costituito la piattaforma per una cooperazione rafforzata in numerosi altri campi ed ha condotto all'allineamento delle strategie e delle azioni riferite alle numerose pregresse strutture di cooperazione transnazionale presenti nella macroregione (ad esempio il Consiglio nordico del 1951).

Dal punto di vista del contenuto, la strategia inizialmente prevedeva 4 pilastri/obiettivi, in seguito (2013) ridotti a 3, ognuno dei quali racchiude 4 sotto obiettivi: il piano d'azione invece è distinto in 17 aree prioritarie.

A livello organizzativo la strategia EUSBSR ha un tratto distintivo rappresentato dalle cd. azioni orizzontali, vale a dire azioni trasversali coordinate tra le differenti aree prioritarie.

Il consenso raggiunto tra gli Stati partecipanti, attorno ad un obiettivo chiave, è poi tradotto in misure come i progetti “*flagship*” che sono il risultato di una consultazione politica entro un'area prioritaria o un'azione orizzontale.

Parlando degli attori coinvolti, è necessario ricordare come la strategia sia stata eretta in una zona caratterizzata da una ricca e variegata tradizione di cooperazione, ragion per cui il principale obiettivo è stato quello di incoraggiare un'efficace convergenza tra le strutture esistenti con riferimento agli obiettivi strategici perseguiti.

Affrontando invece il discorso della governance della strategia, la stessa è strutturata su sistema di governo a 3 livelli (politico, coordinazione, operativo).

A livello nazionale i vari “punti di contatto” (approntati in ogni Stato) giocano un ruolo principale nella coordinazione e nel supporto dell'implementazione e configurazione della strategia e incoraggiano il coinvolgimento degli stakeholder.

A livello regionale i “coordinatori delle aree prioritarie” sono responsabili per la coordinazione delle azioni necessarie per le differenti aree (per ogni area prioritaria sono stati costituiti almeno 2 coordinatori di due differenti Stati partecipanti).

La Strategia macroregionale per la Regione Danubiana (EUSDR – European Union Strategy for the Danube Region)

La **Strategia macroregionale per la Regione del Danubio** include un'area approssimativamente di 800,000 km² comprensiva di territori con sfide comuni legate alle inondazioni, alla sicurezza ambientale, alla navigabilità e all'incremento di attrattività dei fiumi.

La strategia coinvolge 14 Paesi di cui 9 membri dell'Unione e 5 esterni. Come nel caso della strategia per il Mar Baltico, anche la strategia EUSDR ha potuto contare su una vasta rete di strutture preesistenti operanti nel campo della cooperazione transnazionale.

Il Piano d'azione dell'EUSDR consiste in 4 obiettivi e 11 aree prioritarie che sono state sviluppate dai coordinatori analogamente alla prima strategia: le questioni politiche affrontate sono principalmente trasporto, ambiente, sicurezza, educazione. Gli aspetti chiave della coordinazione della strategia riguardano la segnalazione e la valutazione che è sotto la responsabilità della Commissione e dei coordinatori di area: il rapporto effettuato deve infatti includere i progressi in relazione all'implementazione del piano d'azione.

Per quanto concerne gli attori coinvolti, vi sono 24 controllori di area e 14 punti di contatto nazionali: in merito, è stato fatto uno sforzo nella distribuzione dei "controllori" per coinvolgere quanti più Stati membri della strategia in un sistema di coordinazione binazionale (Parlamento europeo, 2015, p. 52).

A tal proposito, Austria, Romania (entrambe fautrici della strategia) Ungheria e Germania giocano un ruolo importante nel processo decisionale coordinando rispettivamente tre aree prioritarie. Un secondo livello di coinvolgimento invece è costituito da alcuni stati membri come Bulgaria, Slovacchia e Croazia e la Serbia che sono coinvolte rispettivamente in due aree prioritarie. Ucraina e Bosnia-Erzegovina invece non sono direttamente coinvolte in nessuna area prioritaria.

Gli aspetti della governance della strategia danubiana sono in gran parte costruiti sull'esperienza dell'EUSBSR: la coordinazione di ogni area prioritaria è di responsabilità di tutti gli attori coinvolti nella strategia.

La Strategia macroregionale per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR – European Union Strategy for the Adriatic Ionian Region)

La terza strategia macroregionale è stata adottata dalla Commissione e dal Consiglio europei nel 2014 e coinvolge 8 Stati di cui 4 membri dell'Ue e 4 esterni con i quali è prevista un'estesa cooperazione. L'Italia e la Grecia hanno giocato un ruolo chiave nell'elaborazione della strategia e rivestono ancora oggi un ruolo strategico.

La **strategia EUSAIR** è tesa a promuovere un'intensa integrazione nell'ambito del mercato interno, per la stabilità dell'area, per incoraggiare la cooperazione tra Paesi

comunitari ed extracomunitari, assistendo nel percorso verso l'Unione i paesi candidati e potenziali candidati.

La strategia si basa su 4 pilastri/obiettivi e relativi gruppi di lavoro: crescita blu (coordinato da Grecia e Montenegro), connettere la regione (Italia e Serbia), qualità ambientale (Slovenia e Bosnia-Erzegovina) e turismo sostenibile (Croazia e Albania). Si aggiungono inoltre due aspetti trasversali: ricerca, innovazione e sviluppo delle PMI e rafforzamento delle capacità.

Per quanto concerne l'Italia le Regioni coinvolte sono Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Rispetto alla programmazione comunitaria 2014-2020 gli obiettivi della strategia saranno perseguiti principalmente mediante i programmi di cooperazione territoriale (in particolare il Programma Adriatico-Ionico, le cui aree eleggibili coincidono con quelle della strategia), i Fondi strutturali e, in base alle diverse azioni da implementare, i programmi a gestione diretta Horizon 2020, COSME, Europa Creativa, Erasmus+ e Life.

3.4.2 LA STRATEGIA MACROREGIONALE PER LA REGIONE ALPINA E IL RUOLO DI REGIONE LOMBARDIA

La Regione alpina si compone di territori diversificati per ragioni demografiche, sociali, economiche, culturali e linguistiche. Tali diversità, nel tempo, hanno condotto i diversi territori alla consapevolezza di una maggiore cooperazione, anche al fine di affrontare alcuni sfide comuni come quelle ambientali, economiche e sociali, giudicate gestibili in modo efficace solo secondo un approccio interregionale.

Le maggiori sfide che la Regione Alpina è chiamata a fronteggiare possono riassumersi nel fatto che la stessa Regione comprende la più vasta estensione di montagne d'Europa con la più bassa densità di popolazione, accompagnata da un'alta vulnerabilità al cambiamento climatico, una sensibile perdita di biodiversità ed un elevato livello di invecchiamento della popolazione.

Fin dal secolo scorso, i territori dell'arco alpino hanno sviluppato una coscienza comune in merito alla necessità di concepire la Regione Alpina come un'unica entità da preservare e valorizzare e, a tal fine, sono stati così realizzati progetti di cooperazione transnazionale ed interregionale ad opera di numerosi soggetti transfrontalieri, diventati in seguito i principali protagonisti della cooperazione territoriale in quell'area.

Tra questi soggetti possiamo principalmente annoverare:

- la Comunità di lavoro delle Regioni Alpine (Arge-ALP)⁷⁶;

⁷⁶ ARGE ALP è un'associazione transfrontaliera nata nel 1972 che riunisce Regioni tra Svizzera, Germania, Austria e Italia (Lombardia, Alto Adige, Trentino): lo scopo principale dell'associazione

- la Comunità di lavoro dei *Lander* e delle Regioni delle Alpi Orientali (ALPE-ADRIA)⁷⁷;
- la Comunità di lavoro delle Alpi Occidentali (COTRAO)⁷⁸;
- la Regio Insubrica⁷⁹;
- la Regio Sempione⁸⁰;
- l'Alpe Adria⁸¹;
- l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (convertito poi in un GECT);
- la Convenzione delle Alpi⁸²;
- il Programma Spazio Alpino⁸³.

Nonostante la molteplicità dei soggetti orientati a realizzare attività di cooperazione nell'area alpina, l'area è rimasta caratterizzata da una certa frammentazione in termini di competenze, strumenti, livelli di policy e portatori di interesse che ha prodotto alcune sovrapposizioni e discontinuità. Nel corso degli anni si è sviluppata così la consapevolezza della necessità di un approccio maggiormente coordinato ed efficace che fosse in grado di complementare le strutture di cooperazione esistenti senza produrre ulteriori duplicazioni. Sulla base di queste premesse è stata sviluppata EUSALP, la **strategia macroregionale dell'Unione europea per la Regione Alpina**.

consiste nella risoluzione dei problemi comuni in particolare in campo ecologico, culturale, sociale ed economico.

⁷⁷ ALPE ADRIA, fondata nel 1978 è un'associazione transfrontaliera che comprende alcune Regioni/*Lander* tra Italia (Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia), Germania, Austria, Slovenia, Croazia e Ungheria ed il cui scopo è, tramite intense cooperazioni a carattere progettuale, occuparsi di ambiti quali: trasporti, turismo, cultura, società, assetto del turismo, agricoltura e foresta.

⁷⁸ COTRAO, fondata nel 1982 è un'associazione transfrontaliera tra Regioni svizzere, francesi ed italiane (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria): è stata successivamente sostituita dall'Euroregione Alpi Mediterraneo (Alp Med) di cui fanno parte tutti i vecchi membri della COTRAO ad esclusione dei Cantoni svizzeri. Il suo obiettivo è quello di favorire la circolazione delle informazioni ed il coordinamento dei problemi e delle soluzioni di comune interesse nei campi della cultura, ricerca, comunicazione, trasporti e politiche della montagna.

⁷⁹ Si tratta di una comunità di lavoro che promuove la cooperazione transfrontaliera nella regione italo-svizzera dei Laghi Alpini e Prealpini: la compongono le Regioni italiane della Lombardia e del Piemonte, la Repubblica e Cantone Ticino e le Province di Como, Lecco, Novara, Varese e Verbano Cusio Ossola.

⁸⁰ Istituita nel 1996, a cavallo della frontiera italo-svizzera, vi partecipano alcuni comuni Svizzeri, il Cantone del Vallese, alcune Comunità montane, il Comune di Domodossola e la Provincia del Verbano Cusio Ossola.

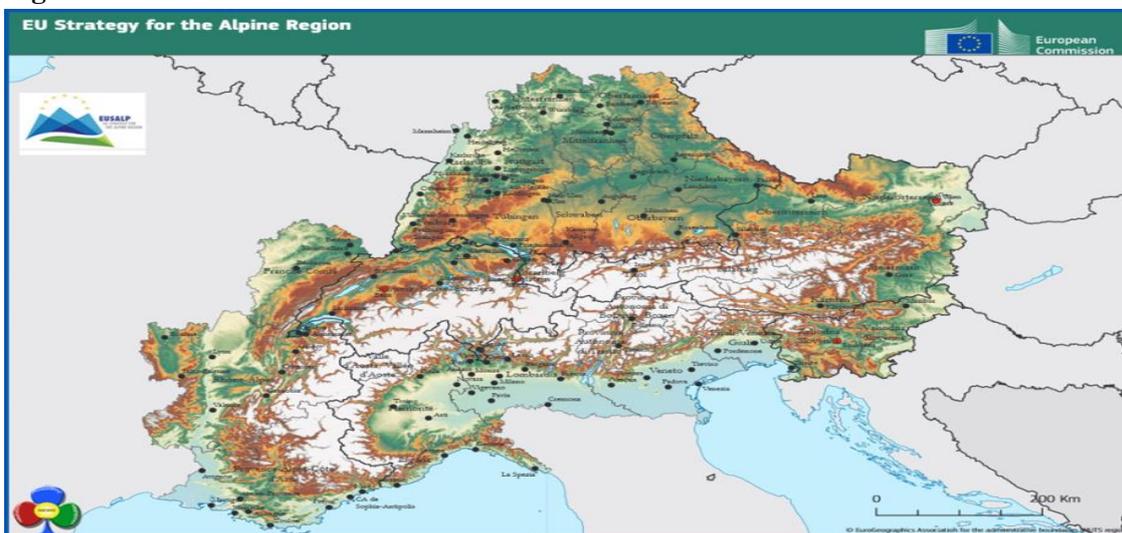
⁸¹ Costituita nel 1978 ha una composizione che è mutata nel tempo e attualmente, ad essa, aderiscono le Regioni italiane Friuli Venezia Giulia, Veneto, alcuni *Lander* austriaci, l'intera Slovenia e Croazia e la Regione ungherese di Vas. Tra i molti progetti realizzati, l'Ape Adria si distingue in particolare per aver raggiunto l'obiettivo di anticipare un dialogo tra i governi di popolazioni stanziato su territori limitrofi appartenenti a blocchi politici contrapposti, anche in vista del loro ingresso nell'Unione europea.

⁸² Nata nel 1991 a seguito di un trattato internazionale vincolante per gli Stati aderenti (Italia, Austria, Francia, Germania, Svizzera, Liechtenstein, Slovenia, Monaco) e l'Unione europea, mira ad uno sviluppo sostenibile e a proteggere le Alpi valorizzandone il patrimonio comune.

⁸³ Il Programma Spazio Alpino è un programma transnazionale di cooperazione territoriale europea dell'Unione europea per l'area alpina e prealpina che coinvolge Austria, Francia, Germania, Slovenia ed Italia (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria).

Questa strategia macroregionale interessa un'area in cui vivono circa 70 milioni di persone, comprese in 48 Regioni di 5 diversi Paesi membri Ue (Francia, Italia, Germania, Slovenia e Austria) e di 2 Paesi terzi (Svizzera e Liechtenstein).

Figura 3.6 – Territorio interessato da EUSALP



Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/

Tutti gli Stati vedono coinvolto l'intero loro territorio ad eccezione di Francia, Italia e Germania per le quali sono risultate elettive solo alcune Regioni:

- per l'Italia Lombardia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Veneto e Province autonome di Trento e Bolzano;
- per la Germania Baden- Württemberg e Bayern;
- per la Francia Alsace, Rhône Alpes e Franche-Comté.

L'obiettivo di EUSALP è quello di accrescere la cooperazione e gli investimenti a vantaggio di tutte le parti coinvolte dalla strategia, partendo dalla solida base costituita dalla tradizione di collaborazione presente, da decenni, nell'area.

«Il valore aggiunto e la ragion d'essere di questa strategia è la necessità di coordinare tutte le strutture che esistono nell'area che sono almeno un centinaio di organizzazioni di vario tipo [...] una delle proposte che abbiamo messo sul tavolo è la creazione di una stakeholder platform, cioè una piattaforma che possa dare voce a tutti questi soggetti di modo che possano interagire e partecipare pienamente all'implementazione del piano d'azione e degli obiettivi della strategia» [A. Mairate].

La Strategia, maturata in particolar modo a partire dall'esperienza del Programma Spazio Alpino, è stata concepita per rilanciare le potenzialità inesplorate dell'area alpina, incoraggiando i partecipanti a ripensare le modalità di lavoro adottate per aumentare le opportunità dei territori.

In quest'ottica, la principale sfida che la Strategia intende affrontare concerne le diversità economiche, sociali e territoriali esistenti nella Regione Alpina per stimolare un modello di sviluppo sostenibile ed innovativo, in grado di conciliare la promozione della crescita e del lavoro e la conservazione delle risorse naturali e culturali presenti nell'area.

«La prima ragione che ha motivato la nascita della Strategia alpina è stata quella di fondare lo sviluppo economico, indispensabile per un'area nel cuore dell'Europa con 80 milioni di abitanti, sul rispetto della natura (le Alpi in primis) e sulla logica di solidarietà e mutuo vantaggio tra aree montane e aree di pianure e metropolitane. Finora i due mondi non si sono parlati molto né bene: questa strategia deve essere il luogo di scambio e di ripartenza di rapporti fondati sull'uguaglianza di opportunità per i cittadini in territori diversi su cui pendono le sfide della globalizzazione e del cambiamento climatico» [U. Parolo].

«La Strategia macroregionale per la Regione Alpina, seguendo la regola dei no non crea "sovrastutture" alla pari delle precedenti esperienze di cooperazione territoriale ma rappresenta una modalità di coordinamento di entità già esistenti le quali rappresenteranno senz'altro uno stimolo per una cooperazione rafforzata» [R. Raja, 2016].

Rispetto alle tre precedenti esperienze macroregionali, la strategia EUSALP si è connotata fin dal principio per il forte coinvolgimento dei territori sulla spinta dell'iniziativa delle Regioni dell'arco alpino che per prime si sono attivate per definire tale strategia.

«Ciò che distingue in maniera significativa tale quarto approccio macroregionale adottato a livello europeo rispetto agli altri esistenti, è proprio l'origine dell'iniziativa che è espressione delle effettive esigenze di sviluppo dei territori e delle comunità locali e regionali. L'impostazione strategica dell'azione che i 7 Paesi e le 48 Regioni interessate hanno inteso definire in maniera congiunta, per far fronte a problematiche che ancora rallentano e sono di impedimento ad un pieno sviluppo della Regione Alpina, poggia su un patto di mutua solidarietà tra zone montane e svantaggiate e quelle urbane e metropolitane periferiche rispetto al cuore rappresentato dalle Alpi» [F. Iacop 2016].

«Nella Strategia macroregionale alpina ci sono grandi opportunità per le Regioni ... devono inserire una dimensione macroregionale nella loro programmazione, capire e dimostrare di avere la volontà di contribuire alle strategie attraverso le opportunità, gli strumenti che l'Ue mette a disposizione delle Regioni. Questo dà alle stesse la possibilità di giocare un ruolo di traino, anche perché se la strategia funziona attraverso l'utilizzo in chiave macroregionale di parte dei fondi a disposizione, questo ha effetto di attrazione su altri investimenti, altri finanziamenti» [S. Gozi].

Tabella 3.21- Percorso della Strategia EUSALP

2011	<ul style="list-style-type: none"> • Prime iniziative delle Regioni alpine
2012	<ul style="list-style-type: none"> • 28-29 giugno - Conferenza dei capi di governo delle Regioni alpine a Bad Ragaz – Dichiarazione congiunta per la Strategia macroregionale alpina
2013	<ul style="list-style-type: none"> • 18 ottobre - Conferenza di Grenoble – Patto tra Stato e Regioni- “Risoluzione politica per l’attuazione della Strategia dell’UE per la Regione Alpina • 20 dicembre – decisione del Consiglio dell’Unione Europea di incaricare la Commissione europea di elaborare con gli stati membri la strategia Eusalp e il relativo Piano d’Azione
2014	<ul style="list-style-type: none"> • 16 luglio – 15 ottobre – fase di consultazione pubblica aperta a tutti i cittadini dell’Unione europea • 1-2 dicembre “Conferenza degli Stakeholders
2015	<ul style="list-style-type: none"> • 28 luglio – adozione da parte della Commissione europea della Strategia UE per la Regione Alpina (EUSALP) • 27 novembre – conclusioni del Consiglio Ue sulla Strategia EUSALP e adozione del relativo Piano d’Azione
2016	<ul style="list-style-type: none"> • 25-26 gennaio Conferenza di lancio a Brdo, Slovenia

Fonte: nostra elaborazione

La strategia si basa su tre pilastri generali orientati all’azione, ciascuno declinato per priorità principali.

Tabella 3.22 – Struttura di EUSALP

Pilastri	Priorità
1) Migliorare la competitività, la prosperità e la coesione della Regione Alpina	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppare la capacità di innovazione e di ricerca mettendola in pratica; • Migliorare e sviluppare il sostegno alle imprese; • Promuovere alti livelli di occupazione perseguendo l’obiettivo di un’occupazione totale nella regione
2) Assicurare l’accessibilità e i collegamenti a tutti gli abitanti della Regione	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilità e qualità dei sistemi di trasporto • Migliore accessibilità sostenibile per tutte le aree alpine • Migliore connessione della società nella regione
3) Rendere la regione alpina sostenibile e attraente dal punto di vista ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzare le risorse naturali e culturali delle alpi • Consolidare la posizione della regione alpina a livello mondiale in termini di risparmio energetico, produzione sostenibile e energie rinnovabili • Gestione del rischio alpino e affrontare la questione del cambiamento climatico

Fonte: nostra elaborazione

Il modello di governance previsto per EUSALP si basa su un sistema strutturato su tre distinti livelli (Tabella 3.23):

- **un'Assemblea Generale** dotata di *leadership* politica che dovrà svolgere un'attività di sostegno politico attraverso una piena assunzione di responsabilità da parte dei rappresentanti degli Stati e delle Regioni che la compongono. L'Assemblea dovrà provvedere all'allineamento delle politiche e dei fondi nonché alla fornitura delle risorse e delle condizioni ottimali per l'efficacia dei processi decisionali. L'Assemblea generale riunisce i rappresentanti politici di alto livello degli Stati e delle Regioni coinvolte nella strategia, la Convenzione delle Alpi e il Programma Spazio Alpino in qualità di osservatori e la Commissione europea nella veste di coordinatore e facilitatore dei processi decisionali (decisioni prese per consenso con un voto per ciascuna delegazione dei paesi);
- **un Consiglio esecutivo** incaricato di presiedere al coordinamento necessario ad un'ottimale governance della strategia macroregionale mediante la sovrintendenza all'attuazione del Piano d'azione. Il Consiglio esecutivo sarà, dunque, responsabile del coordinamento orizzontale e verticale della Strategia (compreso il coordinamento inter/intra-obiettivo che sarà garantito dai coordinatori di obiettivo) e della preparazione delle riunioni dell'Assemblea generale. Il Consiglio esecutivo potrà inoltre invitare i *leader* dei Gruppi d'Azione, responsabili della realizzazione delle azioni, ad alcuni incontri su temi predeterminati, monitorandone l'attività e raccogliendone le relazioni.
- **9 Gruppi d'Azione** dotati di competenze attuative necessarie all'implementazione della strategia: ciascuno dei Gruppi d'Azione sarà coordinato da una figura di *leadership*⁸⁴ e, per ciascun obiettivo, sarà inoltre prevista la presenza di un "coordinatore" che assicurerà il coordinamento dell'attività dei diversi 9 *leader* dei gruppi e assicurerà l'interfaccia con il Consiglio direttivo. L'approccio *bottom up* della strategia è racchiuso proprio nel ruolo dei Gruppi d'Azione che avranno la responsabilità di decidere i piani di lavoro, la tempistica, i partner e i risultati da raggiungere.

⁸⁴ Ad esempio il Trentino ha la *leadership* del Gruppo 3, mentre il GECT Euregio quella del Gruppo 4.

Tabella 3.23- Governance di EUSALP

	Livello	Componenti	Funzioni
Assemblea Generale + Presidenza	<i>Leadership</i> politica	Rappresentanti politici degli stati e delle regioni	Definire le linee guida politiche generali e le decisioni su <i>policy</i> e progetti
Consiglio/Comitato esecutivo (Executive Board) + Presidenza⁸⁵	coordinamento	Rappresentanti tecnici di alto profilo degli stati e regioni interessate	Sovrintendenza del piano d'azione, operatività decisioni e monitoraggio (per l'Italia il Ministero Affari Esteri, Dipartimento Sviluppo Economico, Regione coordinatrice)
Gruppi d'azione	Attuazione/implementazione	Tecnici esperti	Responsabili della progettazione e dell'attuazione delle azioni previste dal Piano

Fonte: elaborazione propria

Affinchè la Strategia possa perseguire i propri obiettivi in modo efficace, la gestione operativa della medesima dovrà seguire due fondamentali condizioni, necessarie per il successo di qualunque strategia macroregionale:

- un sistema di governance dove i ruoli e le responsabilità sono chiaramente individuati ed assegnati ai vari attori;
- una visione chiara della fase attuativa.

«Avere una visione chiara è necessario, per questo abbiamo chiesto ai gruppi d'azione di elaborare dei piani di lavoro per il 2016-2017 con obiettivi concreti e quantificabili e con un cronoprogramma scandito delle attività che si intendono realizzare fino al 2018, poi dopo i primi tre anni si farà un bilancio di quello è stato fatto e si adotteranno le misure necessarie» [A. Mairate].

Poiché, come tutte le strategie macroregionali, anche EUSALP non possiede una propria dotazione finanziaria, la Strategia verrà attuata grazie alla mobilitazione e al coordinamento dei finanziamenti europei e nazionali già esistenti e compatibili rispetto agli obiettivi della strategia.

Quest'ultima infatti, se osservata in relazione alla politica di coesione, si applica ad un'area in cui già è presente un alto livello di coesione economica e sociale e di cooperazione: ad esempio il programma transnazionale spazio alpino include tutti i paesi coinvolti in EUSALP, senza contare inoltre i numerosi programmi di cooperazione transfrontaliera che interessano il territorio della Svizzera (Alpenrhein, Bodensee, Hochrhein, Franci-Svizzera, Italia-Svizzera).

⁸⁵ Tanto l'Assemblea che il Consiglio si caratterizzano per una presidenza a rotazione che, per garantire una coerenza, coinciderà.

Il vero valore aggiunto della Strategia, rispetto ai programmi di CTE, risiede nel fatto che, rispetto a questi ultimi, la strategia non è uno strumento localizzato ma può includere ambiti e soprattutto fondi diversi: non solo CTE ma anche POR-FESR, FSE e mirare ad ottenere finanziamenti sui programmi a gestione diretta come Horizon o Life, diventando così uno strumento per progetti di grandi dimensioni e multi-fondo.

«La vera ambizione di EUSALP è quella di lavorare sulle policy, cioè armonizzare le politiche tra le Regioni coinvolte, non solo fare progetti. Si possono immaginare strategie comuni per affrontare problemi convergendo su normative condivise, sperimentali, magari a costo zero ma di grande impatto per i cittadini. Già solo la messa in coincidenza dei treni a livello internazionale con una modifica degli orari potrebbe avere un impatto incredibile sul turismo, per non parlare del reciproco riconoscimento dei titoli di studio o di modalità di lavoro uniformi su scala macroregionale» [U. Parolo]

Per il suo successo, la Strategia EUSALP può contare su una condizione privilegiata, costituita non solo dagli insegnamenti maturati dalle 3 strategie macroregionali già varate in ambito europeo e dalle pregresse esperienze di un ampio numero di strutture di cooperazione attiva nell'area, ma anche di un lancio ufficiale in coincidenza con l'avvio del periodo di programmazione dei Fondi SIE per il periodo 2014-2020, che consentirà alla Strategia di essere sistematicamente incorporata nei programmi e nelle politiche europee, nazionali e regionali.

Inoltre la strategia si caratterizza per il forte *commitment* politico assunto dalle Regioni interessate, elemento che ha permesso, diversamente dalle altre strategie macroregionali realizzate, di avere nel massimo livello politico della strategia, l'Assemblea generale, proprio i Presidenti delle varie Regioni.

Le possibili criticità a cui la strategia potrebbe andare incontro e dalle quali è opportuno che si guardi derivano da un lato dall'impossibilità di raggiungere il valore aggiunto che la stessa dovrebbe apportare e dall'altro da una logica degli Stati che ancora oggi presiede i processi dell'Unione europea.

Da una parte infatti la strategia, non avendo una dotazione finanziaria propria, rischia di incorrere nelle fisiologiche limitazioni di regole non pensate in origine per essere applicate secondo logiche macroregionali. Coordinare progetti esistenti dotati di specifiche risorse finanziarie può essere nei fatti molto complesso e solo una forte volontà politica, appoggiata dalla Commissione europea, può consentire di superare "atteggiamenti restii" da parte degli attori coinvolti ed incentivare la flessibilità necessaria alla coordinazione di programmi e progetti.

«Una delle possibili criticità di una strategia macroregionale è quella di non avere il cd. "embedding", cioè di non essere letteralmente "incassata" dentro la pianificazione finanziaria: la strategia dovrebbe essere la vera cornice per tutto quello che si intende fare per cui, se ad esempio si vuole realizzare un progetto in

materia di energia questo deve essere inserito a cascata in tutti i piani operativi delle Regioni coinvolte, altrimenti non può considerarsi una strategia» [R. Raja].

«Generalmente l'Italia non riesce a valorizzare pienamente i fondi europei per mancanza di obiettivi strategici ... ciò che spesso accade è che i fondi, una volta giunti nelle casse regionali o nazionali, sono spesi in modo discrezionale, per alcune imprese o strutture locali, senza tenere conto della situazione territoriale globalmente intesa. Questo è il problema, che talvolta le Regioni non sanno ciò che accade fuori dal proprio confine mentre invece esistono sinergie importantissime ad esempio negli investimenti ambientali [...] questa è la filosofia di fondo delle strategie macroregionali, trovare sinergie, evitare duplicazioni, cercare di ottenere una maggiore efficienza anche nell'utilizzo dei fondi europei» [A. Mairate].

Dall'altra parte la logica della macroregione alpina si scontra con le diverse architetture istituzionali che caratterizzano i territori interessati dalla strategia: mentre infatti Germania ed Austria sono stati federali, Francia ed Italia sono Stati regionali e ciò porterà a delle difficoltà nell'impostare armonizzazioni normative o di policy.

«Se non si cadrà nei difetti di altre strategie, più dominate dagli Stati, cioè in organi sovraffollati ed incapaci di prendere decisioni e in una miriade di gruppi e gruppetti di lavoro, magari tutti scollegati fra loro, allora si sarà presa la strada giusta per dare risposte ai cittadini» [U. Parolo].

Regione Lombardia potrà giocare un ruolo decisivo partecipando in modo rilevante all'implementazione della Strategia: tutti i livelli di governance sono infatti chiamati a contribuire all'attuazione del Piano di azione nel rispetto delle reciproche competenze.

Rispetto, quindi, all'effettiva partecipazione che l'Amministrazione regionale della Lombardia potrà garantire rispetto ai due principali livelli (politico e operativo), la Regione, e il Consiglio regionale in particolare, potrà supportare l'attuazione della strategia in stretto coordinamento con gli altri organi legislativi della Regione Alpina.

«Sul piano operativo, ovvero della gestione dei progetti, il Consiglio regionale potrà dare degli indirizzi, sostenere e controllare l'attività della Giunta» [R. Cattaneo].

«I Consigli regionali possono aiutare nel loro ruolo presidiando, facendo monitoraggio, stimolo continuo anche verso le giunte e i loro presidenti e magari collegandosi anche fra di loro, cercando di far attuare ciò che deve essere deciso laddove le scelte della strategia richiedano una normativa regionale. Bisogna evitare il rischio dell'"alternatività" rispetto alla Giunta, perché se un accordo viene preso dal Consiglio esecutivo e poi non viene tradotto dai Consigli regionali, laddove spetti loro attuare legislativamente l'accordo, può verificarsi un cortocircuito in grado di pregiudicare l'operatività della strategia» [R. Raja].

Il quadro regolamentare e l'armonizzazione dei sistemi e delle procedure vigenti in ogni Paese e territorio nei diversi settori di intervento è campo su cui sono chiamati a misurarsi i Gruppi di azione tematici per raggiungere il traguardo di un modello condiviso di sviluppo.

Il ruolo di Regione Lombardia nella realizzazione di EUSALP può assumere diverse sfaccettature: anzitutto la Lombardia, che è stata fin dall'inizio la Regione trainante del versante sud delle Alpi, attualmente e per tutto il 2016 coordina le Regioni italiane nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

In secondo luogo Regione Lombardia potrà sviluppare un'azione di presidio del Consiglio esecutivo grazie all'attività svolta dalla Delegazione regionale a Bruxelles e condurre iniziative rivolte a far conoscere EUSALP sia a livello italiano che in sede europea.

«Il Consiglio regionale può contribuire a diffondere la consapevolezza politica e la cultura dell'idea della macroregione europea ... molto dipenderà dalle dinamiche di collaborazione che effettivamente si innescheranno. Il lavoro sarà efficace quanto più la partecipazione sarà estesa oltre alla società civile, alla business community, se verranno a crearsi progetti che ad esempio metteranno insieme organizzazioni imprenditoriali dell'arco alpino, dei vari paesi, piuttosto che i sindacati o le università» [R. Cattaneo].

In terzo luogo la Lombardia potrà contribuire all'implementazione della strategia macroregionale attraverso i vari POR per la programmazione 2014-2020 (FSE, FESR, FEASR) e con i programmi di CTE transfrontaliero Italia-Svizzera e transnazionale Spazio Alpino.

«L'attività di coordinamento verticale ed orizzontale - ad esempio attraverso una pianificazione congiunta nei vari campi di intervento - secondo me, potrebbe rafforzare il ruolo delle Regioni, evitare possibili duplicazioni o l'eccessiva frammentazione degli interventi e realizzerebbe investimenti che hanno un senso economico anche al di là dei confini. È vero che la Lombardia si coordina già con il Cantone Ticino, ma se questo potesse avvenire su scala transnazionale, quindi per tutte le Regioni dell'area, ciò costituirebbe un notevole passo in avanti [...] questo è Europa, questa è vera integrazione, l'unico modo per sfruttare il potenziale enorme che esiste in questa macroregione, creare posti di lavoro e rafforzare la complementarità» [A. Mairate].

È necessario inoltre sottolineare che Regione Lombardia detiene la *leadership* del Gruppo d'Azione 1, "Innovazione e ricerca", e collabora ai gruppi 6 "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali" e 8 "Prevenzione dei rischi naturali".

Alla luce dunque di quanto esposto è possibile ipotizzare che nei prossimi mesi nei quali la Strategia "prenderà servizio" in concreto, gli obiettivi cui la stessa potrà inizialmente mirare si potranno tradurre:

- **nell'accrescere la tradizionale collaborazione** esistente tra le zone transfrontaliere (Lombardia e Canton Ticino o con le nuove Regioni francesi dopo la fusione, ad esempio Rhône Alpes con Auvergne);
- nel **rafforzare la cooperazione** tra le Regioni italiane del Nord per affrontare i problemi transregionali;
- **nell'adeguare le politiche** all'esigenza di armonizzazione e di semplificazione della vita dei cittadini della Regione Alpina;
- **nell'individuare progetti significativi** a livello macroregionale che possono utilizzare fondi già esistenti e potenzialmente attrarre nuovi investimenti dalla Banca Europea degli Investimenti o dal Fondo europeo per gli investimenti strutturali (Fondo Juncker).

3.5 I NUOVI STRUMENTI EUROPEI A SOSTEGNO DELLA POLITICA DI COESIONE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE INTEGRATO

Lo sviluppo urbano sostenibile, associato all'uso integrato dei fondi, è divenuto un elemento fondamentale del quadro strategico della politica di coesione 2014-2020 ed i regolamenti comunitari, per quel periodo, incoraggiano l'uso di approcci integrati e orientati in chiave *place-based* per promuovere la coesione economica, sociale e territoriale.

Sulla base di tali premesse e in linea con l'obiettivo di coesione territoriale introdotto dal Trattato di Lisbona che riconosce l'impossibilità di raggiungere la coesione economica e sociale a livello europeo senza una maggiore attenzione all'impatto territoriale delle politiche dell'Unione, il Regolamento Ue n. 1303/2013 "Disposizioni comuni" ha introdotto alcuni nuovi strumenti per perseguire la politica di sviluppo territoriale integrato.

Il regolamento recante disposizioni comuni propone un certo numero di meccanismi finalizzati ad incoraggiare approcci integrati di programmazione, in un'ottica di coordinamento nel corso del processo di attuazione.

Al fine di incoraggiare approcci integrati in materia di sviluppo territoriale, il Reg. Ue 1303/2013 propone due strumenti studiati per facilitare lo sviluppo degli approcci a livello locale e subregionale.

- **lo sviluppo locale di tipo partecipativo** (*Community Led Local Development* (CLLD), artt. 32-35 del Regolamento n.1303/2013);
- **gli investimenti territoriali integrati** (*Integrated Territorial Investment* (ITI), art. 36 del Regolamento n. 1303/2013).

Si uniscono a questi due strumenti anche

- **i Piani d'azione comuni** (*Joint Action Plan* (JAP), artt. 93-98 e 104-109 del Reg. UE n. 1303/2013).

Tali strumenti hanno risposto alla necessità di introdurre nuovi mezzi di programmazione e modalità di finanziamento più flessibili, anche in vista di un maggior coinvolgimento del settore privato.

Al fine di incentivare l'adozione da parte degli Stati membri di strumenti finanziari a supporto dello sviluppo urbano sostenibile, il Regolamento Ue n. 1301/2013 concernente il FESR ha eliminato la sua opzionabilità, stabilendo la soglia minima del 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", all'attuazione di strategie integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Inoltre la possibilità di combinare azioni finanziate attraverso i fondi FESR, FSE e attraverso il Fondo di coesione, a livello di programma o a livello operativo, ha rafforzato l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano integrato rispetto al precedente periodo di programmazione.

Il merito di questi strumenti consiste nel provare ad adottare un approccio territoriale dal basso: il loro valore consiste nell'incoraggiamento verso un nuovo modello di governance in cui si profilano maggiori opportunità per una spesa intelligente, più coordinazione e attività comuni e minori impegni amministrativi.

Associati ai programmi di cooperazione territoriale europea questi nuovi strumenti possono essere capitalizzati per lo sviluppo regionale mediante soluzioni intelligenti e innovative.

3.5.1 LO SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO (CLLD)

Lo **sviluppo locale di tipo partecipativo** (CLLD), così come definito nell'Accordo di Partenariato, consiste in uno strumento per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali.

Più precisamente «il CLLD si fonda sulla progettazione e gestione degli interventi per lo sviluppo da parte di attori locali che si associano in una partnership di natura mista (pubblico-privata) e affidano un ruolo operativo (gestionale amministrativo) al Gruppo di Azione Locale. Quest'ultimo è chiamato ad elaborare un Piano di Azione Locale per tradurre gli obiettivi in azioni concrete dotandosi di una struttura tecnica in grado di svolgere tali compiti»⁸⁶.

Dunque, lo strumento CLLD utilizza un approccio *bottom up* con cui le comunità locali creano ed implementano le strategie locali integrate.

⁸⁶ Accordo di Partenariato 2014-2020, Sezione 3, Ottobre 2014, p. 664.

Tale approccio può coprire sia un intero asse prioritario di un programma, sia parte di un asse prioritario che includa più investimenti prioritari relativi all'inclusione sociale, potendo beneficiare della quota di cofinanziamento prevista da tale asse.

Il modello di riferimento particolare per l'approccio CLLD è il metodo LEADER che, a partire dal 1991 è stato attuato in qualità di Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC), distinguendosi per il taglio sperimentale soprattutto in relazione alla gestione delle politiche pubbliche su scala locale.

Il metodo LEADER è stato nel tempo utilizzato per favorire una migliore collaborazione fra i vari enti locali (per l'Italia soprattutto Province e Comuni) nella formulazione di strategie *place based*, per sperimentare nuove forme di partenariato pubblico-privato e l'attuazione di un sistema decisionale della spesa pubblica in cui a prevalere è il metodo della democrazia partecipativa.

Il CLLD in particolare capitalizza l'esperienza dell'approccio LEADER⁸⁷ in quanto è fortemente legato alla dimensione territoriale ed improntato ad un'azione ascendente (*bottom up*) che si caratterizza per la collaborazione tra pubblico e privato.

Il CLLD è sostenibile da tutti i fondi del Quadro Strategico Comune (QSC): mentre per i programmi di sviluppo rurale finanziati dal FEASR continuerà ad essere uno strumento obbligatorio (si prevede infatti una soglia di spesa minima del 5% in ciascun programma di sviluppo rurale da realizzarsi attraverso il metodo LEADER) per l'attuazione dei fondi FESR, FSE e FEAMP è opzionale.

Le caratteristiche che contraddistinguono il CLLD possono essere riassunte come segue:

- la dimensione locale, ovvero la concentrazione su territori sub regionali specifici (urbano , rurale, costiero, montano, aree di pesca, transfrontaliero o anche una combinazione di questi). Il concetto di locale non è definito a livello di regolamento ma è chiaro come l'ambito territoriale oggetto della politica debba avere sufficiente massa critica per assicurare l'implementazione della strategia di sviluppo locale ed al contempo essere abbastanza circoscritta per garantire l'interazione tra gli attori locali⁸⁸;
- la dimensione partecipativa, vale a dire l'attuazione da parte delle comunità locali mediante forme di partenariato che rappresentino gli interessi socio economici pubblici e privati dell'area e che si assumono la responsabilità dell'attuazione di queste strategie di sviluppo locale. In particolare la

⁸⁷ LEADER è una metodologia di sviluppo locale che consente agli attori che operano sul territorio di svilupparne il potenziale endogeno secondo un approccio bottom up. L'approccio LEADER concorre a perseguire gli obiettivi dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) attraverso la definizione di Programmi di Sviluppo Locale (PSL) elaborati dai Gruppi di Azione Locale (GAL) da attuare nelle aree rurali caratterizzate da marginalità socio-economica e da grandi potenzialità di sviluppo.

⁸⁸ Nell'Accordo di Partenariato firmato dall'Italia nel 2014 la popolazione dei territori interessati alla strategia CLLD non potrà essere inferiore ai 10.000 abitanti, né superiore ai 15.000 (salvo parziali deroghe al limite massimo in presenza di certe condizioni).

composizione del GAL deve seguire un particolare bilanciamento delle rappresentanze tale che nessun partecipante (del settore pubblico piuttosto che un singolo gruppo di interesse) possa rappresentare a livello decisionale più del 49% dei diritti di voto;

- la dimensione locale che orienta l'elaborazione delle strategie territoriali si sviluppo integrate e multisettoriali in base alle esigenze ed alle potenzialità dell'area di intervento;
- l'utilizzo integrato, coerente e coordinato dei fondi per l'attuazione delle strategie in modo da semplificare la loro individuazione da parte dei beneficiari.

Per quanto concerne i contenuti minimi delle strategie di CLLD, l'Accordo di Partenariato stabilisce che tali strategie contemplino risultati precisi concentrando le azioni su un numero ridotto di ambiti di interventi, non superiore a tre, identificati nell'ambito dei Programmi Operativi regionali.

La Strategia alla base del CLLD deve caratterizzarsi per l'innovatività sia in termini di processo di attuazione che risultati prodotti e deve aspirare alla creazione di occupazione in ambito locale mediante la valorizzazione delle risorse, delle attività produttive sostenibili sotto il profilo ambientale ed economico-sociale ed infine dei servizi per la popolazione e l'inclusione sociale.

Le strategie che usano l'approccio CLLD possono includere caratteri innovativi come nuovi prodotti, processi, organizzazioni e mercati) e posso creare reti con altre aree.⁸⁹

Le strategie elaborate dai territori devono essere conformi ai programmi collegati ai fondi grazie ai quali sono supportati e devono contenere i seguenti elementi:

- definizione dell'area e della popolazione coperta dall'iniziativa;
- analisi delle esigenze di sviluppo e potenziale dell'area;
- descrizione della strategia e dei suoi obiettivi;
- descrizione del processo di associazione delle comunità;
- un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- descrizione delle modalità di gestione sorveglianza della strategia che dimostri la capacità del GAL di attuarla;
- il piano di finanziamento della strategia: in particolare su questo punto l'applicazione delle risorse destinate al finanziamento della strategia avviene nel momento della selezione congiunta da parte del comitato delle Autorità di Gestione (AdG) dei programmi al quale compete la valutazione dell'opportunità circa la possibilità che la strategia possa essere attuata mediante la partecipazione di più di un fondo del Quadro Strategico Comune, individuando

⁸⁹ Parlamento europeo, Ricerca per la Commissione REGI – *Tools to support the territorial and urban dimension in cohesion policy: Integrated Territorial Investment (ITI) and Community-Led Local Development*, ottobre 2015.

tra questi un fondo capofila che finanzia i costi di gestione e creazione di reti utili al CLLD.

A tal proposito, quindi, le strategie di sviluppo locale possono essere implementate usando un solo Fondo (soluzione più semplice da un punto di vista gestionale ma che esclude strategie di più ampia portata e limita le possibili sinergie tra fondi) oppure possono combinare più fondi al fine di raggiungere con maggior efficacia i temi e i settori scelti.

«Rispetto all'ITI, il CLLD è uno strumento su scala più ridotta, su scala locale, anche a livello infraurbano come i quartieri ... può essere molto utile per i quartieri delle zone disagiate in cui si possono affrontare interventi di riqualificazione urbana. Vedo un'utilità molto chiara in questo senso, soprattutto nelle grandi aree metropolitane per affrontare le questioni di integrazione sociale, dei gruppi svantaggiati. Questa l'ottica con cui è stato concepito il CLLD» [A. Mairate].

3.5.2 GLI INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI (ITI)

L'investimento territoriale integrato (ITI), è un nuovo ed opzionale strumento di programmazione introdotto dall'art. 36 del Regolamento recante “Disposizioni Comuni n. 1303/2013.

L'ITI consente un'implementazione delle strategie di sviluppo territoriale attraverso investimenti, monofondo o combinati, che provengono dal FSE, dal FESR, dal Fondo di Coesione e, a livello complementare, dal FEASR e dal FEAMP.

Dal punto di vista del *decision making*, l'ITI utilizza un approccio peculiare frutto della combinazione tra le caratteristiche *top down* (pianificazione partecipata) e *bottom up* (progetti locali partecipati attuati sulle aree individuate).

L'ITI rappresenta dunque uno strumento di programmazione ideale per promuovere azioni integrate nelle aree urbane, in quanto permette di cumulare finanziamenti connessi ad obiettivi tematici differenti, prevedendo inoltre la possibilità di combinare fondi di assi prioritari (almeno due) di uno più programmi operativi.

«L'ITI è una macchina, uno strumento puro che serve a rendere leggibile l'intervento integrato territoriale all'interno di programmi per definizione ormai tematici e settoriali ... con questi strumenti di programmazione si è infatti cercato di rendere di nuovo evidente la dimensione territoriale di questa politica rivolta ai luoghi con degli strumenti dedicati» [R. Rusca].

Tale strumento di programmazione consente agli Stati membri da un lato una maggiore flessibilità per la progettazione di programmi operativi e dall'altro un meccanismo finanziario semplificato per realizzare in modo efficace le azioni integrate.

L'ITI può essere usato in funzione dell'art. 7 del Regolamento 1301/2013 (FESR) che prevede che almeno il 5% dei relativi fondi allocati a livello nazionale nell'ambito degli investimenti per la crescita ed il lavoro possano essere usati per azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

L'Autorità di Gestione del programma operativo, su cui ricade normalmente la responsabilità della gestione ed implementazione delle operazioni realizzate tramite un ITI può devolvere tale compito ad organismi intermedi, inclusi gli enti locali, ad organismi di sviluppo regionale, oppure ad organizzazioni non governative.

La delimitazione territoriale di un ITI è definita non in base a criteri geografici ma in funzione di specifici obiettivi: l'ITI può infatti riguardare qualsiasi area geografica con caratteristiche territoriali particolari (ad esempio aree urbane, metropolitane, urbano-rurali, sub-regionali o interregionali, territori transfrontalieri) e non deve necessariamente coprire l'intero territorio di un'unità amministrativa.

L'ITI può includere elementi implementati dall'utilizzo di una strategia CLLD può essere usato nel contesto dei programmi di cooperazione territoriale europea.

«L'ITI, in quanto strumento di progettazione territoriale alla pari del CLLD, è cosa differente rispetto alla CTE ... quello che c'è in comune è che entrambi consentono un approccio integrato degli investimenti e quindi si possono mobilitare vari strumenti, i fondi si possono integrare potendo così trovare sinergie tra programmi. Per esempio, se c'è un programma in Lombardia e lo si vuole collegare o fare interventi coordinati integrati sia tra città lombarde che ad esempio emiliane, allora si può fare con questo strumento. Questo è il vantaggio, quello ovvero di poter lavorare attraverso confini amministrativi regionali» [A. Mairate].

L'Accordo di Partenariato sviluppato dall'Italia prevede che l'ITI possa essere utilizzato in una molteplicità di contesti territoriali come grandi contesti urbani, territori periferici o di confine interregionale e internazionale.

Da quanto detto possono rinvenirsi almeno **quattro tipologie** di ITI:

- ITI Aree metropolitane;
- ITI Regionali;
- ITI urbano-rurali;
- ITI transfrontalieri

Con particolare riferimento agli ITI transfrontalieri è necessario sottolineare come tra gli obiettivi territoriali della politica di coesione abbia un ruolo fondamentale la programmazione operativa per la Cooperazione territoriale attraverso la quale nei territori di confine transnazionale e internazionale si mira a condividere pratiche unitarie ed innovative per la migliore gestione dei servizi e dell'intervento pubblico generale.

La figura dell'ITI transfrontaliero si distingue per la sua gestione da parte di un'entità giuridica che deve essere istituita secondo il diritto di uno dei Paesi partecipanti e che

deve essere formata o da un GECT o dalle autorità pubbliche di almeno due di tali Paesi. L'esistenza di ITI transfrontalieri è però intralciata dalla ricorrente difficoltà di operare in Stati membri diversi: un esempio che può essere fornito riguarda l'ITI che coinvolge in Italia il comune di Gorizia, all'interno del territorio del GECT GO, costituito tra le municipalità appunto di Gorizia, Nova Gorica e Šempeter-Vrtoiba, che ne è anche gestore. Tale ITI è finanziato con i fondi del Programma di cooperazione Italia-Slovenia.

Un'ulteriore applicazione dell'ITI si ha nell'ambito della Strategia per le Aree interne che, insieme all'obiettivo di un'ambiziosa Agenda Urbana, costituisce uno degli inviti della Commissione europea per le finalità del ciclo di programmazione 2014-2020.

La Strategia per le Aree interne persegue il rilancio socio-economico di territori periferici e caratterizzati da un calo demografico: alcuni Programmi Operativi Regionali italiani hanno adottato l'ITI come perno della propria Strategia per le Aree interne e tra questi si possono segnalare la Regione Marche (POR FESR che prevede l'attivazione di due ITI non urbani, ITI Area in Crisi di Fabriano e ITI Aree interne) e la Regione Liguria.

Tabella 3.24 - Comparazione tra CLLD e ITI: complementarità e differenze

	CLLD	ITI
Complementarità	<ul style="list-style-type: none"> Entrambi promuovono l'integrazione a livello territoriale in quanto consentono di incrociare risorse provenienti da fondi diversi per l'attuazione di azioni diversificate su un'area determinata Entrambi sono una novità Le azioni sono calibrate sulla base dei fabbisogni e delle caratteristiche dei luoghi 	
Differenze		
<ul style="list-style-type: none"> Logica alla base Approccio Ruolo dell'ente pubblico Fondi 	<p>Basato sulla progettazione e gestione di interventi mirati</p> <p><i>Bottom up</i></p> <p>Necessaria attuazione della strategia da parte delle comunità locali attraverso partenariati (non può essere attuato solo dai Comuni)</p> <p>Obbligatorio 5%FEASR</p>	<p>Concepito come modalità di finanziamento</p> <p>anche azioni <i>top down</i></p> <p>può essere attuato anche da un solo ente locale (anche con regia regionale)</p> <p>non può essere supportato solo dal FEASR o dal FEAMP che possono solo essere complementari</p>

Le differenze tra i due strumenti rendono possibile una loro positiva combinazione nell'ambito di un'unica strategia di sviluppo locale sostenibile: l'utilizzo di una strategia CLLD può infatti essere impiegata all'interno di un ITI (non il contrario).

Tabella 3.25 - Criticità e sfide individuabili

CLLD	ITI
<ul style="list-style-type: none"> • Reale capacità degli attori presenti sul territorio di sviluppare una progettazione locale • Resistenza ad allontanarsi dall'approccio top down e a dare potere ai gruppi locali • Miglioramento del design e dell'implementazione delle politiche a favore di specifiche aree • Coordinare le politiche a livello territoriale semplificando governance e procedure 	<ul style="list-style-type: none"> • Rischio di duplicazione delle strutture amministrative • Mancanza di allineamento con altre strategie di sviluppo • Implementazione troppo complessa se i fondi a disposizione sono troppo ridotti
<ul style="list-style-type: none"> • Budget dedicato limitato • Integrazione di più fondi è percepita come una sfida • Timore degli Stati membri verso l'influenza del livello locale nel campo dello sviluppo territoriale 	

Fonte: nostra elaborazione

«Si tratta di due strumenti diversi che hanno in comune la normazione ed il vantaggio che tutti gli Stati membri sono dotati di questi due mezzi che usano nello stesso modo. La difficoltà principale risiede però nella delega di potere, nella fiducia ovvero che bisogna riporre nelle potenzialità della multilevel governance ... essendo infatti ancorati a dei programmi operativi con una autorità di gestione che è responsabile davanti all'Unione europea, bisogna essere sicuri che gli attori che gestiranno tali strumenti abbiano adeguate capacità amministrative»[R. Rusca].

Tabella 3.26- Vantaggi legati agli strumenti ITI e CLLD

CLLD	ITI
<ul style="list-style-type: none"> • Maggiore efficacia dei risultati grazie all'approccio bottom up che consente una migliore conoscenza del territorio da parte degli attori locali • Input alla combinazione dei fondi attraverso la spinta progettuale dal basso • Può essere una modalità di attuazione di alcune componenti degli ITI 	<ul style="list-style-type: none"> • Approccio più funzionale che consente interventi su scala appropriata • È un'opportunità e non un vincolo • Approccio integrato ai problemi del territorio • L'integrazione tra i diversi strumenti finanziari consente di unire investimenti infrastrutturali ed iniziative attorno ad un unico obiettivo di sviluppo concepito sulle potenzialità di crescita e sulle esigenze espresse dal territorio

Fonte: nostra elaborazione

3.5.3. LO STRUMENTO FINANZIARIO DEL PIANO D'AZIONE COMUNE (JAP O PAC)

Un ulteriore strumento opzionale previsto dal Regolamento 1303/2013 riguarda il **Piano d'Azione Comune**, concepito come opportunità dalla Commissione Europea,

affinchè la politica di coesione sia, coerentemente con uno dei suoi principi ispiratori, sempre più rivolta ai risultati e alla semplificazione della gestione.

Il Piano d'azione comune è uno strumento che permette l'accorpamento di fondi e, allo stesso tempo, incoraggia la semplificazione della gestione amministrativa grazie ad una semplificata opzione di costo.

Gli Stati membri grazie al PAC possono attuare parti di uno o più programmi utilizzando un approccio orientato ai risultati per la realizzazione di un obiettivo prestabilito: l'attenzione verso i risultati è garantita dalle "opzioni semplificate in materia di costi" (OSC).

I PAC si traducono in interventi che comprendono un gruppo di progetti la cui dotazione finanziaria deve essere uguale o maggiore di 10 milioni di euro nell'ambito di un programma operativo regionale completo di indicatori specifici, indicatori di risultato e realizzazione già concordati tra lo Stato membro e la Commissione.

Esso rappresenta un nuovo tipo di operazione definito e gestito in relazione ai risultati che produrrà, rappresentando pertanto un concreto esempio di gestione del sistema di semplificazione dei costi: essenziale per il PAC è una logica di intervento che conduca ad individuare un insieme coordinato di progetti e di ipotesi "necessari e sufficienti" per raggiungere i risultati attesi.

Questo strumento operativo favorisce una gestione più orientata alle realizzazioni (*outputs*) e subordina il rimborso al raggiungimento di risultati, garantendo una significativa riduzione degli oneri a carico dei beneficiari coinvolti nonché dei controlli a tutti i livelli.

Questo strumento funziona essenzialmente come un ITI nel senso che può essere finanziato da più fondi e a priori la normativa europea non ne fissa settori e tipologie di progetti, con la differenza che non può finanziare infrastrutture.

Il PAC può in particolare «costituire uno strumento utile per promuovere il partenariato e un approccio integrato in quanto possono essere sostenuti da vari programmi e fondi ai fini del conseguimento di un obiettivo prestabilito» (Commissione europea, 2015, p. 5). Da un punto di vista molto generale il Piano d'Azione Comune di compone da tre elementi:

- un obiettivo finalizzato;
- un intervento logico calibrato (la serie dei progetti che devono essere implementati per raggiungere l'obiettivo);
- obiettivi concordati a livello di prodotti e risultati.

Se da un lato il vantaggio del PAC risiede nella semplificazione amministrativa dei costi di gestione che sono ridotti, dall'altro tale strumento richiede al mondo politico una grande capacità progettuale di gestione nel medio e lungo termine.

Tabella 3.27 - Caratteristiche di base del Piano d'Azione Comune

Tipo di operazione	In quanto operazione definita e gestita in relazione ai risultati il PAC può: <ul style="list-style-type: none">• comprendere un progetto o gruppo di progetti rappresentando sempre però una sola operazione;• ricevere sostegno nell'ambito di uno o più assi prioritari di uno o più programmi;• essere attuato nell'ambito dell'obiettivo CTE;• essere sostenuto dal FSE, dal FESR e/o dal Fondo di Coesione
Soglia minima del contributo pubblico	Deve essere pari ad almeno 10 milioni di euro o al 20% del sostegno pubblico al programma operativo se inferiore
Beneficiari	Organismi di diritto pubblico che se ne assume la responsabilità
Ambito del sostegno	Può finanziare progetti che rientrano nell'ambito di applicazione dei Fondi ad eccezione di quei progetti che prevedono la fornitura di infrastrutture

Fonte: nostra elaborazione

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto approfondito nella ricerca, possono essere evidenziate alcune considerazioni sul ruolo che le Regioni italiane, e in particolar modo i Consigli regionali, possono interpretare nell'odierna dimensione europea.

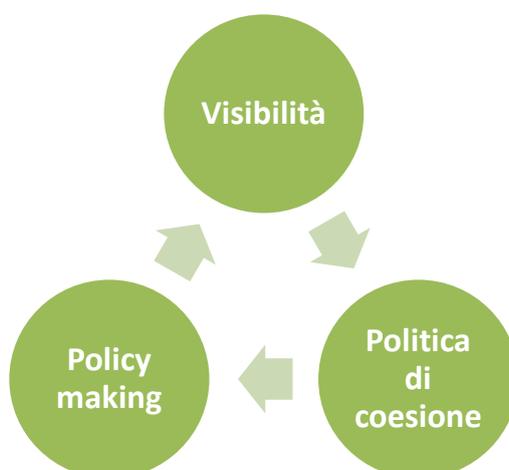
Si è potuto constatare, infatti, come dal Trattato di Lisbona in poi le Regioni italiane, alla pari delle altre equivalenti europee, siano rientrate a pieno titolo, insieme con gli Stati e le istituzioni comunitarie, tra i protagonisti dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche europee ed abbiano così ufficialmente acquisito la qualifica di **terzo livello di governo dell'Unione europea**.

Le Regioni però, per poter diventare le reali artefici del destino delle strategie e degli obiettivi comunitari, devono mettersi nella condizione di sfruttare appieno ed adeguatamente i molteplici canali di accesso, formali ed informali, di diritto interno ed europeo, alla dimensione europea. Per far questo si rende necessaria un'appropriata conoscenza dei meccanismi di funzionamento in materia di formazione, approvazione e attuazione del diritto comunitario, delle potenzialità di governance per il proprio territorio insite nelle opportunità offerte dalla politica di coesione e nella consapevolezza delle occasioni di visibilità istituzionale garantite da una stabile presenza regionale tramite associazioni di interesse e delegazioni a Bruxelles.

Più precisamente, in relazione al rapporto intrattenuto con la dimensione europea, le Regioni italiane e in particolar modo i Consigli regionali, sono esposti ad una molteplicità di sfide, riconducibili idealmente ai tre ambiti di operatività: europeo, nazionale e propriamente regionale attraverso la politica di coesione, affrontati rispettivamente nei capitoli, primo secondo e terzo del presente ricerca.

Queste sfide, cui di converso si rapportano altrettante opportunità per i Consigli regionali italiani e quello di Regione Lombardia in particolare, possono essere riassunte in tre distinti ambiti (Figura 1), dalle cui considerazioni di sintesi possono trarsi altrettanti spunti di policy (Tabella 1).

Figura 1- Ambiti di sfida per il Consiglio regionale di Regione Lombardia



a) Visibilità

In questo ambito deve necessariamente essere valorizzata la partecipazione ai luoghi nei quali è possibile per le autorità regionali venire a conoscenza delle reali istanze che connotano le politiche europee contingenti e realizzare attività di lobbying, permettendo così di inserirsi fattivamente nel processo di costruzione dell'ordinamento europeo:

- *in primis* il Comitato delle Regioni ed il suo ruolo di portavoce istituzionale delle autonomie locali europee il quale, se da un lato ha ottenuto l'indiscutibile risultato di far partecipare le autorità regionali e locali alla formazione e al miglioramento della legislazione e delle politiche europee dall'altro rimane un organo puramente consultivo, capace di produrre solo pareri che, anche quando obbligatori, non sono in grado di vincolare giuridicamente le altre istituzioni comunitarie. Ad ogni modo, il Comitato delle Regioni continua a rivestire per i Parlamenti regionali un'importanza peculiare, anche alla luce dei numerosi canali di coinvolgimento degli stessi, riassumibili negli strumenti costituiti dalle tre piattaforme telematiche sui temi della sussidiarietà (SMN), degli obiettivi europei (Europa 2020) e della cooperazione territoriale (GECT) e anche dal REGPEX, verso i quali **si raccomanda di sostenere e rafforzare una sistematica ed attenta partecipazione;**
- al di fuori del Comitato delle Regioni, i Consigli regionali devono **mantenere e favorire la partecipazione a quelle associazioni regionali, come la CALRE o il REG-LEG**, all'interno dei quali i Parlamenti regionali possono realizzare un coordinamento orizzontale ed effettuare un costante aggiornamento e scambio di

dati e *best practices* sulle questioni europee di interesse comune, implementando il monitoraggio del principio di sussidiarietà. Attraverso queste associazioni i Consigli regionali possono acquisire una maggiore visibilità e peso decisionale, anche grazie alla **possibilità di partecipare, per il loro tramite, al dialogo strutturato** con la Commissione europea e, dunque, a quegli incontri a cadenze regolari che rappresentano per le autorità locali un'occasione importante per il confronto diretto sui principali *dossier* all'ordine del giorno con i membri della Commissione e del Comitato delle Regioni;

- alla luce delle considerazioni svolte, si raccomanda ai Consigli regionali di essere proattivi sulle questioni che si ritengono prioritarie, **mantenendo contatti periodici con le istituzioni comunitarie chiave** come la Commissione europea o invitando ad occasioni di confronto comune i membri del Parlamento nazionale o anche europeo su argomenti sui quali si vuole impostare una strategia di lungo termine per meglio capire le proposte concrete avanzate a livello europeo e la modalità migliore per adattare alle proprie esigenze;
- un momento particolarmente adatto per il Consiglio regionale per scambiare *best practises* con altre Assemblee regionali, consolidare un'azione di *capacity building* fra coloro che sono coinvolti nell'implementazione della politica di coesione e per facilitare l'azione di *networking* in generale, potrebbe essere costituito dagli **Open days (settimana europea delle Regioni e delle città)**, annualmente tenuti a Bruxelles nel mese di ottobre presso il Comitato delle Regioni. Questa iniziativa coinvolge amministratori e rappresentanti di istituzioni regionali, nazionali, europee, stakeholder, operatori pubblici e privati, stampa, mondo accademico e tutti i soggetti coinvolti nei dibattiti e nelle iniziative tematiche sul future dell'Ue;
- ulteriori strumenti di coinvolgimento sulla cui valorizzazione puntare per incrementare l'attività conoscitiva e partecipativa delle Regioni alla vita politica europea, sono costituiti inoltre dalle **delegazioni regionali e dagli uffici di collegamento a Bruxelles** la cui funzionalità sul piano tecnico, amministrativo ed operativo rappresenta per le Regioni un patrimonio di informazioni a cui attingere. Le delegazioni svolgono, infatti, importanti funzioni per la rispettiva Regione mediante attività di collegamento, informazione assistenza tecnica e rappresentanza degli interessi del territorio regionale. La portata effettiva di tale potenzialità si lega strettamente però alla capacità della singola Regione di sfruttarla appieno: lo strumento della delegazione regionale, infatti, è da valutarsi positivamente solo laddove la sua funzionalità sia assicurata da una strategica ed efficace gestione ed organizzazione, sia in termini di competenze d'organico che di proattività sulle questioni europee di interesse regionale.

Per quanto più precisamente concerne Regione Lombardia, **la valorizzazione di questi strumenti, già attualmente in uso**, permetterà al Consiglio regionale, anche grazie alla presenza del suo Presidente nella CALRE e nel Comitato delle Regioni (rispettivamente in qualità di Presidente dell'associazione e di Presidente della Commissione COTER), di avere un canale privilegiato di dialogo con le istituzioni europee e con le altre Regioni d'Europa. Questa partecipazione ha, ora come in futuro, il merito di rafforzare nei Consigli regionali la consapevolezza di poter interagire con l'Unione europea contribuendo in modo concreto alla costruzione del processo democratico dell'Unione.

b) Policy making

La legge n. 234/2012 ha introdotto previsioni innovative per veicolare la partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto europeo, soprattutto per quanto concerne la fase ascendente, ma la prassi inaugurata in questi anni ha mostrato come le esperienze positive e le *best practices* regionali di partecipazione rappresentino, ancora, delle eccezioni alla maggior parte delle Regioni italiane, non ancora avvezze a cogliere adeguatamente le occasioni offerte dalla legge n. 234/2012.

I mezzi per una partecipazione efficace alla formazione del diritto europeo esistono ma il loro efficace utilizzo dipende prevalentemente dalla capacità organizzativa della singola Regione nell'attivarsi per superare i tecnicismi e le difficoltà sul piano operativo, come quella inerente ai ristretti tempi per la presentazione delle osservazioni regionali apposte agli atti di iniziativa europea.

Sullo sfondo della consapevolezza che la Regione Lombardia rientra tra quelle Regioni italiane maggiormente attive sul piano europeo, i suggerimenti di policy che possono essere forniti al Consiglio regionale lombardo per incrementare il livello quantitativo e qualitativo della partecipazione alla fase ascendente, sono così riassumibili:

- **promuovere la consapevolezza a livello politico e istituzionale dell'importanza della possibilità di prendere parte alla formazione del diritto europeo**, così come sostenere il rafforzamento delle relazioni interregionali (come quelle che si realizzano nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali) ed europee attraverso il collegamento con le istituzioni comunitarie;
- **incrementare la collaborazione con la 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica** e partecipare sistematicamente alle consultazioni pubbliche indette dal Parlamento, affinché le risoluzioni nazionali inviate in Europa possano raccogliere, in chiave di valutazione *ex post*, i dati più interessanti dei territori. I Consigli regionali costituiscono, infatti, le innervature

democratiche dell'ordinamento giuridico e, attraverso interlocuzioni con le rispettive Giunte regionali e altre tipologie di consulenze, possono fornire alle istituzioni comunitarie e, ancora prima, al Parlamento nazionale, risposte concrete circa l'efficacia della normativa europea trasposta;

- **umentare la capacità delle commissioni consiliari regionali di intercettare** in modo trasversale, come in una sorta di rete, **le tematiche europee** e consolidare l'adozione del metodo tipico del Parlamento nazionale consistente nel preventivo esame del programma della Commissione europea, nell'estrapolare le priorità a livello regionale e nel confronto con la Giunta e la conseguente pianificazione del lavoro per l'anno avvenire;
- **accrescere la *capacity building* dell'Amministrazione regionale**, ovvero il bagaglio di esperienza e di professionalità che consentono ai funzionari regionali di analizzare gli atti normativi europei, sapendone cogliere profili di criticità ed opportunità per il territorio di riferimento, i possibili effetti e gli opportuni correttivi. Tale obiettivo può essere perseguito **umentando la dotazione dell'organico** preposto all'analisi del materiale europeo e **favorendo la formazione mirata del personale**, mediante la partecipazione dei funzionari regionali, soprattutto laddove impiegati in ruoli strategici, a percorsi di formazione di respiro europeo, possibilmente presso le stesse istituzioni comunitarie. Ciò potrà infatti senz'altro avere positive ripercussioni sull'aumento della capacità di analisi individuale, svolta attraverso l'utilizzo della **piattaforma informatica EXTRANET-L**, dal momento che il presupposto alla base del suo accesso da parte delle singole amministrazioni regionali riposa sull'assunto per cui se i funzionari regionali possono entrare in contatto direttamente e ripetutamente con il materiale normativo di provenienza europea, potranno operare con più consapevolezza sugli atti di interesse regionale e rispettare con minore difficoltà il ristretto termine di 30 giorni per l'inoltro di osservazioni sul rispetto della sussidiarietà;
- in relazione a quest'ultimo **termine indicato dalla legge 234/2012 per la trasmissione delle risoluzioni** con le osservazioni di risposta, si raccomanda di **non intenderlo rigidamente** in quanto, sebbene le osservazioni siano richieste entro 30 giorni per poter disporre di pareri regionali in tempi brevi, i contributi regionali trasmessi, anche in un momento successivo, possono risultare di grande utilità, potendo difatti la discussione intorno ad un atto europeo riproporsi in diversi periodi nell'ambito del CIAE;
- **creare un maggiore raccordo tra esecutivo e legislativo regionale** mediante la predisposizione di strumenti di concertazione e collaborazione che valorizzino

l'apporto del Consiglio regionale quando la Giunta partecipa con proprie osservazioni ed emendamenti di tipo tecnico;

- **creare un tavolo di sintesi tecnica tra Giunta e Consiglio** che possa raccordare le iniziative regionali al fine di una posizione individuale più omogenea;
- in merito al contributo che la Regione Lombardia potrà dare al futuro Senato delle autonomie, si può suggerire una **preparazione maggiormente orientata in chiave europea dei futuri consiglieri/senatori**, i quali dovranno sviluppare una peculiare maturità, tale da metterli nelle condizioni di emanciparsi dalle linee di indirizzo dei rispettivi partiti, per farsi autentici interpreti delle sollecitazioni provenienti dai rispettivi tessuti locali. In particolare il futuro Senato, non dovendo più accordare la fiducia ed esercitare ordinariamente la funzione legislativa, si ritiene che potrà avviarsi verso una maggiore specializzazione nelle valutazioni *ex post* ed *ex ante* della normativa comunitaria (fase discendente e ascendente), per assumere, nel concreto, il ruolo di un esperto lobbysta istituzionale in grado di esercitare pressioni per una modifica della normativa europea favorevole all'ordinamento italiano. Il Senato potrà dunque essere messo, si spera, nella condizione di partecipare in modo efficiente al processo di *better regulation*, cercando di migliorare la qualità della legislazione europea attraverso il contributo di tutti i livelli di governo, adottando risoluzioni che facciano tesoro delle posizioni espresse dalle Regioni e dagli stakeholder grazie alle consultazioni pubbliche.

c) **Politica di coesione**

A partire dal Trattato di Lisbona le Regioni europee hanno progressivamente acquistato, in ossequio al principio della multilevel governance, un ruolo sempre meno marginale nella definizione delle politiche strategiche comunitarie, conquistando un coinvolgimento peculiare, in particolare nell'ambito della politica di coesione.

L'importanza di quest'ultima per le Regioni si lega ad un duplice ordine di considerazioni. Da un lato la politica di coesione rappresenta lo strumento fondamentale per il superamento del rigore dettato dalla politica economica come l'unica soluzione alla prolungata crisi finanziaria che attanaglia il vecchio continente da alcuni anni.

Dall'altro la politica di coesione, coinvolgendo direttamente le autorità regionali e locali per la sua attuazione e finanziamento, è in grado di meglio sostenere i territori grazie ad una diagnosi ricognitiva delle loro debolezze mediante un approccio *bottom up*.

La politica di coesione si rivela, dunque, come una possibile se non al momento la migliore soluzione su cui le autorità regionali possono contare per contrastare, in parte,

le numerose crisi (di legittimazione democratica e di *leadership* istituzionale) che l'Europa sta attraversando da alcuni anni e che hanno alimentato nuovamente il paradigma centro contro periferia. La politica di coesione territoriale è infatti l'unica politica Ue il cui funzionamento è basato su una vera *partnership* fra Stati membri, autorità regionali e locali.

Sotto questo profilo, per contrastare le molteplici crisi in atto in Europa, si possono suggerire al Consiglio regionale di Regione Lombardia soluzioni che accolgano la necessità di fare massa critica su temi comuni, quali ad esempio infrastrutture, mercato del lavoro, politiche sociali e turismo. Al tal fine si possono avanzare alcune proposte tra cui:

- **proseguire l'attività** di agevolazione, nell'ambito del Programma di cooperazione **INTERREG Italia-Svizzera**, della reciproca conoscenza e delle relazioni bilaterali tra il territorio lombardo e svizzero, al fine di superare le diffidenze legate alle problematiche interregionali (lavoratori frontalieri), facilitare i contatti nei settori ritenuti di interesse comune, coordinando iniziative e progetti congiunti;
- **implementare le forme di cooperazione territoriale già avviate** da Regione Lombardia anche mediante l'istituzione, *ex novo* o mediante conversione di precedenti strutture di cooperazione (come nell'ipotizzato caso di Regio Insubrica) di un GECT, idoneo in quanto tale a rendersi promotore di numerosi possibili progetti nell'ambito della programmazione di CTE comunitaria. La **creazione di un GECT** è, infatti, in grado di migliorare sensibilmente la qualità della cooperazione territoriale grazie alle caratteristiche di visibilità, responsabilità e stabilità della cooperazione che contraddistinguono un simile disegno progettuale tra più entità interessate. L'utilizzo di un GECT può inoltre semplificare la governance di questioni transfrontaliere grazie alla possibilità per il medesimo non solo di stabilire deroghe alla legislazione nazionale, in chiave dunque di semplificazione dei problemi generalmente riscontrati a livello di *cross border cooperation*, ma anche di poter costituire la struttura intermedia per implementare i nuovi strumenti di programmazione comunitaria come ad esempio gli ITI;
- al fine di mantenere il forte livello di *commitment* politico della Strategia per la Regione Alpina recentemente varata, si ritiene opportuno per il Consiglio regionale lombardo **un'azione di costante supporto alla strategia**, in uno stretto coordinamento con gli altri organi legislativi della Regione Alpina. Poiché tutti i livelli di governance, infatti, sono chiamati a contribuire all'attuazione del Piano di azione nel rispetto delle reciproche competenze, il Consiglio regionale della Lombardia potrà svolgere un fondamentale ruolo di monitoraggio, presidio e stimolo continuo della strategia anche verso la Giunta;

- inoltre, per favorire un maggiore avvicinamento dei cittadini ai temi comunitari e contrastare il senso di estraneità che va maturando nella popolazione europea a causa di un percepito allontanamento delle istituzioni comunitarie dalle problematiche territoriali, potrebbe essere opportuno per la Regione Lombardia intraprendere dei **percorsi di consultazioni aperte e mirate ai cittadini** per dare loro un canale di espressione e per poter acquisire conoscenze su argomenti maggiormente interessanti.

Tabella 1 – Ambiti e sfide per il Consiglio regionale di Regione Lombardia

Visibilità	Partecipazione sistematica ai canali di coinvolgimento predisposti dal Comitato delle Regioni (piattaforme e REGPEX)
	Partecipazione alle associazioni regionali (CALRE, REG LEG)
	Sfruttare le opportunità derivanti dalla partecipazione al dialogo strutturato con la Commissione europea
	Mantenere contatti periodici con le istituzioni comunitarie più importanti
	Partecipazione agli incontri e alle occasioni di confronto europee come gli <i>Open Days</i> organizzati dal Comitato delle Regioni
	Valorizzare il potenziale operativo della Delegazione regionale a Bruxelles
Policy making	Promuovere consapevolezza sull'importanza della partecipazione alla formazione del diritto europeo
	Rafforzare le relazioni interregionali ed europee
	Incrementare la collaborazione con la 14 ^a Commissione permanente del Senato della Repubblica
	Aumentare la capacità delle commissioni consiliari di intercettare le tematiche europee
	Accrescere la <i>capacity building</i> dell'Amministrazione regionale
	Creare un maggiore raccordo tra esecutivo e legislativo regionale
	Promuovere tavoli di sintesi tecnica tra Giunta e Consiglio regionale
	Investire su una preparazione dei futuri consiglieri-senatori orientata in chiave maggiormente europea
Politica di coesione	Proseguire e promuovere l'attività di conoscenza reciproca tra Regione Lombardia e la Svizzera nell'ambito del Programma INTERREG Italia-Svizzera
	Implementare le forme di cooperazione territoriale già avviate
	Mantenere l'alto livello di commitment politico della Strategia EUSALP attraverso una forte azione di supporto alla Strategia
	Promuovere percorsi di consultazioni aperte e mirate ai cittadini

Fonte: nostra elaborazione

GLOSSARIO

BEI	Banca Europea degli Investimenti
CALRE	Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee
CDR	Comitato delle Regioni
CE	Commissione Europea
CLLD	Community Led Local Development
CPR	Regolamento recante disposizioni comuni
CTE	Cooperazione Territoriale Europea
EUSAIR	Strategia dell'Ue per la Macroregione Adriatico-Ionica
EUSALP	Strategia dell'Ue per la Macroregione Alpina
EWS	Early Warning System
FC	Fondi di Coesione
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Regionale
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
GAL	Gruppo di Azione Locale
GECT	Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale
ITI	Investimenti Territoriali Integrati
PAC	Piani d'Azione Comune
PE	Parlamento Europeo
REG LEG	Conferenza delle Regioni europee con potere legislativo
SIEF/Fondi SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
SMN	Subsidiarity Monitoring Network
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea

BIBLIOGRAFIA

- Aravantinou Leonidi G. (2016), *La cooperazione inter-parlamentare a livello informale: tendenze e prospettive di un fenomeno in crescita*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it
- Bartolucci L. (2014), *In attesa del “nuovo” Senato, un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell’Unione europea*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3
- Bassanini F. (2012), *Il nuovo spazio amministrativo europeo*, Bologna, Il Mulino.
- Bassanini F. (2014), *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del titolo V del Governo Renzi*, in www.astridonline.it, n. 6
- Bertezolo G. (2010), *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell’interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, pp. 1-32.
- Berionni L. (2012), *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo, Note e Commenti*, n. 3, pp. 727-754.
- Bilancia P. e Scuto F. (2015), *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, Research paper, Centro studi sul federalismo
- Blais E. e Liepa B. (2012), *What are macro-regions all about?* INTERACT Winter 2011/2012, pp. 4-9
- Bruzzo A. (2014), *La politica di coesione dell’U.E. per il nuovo periodo di programmazione: un inquadramento generale*, in *Argomenti*, 41, pp. 67-90
- Caciagli M., (2006), *Regioni d’Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Camerlengo Q. (2016), *Principi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale*, in www.dirittiregionali.it, n. 2
- Capuano D. A., (2010), *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in www.amministrazioneincammino.it

Carrea S. (2015), *La riforma del “Gruppo europeo di cooperazione territoriale”*: luci e ombre del regolamento n. 1302/2013, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2, pp. 367-396.

Coen L., (2009), *La cooperazione territoriale come risorsa economica*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, pp. 273-293

Coletti R. (2013), *Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, XLIV, 106, pp.60-78.

Commissione europea (2009a), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni relativa alla Strategia dell’Unione europea per la regione del Mar Baltico*, Bruxelles, COM (2009) 248 definitivo.

Commissione europea (2014), *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, Bruxelles, COM(2014) 284 finale.

Commissione europea (2015a), *Relazione annuale 2014, sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali*, Bruxelles, COM (2015), 316 finale

Commissione europea (2015b), *Orientamenti sui Piani d’Azione comuni. Fondi strutturali e Fondo di coesione 2014-2020*

Commissione europea (2015c), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, in merito alla Strategia dell’Unione europea per la Regione Alpina*, SWD (2015) 147 finale

Commissione europea (2015), *Territorial Cooperation in Europe. A historical perspective*, Pubblicazione della Direzione Generale Politica regionale e di sviluppo urbano, Lussemburgo, Pubblicazioni dell’Unione europea.

Comitato delle Regioni (2015), *EGTC monitoring report 2014. Implementing the Strategy Europe 2020*, Unione europea

D’Atena A. (1998), *Il doppio intreccio federale: le Regioni dell’Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6, pp. 1401-1425

D’Atena A. (2015), *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.aic.it, 2

De Fiore C. (2013), *“Remettre les Régions a leur place”*. Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, pp. 57-94

Di Maria R., (2015), *Rappresentanza politica vs. rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell’Unione europea*, in www.federalismi.it, n.18

Dickmann R (2016), *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in www.federalismi.it, 3

Engl A. e Woelk J. (2012), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) nascita e sviluppo del nuovo strumento del diritto dell'Unione europea*, in *Informator*, pp. 11-34

Engl A. e Zwilling C. (a cura di) (2014), *Functional and more? New potenzial for the European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*, Bolzano, Eurac Research

Ernst&Young, *P.O. di Cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2012. Rapporto unico di valutazione Operativa e strategica 2013*, Maggio 2013.

Fasone C. (2015a), *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14^a Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in www.forumcostituzionale.it

Fasone C. (2015b), *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni ridefinito dal controllo di sussidiarietà. Spunti dal diritto comparato e riflessioni sulla riforma costituzionale in itinere*, in www.diritticomparati.it

Ferlaino F., Violi C (2015), *La Macroregione delle Alpi occidentali: memoria, scenari e prospettive*, Torino, Ires Piemonte.

Frosina L. (2015), *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in www.nomosleattualitàneldiritto.it

Gänzle S., Kern K., Polonsky A. (2015), *A Macro-regional Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Palgrave Macmillan

Golinelli G. M. (2012), *Lobby Italia a Bruxelles: come dove e quando. E perché?*, in www.sinergiejournal.it, n. 35

Ingravallo I. (2013), *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Istituzioni del Federalismo, Note e commenti*, 3/ 4, pp. 857-876.

Isaza Querini S. P. (2012), *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "euroregioni": i casi di Italia e Spagna*, in www.federalismi.it , n. 19.

Isaza Querini S. P. (2015), *Territorial Cooperation in Europe: challenges and opportunities for the EU energy governance*, in www.federalismi.it , n.14

Lanzoni L. (2011), *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, pp. 503-521.

- Luchena G. (2014), *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale fra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, pp. 575-594
- Luciani L. (2016), *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in www.aic.it , n. 1
- Lupo N. (2016), *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, n. 4
- Mauri E. e Ricciardi G.C. (2015), *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, 4, pp. 985-1012.
- Meoli C. (2009), *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, in www.europeanrights.eu
- Nicotra I. A. (2016), *Le riforme costituzionali all'ultimo miglio*, www.dirittiregionali.it pp. 158-169.
- Ninatti S. (2014), *La proiezione internazionale dell'autonomia regionale*, in Violini L. e Camerlengo Q. (a cura di) (2014), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, pp. 179-205
- Obwexer W. (2012), *Il GECT come nuovo strumento di cooperazione territoriale del diritto dell'Unione Europea*, in *Informator*, 3, pp. 35-49.
- Palermo F. (2012), *Conclusioni: cooperazione transfrontaliera e sviluppo dello spazio giuridico integrato in Europa*, pp. 76-82
- Panara C. (2015), *The sub-national dimension of the EU. A legal study of Multilevel Governance*, Cham, Springer international publishing
- Parlamento europeo (2015a), *New role of macro-regions in european territorial cooperation*, Study – Part I, Bruxelles.
- Parlamento europeo (2015b), *European Grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe*, Studio, luglio 2015
- Parlamento europeo (2015c), *Transparency of lobbyng at EU level*, Briefing,
- Parlamento europeo, (2015d), *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, Briefing, October, 2015
- Paterniti F (2015), *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma*

legislativa del 2012 e l'auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana, in www.federalismi.it, n. 8.

Pennacchietti C. (2014), *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234/2012*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1

Pinelli C. (2016), *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in www.aic.it, 1

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche europee, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione consuntiva 2015*

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche europee, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2016*

Raspadori F. (2012), *La partecipazione delle Regioni italiane all'Ue dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli

Ruggeri A. (2015), *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in www.aic.it, 3

Rossi L. S. (2015), *La funzione di raccordo con l'Unione europea nella riforma dell'art. 55 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it

Ruggiu I. (2015), *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in www.costituzionalismo.it, 3

Russo A. M. (2009), *Le Regioni e l'Unione europea*, in Gambino S. (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, Giuffrè pp. 385-402

Saitta A. (2016), *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, in www.dirittiregionali.it, 2

Sassi S. (2015), *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in www.edizioniesi.it

Savino M. (2007), *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*, in *Le Regioni*, 3-4, pp. 433-472

Scarlatti P. (2013), *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in www.federalismi.it, 8.

Scuto F. (2015), *L'evoluzione del rapporto parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in [www.rivistaaic](http://www.rivistaaic.it), n. 1

Serges G. (2015), *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in www.aic.it, n. 3

Simonati A. (2011), *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla formazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione indiretta?*, in www.federalismi.it

Simonato A. (2012), *Il rapporto tra Regioni, Stato, Ue alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in www.federalismi.it, 9.

Sterpa A. (2015), *Il pendolo e la livella: il federalismo all'italiana e le riforme*, Torino, Giappichelli

Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?* Roma, CeSPI (Working papers 65/2010)

Tagliaferro B. (2015), *Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà*, in www.dirittopubblicoeuropeorassegnaonline.it

Vellano M. (2014), *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.

Vesperini G e Sgueo G. (2014), *Il Governo decentrato dell'Unione*, in www.astridonline.it

Zaccaria R. (2014), *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, in [www.osservatoriosullefonti](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2

Zaggia P. (2012), *Regione Lombardia e programmi finanziati dalla CE: quel valore aggiunto*, in *Confronti*, 1, pp. 153-174.

ALLEGATO 1

INDAGINE QUALITATIVA – PERSONE INTERVISTATE

Cognome e nome	Profilo	Data intervista
Alcolea Martínez Alfonso	Amministratore Cooperazione transfrontaliera e GECT, Commissione per la Politica di Coesione Territoriale (COTER), Comitato delle Regioni	4 febbraio 2016
Berionni Laura	Collaboratrice giuridico-amministrativa, Regione Umbria	20 gennaio 2016
Cattaneo Raffaele	Presidente del Consiglio regionale di Regione Lombardia	17 febbraio 2016
Chiti Vannino	Senatore e Presidente della 14 ^a Commissione permanente del Senato (Politiche dell'Unione europea), Senato della Repubblica	1 marzo 2016
Cremasco Francesca	Dirigente Servizio relazioni internazionali e infrastrutture strategiche, Presidenza della Regione, Regione Friuli Venezia Giulia	3 febbraio 2016
Galbiati Enzo	Dirigente Struttura Cooperazione Territoriale Europea, Direzione Generale Presidenza . Area Relazioni Esterne, Internazionali e Comunicazione, Regione Lombardia	19 gennaio 2016
Gianani Beatrice	Rappresentante permanente del Senato italiano presso l'Unione europea, Senato della Repubblica	11 febbraio 2016
Gozi Sandro	Sottosegretario di Stato Dipartimento Politiche europee, Presidenza del Consiglio dei ministri	1 marzo 2016
Fink Matthias	Segretario generale per il Tirolo (ottobre 2013-ottobre 2015) GECT Euregio Tirolo- Alto Adige – Trentino	14 gennaio 2016
Iacop Franco	Presidente del Consiglio regionale, Regione Friuli Venezia Giulia	23 febbraio 2016
Mangiameli Stelio	Professore ordinario di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Teramo	15 dicembre 2015
Mairate Andrea	Capo Unità Centro Macro Regioni – Cooperazione transnazionale interregionale europea, Direzione Generale per la Politica regionale e urbana, Commissione europea	4 febbraio 2016
Monfret Agnes	Capo Unità Cooperazione transfrontaliera europea, Direzione Generale per la Politica regionale e urbana, Commissione europea	29 gennaio 2016
Nepomuceno Roberto	Dirigente Delegazione di Roma, Regione Lombardia	18 gennaio 2016.
Palermo Francesco	Professore associato di Diritto pubblico comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Verona	25 gennaio 2016

Papa Anna	Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Dipartimento Studi economici e giuridici Università degli Studi di Napoli "Parthenope"	3 marzo 2016
Parolo Ugo	Sottosegretario ai rapporti con il Consiglio regionale	22 gennaio 2016
Piffer Valentina	Segretario generale per il Trentino del GECT Euregio Tirolo- Alto Adige – Trentino	14 gennaio 2016
Raja Raffaele	Dirigente Struttura delegazione di Bruxelles, Regione Lombardia	5 febbraio 2016
Ratti Fiorenza	Dirigente Struttura coordinamento INTERREG, Amministrazione cantonale, Canton Ticino	13 gennaio 2016
Rusca Rossella	Dirigente politica regionale e fondi strutturali, Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione europea	2 febbraio 2016
Sevi Benedetta	Autorità di Gestione PO Cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera per il periodo 2007-2013, Regione Lombardia	16 febbraio 2016
Wobben Thomas	Direttore Direzione Politiche orizzontali e Networks, Comitato delle Regioni	3 febbraio 2016
Ziller Jacques	Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università degli Studi di Pavia	14 gennaio 2016

ALLEGATO 2

INDAGINE QUALITATIVA – TRACCIA DELLE INTERVISTE

A) POTERE ESTERO DELLE REGIONI NELLA NORMATIVA ITALIANA

- La partecipazione delle Regioni nel processo decisionale europeo (fase ascendente)
- Efficacia del controllo di sussidiarietà del diritto europeo da parte delle Regioni
- Difficoltà e problematicità della partecipazione regionale nella prassi applicativa e soluzioni ipotetiche
- La partecipazione delle Regioni nella fase di attuazione del diritto europeo

B) LA RIFORMA COSTITUZIONALE E LA PARTECIPAZIONE REGIONALE AI PROCESSI DECISIONALI

- Le competenze in materia europea del nuovo Senato
- Ipotesi di operatività del futuro Senato (criticità e aspetti positivi)

C) RAPPORTI TRA EUROPA E REGIONI

- Coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali comunitari
- Efficacia dei diversi strumenti e ruoli di raccordo tra l'Europa e le Regioni

D) GLI STRUMENTI DELLE REGIONI A LIVELLO POLITICO PER UNA VISIBILITÀ EUROPEA

- La CALRE e le associazioni regionali
- Il ruolo del Comitato delle Regioni
- Il dialogo strutturato
- Collegamenti istituzionali (funzionalità e operatività della delegazioni)
- Attività di lobbying
-

E) LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

- La politica di coesione territoriale dopo Lisbona
- Bilancio su programmazione 2007-2013
- La programmazione 2014-2020
- I nuovi strumenti della programmazione: ITI e CLLD
- Il GECT
 - Esperienze concrete, potenzialità, vantaggi, criticità, successi
- Le strategie macroregionali
 - Esperienze attivate: potenzialità, criticità, vantaggi successi

F) REGIONE LOMBARDIA NEL CONTESTO EUROPEO

- Funzionalità della Delegazione della Regione a Bruxelles
- Potere estero di Regione Lombardia e dati sulla partecipazione
- La cooperazione territoriale europea e Regione Lombardia
 - I programmi di cooperazione territoriale che coinvolgono la Regione
 - La Strategia macroregionale alpina (EUSALP)
- Effetti della riforma costituzionale sul ruolo europeo di Regione Lombardia