

Il 23 ottobre 2015, presso il Palazzo della Provincia di Sassari, si è svolto il convegno di studio "La costruzione di un'Europa 'unita nella diversità'. Il ruolo delle autonomie regionali e locali", organizzato dall'Associazione tra gli ex Consiglieri Regionali della Sardegna, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Sassari.

Ancora una volta si è scelto di affrontare i problemi dell'Isola e del Paese in un'ottica europea. Il convegno di Sassari si riproponeva di mettere a confronto la legislazione italiana in via di definizione e le linee di tendenza del diritto europeo, incline a riconoscere il contributo che il sistema delle autonomie può dare alla definizione delle scelte politiche ed economiche da operare ai diversi livelli e in particolare al processo di integrazione europea. Il diffuso convincimento, favorito da ricorrenti dichiarazioni di personalità politiche, che molte delle riforme in atto negli Stati membri siano da mettere in relazione con precise richieste formulate dall'Unione Europea, ha indotto l'Associazione a promuovere una riflessione su questo aspetto, di particolare interesse per il futuro delle autonomie regionali e locali.

Il Convegno ha inteso offrire un'occasione di riflessione con autorevoli esponenti del mondo politico, sociale e culturale, intervenuti al dibattito: Mariarosa Cardia, Omar Chessa, Sabina De Luca, Paolo Fois, Giorgio Macciotta, Alberto Merler, Loredana Mura, Nicola Sanna, Francesco Soddu, Ugo Villani. In appendice sono riportati alcuni documenti utili alla comprensione del tema affrontato.

Il presente volume è stato pubblicato grazie al contributo della Fondazione di Sardegna.

LA COSTRUZIONE DI UN'EUROPA "UNITA NELLA DIVERSITÀ" a cura di Mariarosa Cardia

PRESENTE E FUTURO

27



# LA COSTRUZIONE DI UN'EUROPA "UNITA NELLA DIVERSITÀ" IL RUOLO DELLE AUTONOMIE REGIONALI E LOCALI

a cura di Mariarosa Cardia

Atti del convegno  
Sassari, 23 ottobre 2015  
Palazzo della Provincia

Aipsa Edizioni

PRESENTE E FUTURO

ISBN 978-88-98692-35-4



Euro 14,00

9 788898 692354

**LA COSTRUZIONE DI UN'EUROPA  
“UNITA NELLA DIVERSITÀ”  
IL RUOLO DELLE AUTONOMIE  
REGIONALI E LOCALI**

a cura di Mariarosa Cardia

**Atti del convegno  
La costruzione di un'Europa “unita nella diversità”  
Il ruolo delle autonomie regionali e locali**

Sassari, Palazzo della Provincia, 23 ottobre 2015

**AIPSA EDIZIONI**

## **PRESENTE E FUTURO**

**N. 27/2015**

Periodico dell'Associazione tra gli ex Consiglieri Regionali della Sardegna  
Iscrizione al Tribunale di Cagliari n. 495 del 19 luglio 1984

*Direzione e Redazione*

Cagliari, Via Roma 25  
assexcons@tiscali.it

Tel. 070 6014506

<http://consiglio.regione.sardegna.it>

DIRETTORE RESPONSABILE

Mariarosa Cardia

COMITATO DI REDAZIONE

Carlo Dore, Paolo Fois, Antonio Guaita, Giosuè Ligios, Franco Mannoni, Maria  
Giovanna Mulas, Maria Teresa Petrini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesca Cuccu, Monica Rinaldi

Con il contributo



della Fondazione di Sardegna

© 2015

Aipsa Edizioni

Via dei Colombi 31, Cagliari

Tel. 070 306954

e-mail: [aipsa@tiscali.it](mailto:aipsa@tiscali.it)

<http://www.aipsa.com>

Finito di stampare nel mese di dicembre 2015

Presso Grafica 080 Srl Modugno (BA)

ISBN 978-88-98692-35-4

# Indice

Mariarosa Cardia – <i>Introduzione</i>	5
<b>Atti del Convegno – Saluti</b>	9
Paolo Fois – <i>Presentazione</i>	11
Nicola Sanna	13
Francesco Soddu	15
<b>Atti del Convegno – Sessione 1</b>	17
Paolo Fois – <i>L'indifferenza dell'Europa nei confronti delle autonomie territoriali prima dell'istituzione del Comitato delle Regioni nel 1992. Cenni sul ruolo del Comitato</i>	19
Sabina De Luca – <i>La partecipazione delle autonomie territoriali alla programmazione e alla gestione dei Fondi strutturali (1975-2015)</i>	25
Ugo Villani – <i>Il ruolo delle autonomie territoriali alla luce dei principi di sussidiarietà e di prossimità</i>	37
Omar Chessa – <i>Le autonomie territoriali nel diritto interno: evoluzione della prassi e tendenze di riforma</i>	43
<b>Atti del Convegno – Sessione 2</b>	51
Giorgio Macciotta – <i>Fondi europei e programmazione regionale</i>	53
Alberto Merler – <i>I cittadini e il principio di prossimità. La testimonianza di Alexander Langer</i>	57
Loredana Mura – <i>Il potere estero delle autonomie regionali e locali e il diritto europeo</i>	61
Paolo Fois – <i>Conclusioni</i>	71
<b>Appendice</b>	73
Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea	75
Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione	81

Europea	
Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità	85
Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla <i>governance</i> multilivello (2009/C 211/01) del 17 giugno 2009	88
Lettera della Banca Centrale Europea del 5 Agosto 2011	107
Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013	109
Legge Regionale 30 giugno 2010, n. 13 – Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12	128
<b>Hanno collaborato a questo numero</b>	135

## Mariarosa Cardia

### Introduzione

Il 23 ottobre 2015, presso il Palazzo della Provincia di Sassari, si è svolto il convegno di studio “La costruzione di un’Europa ‘unita nella diversità’. Il ruolo delle autonomie regionali e locali”, organizzato dall’Associazione tra gli ex Consiglieri Regionali della Sardegna, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Sassari.

Ancora una volta si è scelto di affrontare i problemi dell’Isola e del Paese in un’ottica europea. Già il 15 marzo 2013, presso la Sala Congressi del Banco di Sardegna a Cagliari, l’Associazione e il Dipartimento di Agraria dell’Università di Sassari avevano organizzato il convegno “L’Europa 2020’ e le prospettive dell’agricoltura sarda”, quale occasione per capire se la riforma della PAC avesse corrisposto alle attese di una politica agricola comune e potesse avere riflessi positivi sull’economia dell’Isola (atti in “Presente e Futuro” n. 25).

Il convegno di Sassari si riproponeva di mettere a confronto la legislazione italiana in via di definizione e le linee di tendenza del diritto europeo, incline a riconoscere il contributo che il sistema delle autonomie può dare alla definizione delle scelte politiche ed economiche da operare ai diversi livelli e in particolare al processo di integrazione europea. Il diffuso convincimento, favorito da ricorrenti dichiarazioni di personalità politiche, che molte delle riforme in atto negli Stati membri siano da mettere in relazione con precise richieste formulate dall’Unione Europea, ha indotto l’Associazione a promuovere una riflessione su questo aspetto, di particolare interesse per il futuro delle autonomie regionali e locali. In presenza delle riforme istituzionali da tempo in atto in Italia, e in particolare di quelle che più direttamente incidono sul ruolo da riservare al sistema delle autonomie, appare importante chiedersi, da un lato, se anche in questo specifico ambito tali riforme rispondano realmente a una richiesta dell’Unione; dall’altro, a quali principi le stesse devono essere ispirate nella costruzione di un’Europa “unita nella diversità”. A tal fine, occorre prendere in considerazione le tendenze che in questa materia prevalgono nel diritto dell’Unione, passato da una iniziale indifferenza nei confronti delle autonomie europee al riconoscimento alle stesse, nei Trattati istitutivi, di un ruolo significativo, imperniato sull’applicazione dei principi di prossimità e di sussidiarietà.

Al dibattito sono intervenuti e si sono confrontati interlocutori autorevoli

del mondo politico, istituzionale e culturale. Sin dai saluti del sindaco di Sassari Nicola Sanna e del prof. Francesco Soddu per la Fondazione di Sardegna sono state evidenziate l'utilità di una riflessione sull'obiettivo di un'Europa delle autonomie regionali e locali nel processo di erosione della sovranità statale, la necessità di un'Europa più solidale e più coesa di fronte ai drammatici fenomeni migratori, la definizione del ruolo degli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo.

Le quattro relazioni della prima sessione hanno offerto un quadro conoscitivo approfondito e consentito un fruttuoso confronto, aperto dalla relazione del prof. Paolo Fois su "L'indifferenza dell'Europa nei confronti delle autonomie territoriali prima dell'istituzione del Comitato delle Regioni nel 1992. Cenni sul ruolo del Comitato". Il relatore ha illustrato la concezione che ha ispirato l'azione della Comunità europea nei suoi primi decenni di vita, sulla scorta dei principi posti alla base del Trattato istitutivo della CEE, firmato a Roma il 25 marzo 1957, e si è soffermato in particolare sulla svolta determinatasi, specialmente sotto il profilo politico, con la firma del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, che istituiva il Comitato delle Regioni, organo a carattere consultivo per la definizione delle politiche dell'Unione, composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali.

La relazione della dott.ssa Sabina De Luca, sulla "Partecipazione delle autonomie territoriali alla programmazione e alla gestione dei Fondi strutturali" (1975-2015), ha tracciato un *excursus* storico sull'evoluzione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella politica di coesione, soffermandosi sull'istituzione nel 1975 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) quale strumento di intervento espressamente dedicato allo sviluppo territoriale; sulla successiva istituzione nel 1985 dei Programmi Integrati Mediterranei, che introdussero per la prima volta la programmazione territoriale integrata, con orizzonte pluriennale, e attribuirono alle Regioni il ruolo di partner dei contratti di programma cui è affidata la programmazione e l'attuazione di interventi; sull'ulteriore punto di svolta rappresentato dall'Atto Unico Europeo e dal "pacchetto Delors" che fornirono una nuova base giuridica alla politica regionale; sulle più significative aperture alle autonomie territoriali previste nel Trattato di Maastricht nel 1992 e con l'istituzione del Comitato delle Regioni; sulle caratteristiche dei diversi cicli di programmazione dal 1994 all'ultimo (2014-2020), nel quale è stato rafforzato il principio di partenariato indicando per la prima volta, nei regolamenti comunitari, le città e le autonomie locali fra i partner "dovuti". La relatrice ha evidenziato le difficoltà dell'affermazione del principio del partenariato e del coinvolgimento delle autonomie territoriali e le novità introdotte dalla programmazione 2014-2020 sia in direzione del

rafforzamento del ruolo delle Regioni sia del riconoscimento di un maggiore ruolo dei Comuni nella politica di coesione.

Il prof. Ugo Villani ha affrontato il tema del “Ruolo delle autonomie territoriali alla luce dei principi di sussidiarietà e di prossimità” a partire dal Trattato di Lisbona del 2007, che ha consentito un’inversione di tendenza rispetto all’iniziale indifferenza delle Comunità europee verso le Regioni e gli altri enti territoriali, rafforzandone il ruolo che sono chiamati a svolgere nella politica di coesione economica, sociale e territoriale in attuazione del principio di prossimità, quale elemento costitutivo della democrazia rappresentativa, del principio di sussidiarietà e del rispetto dell’identità nazionale degli Stati membri.

La terza relazione, svolta dal prof. Omar Chessa, ha affrontato il tema delle autonomie territoriali nel diritto interno sotto il duplice profilo delle prassi legislative e giurisprudenziali e delle tendenze di riforma. L’analisi del “principio autonomistico”, inteso come stato complessivo delle autonomie territoriali in un determinato momento storico, è stata sviluppata in quattro fasi, dall’autonomismo garantista al federalismo/regionalismo cooperativo, alle modifiche normative introdotte verso la fine degli anni Novanta e nei primi anni Duemila, fino alla fase apertasi dopo l’entrata in vigore della l. cost. 3/2001, e l’inizio di una stagione discendente per le sorti del principio autonomista. Secondo il relatore una medesima ragione è alla base tanto della fase ascendente quanto di quella discendente del principio autonomistico: il contenimento della spesa pubblica, che nella prima fase si pensava di conseguire rafforzando l’autonomia territoriale, mentre nella seconda si ritiene di conseguirlo mediante la limitazione della autonomia normativa, amministrativa, finanziaria e politica degli enti territoriali. La relazione evidenzia inoltre le incongruenze tra fini e mezzi presenti nella riforma Renzi-Boschi, che consolida un processo di ricentralizzazione delle funzioni, in atto da diversi anni sia nelle prassi legislative e amministrative sia negli orientamenti della giurisprudenza, e si sofferma sulla riforma del Senato.

Il successivo dibattito si è articolato negli interventi svolti dal prof. Giorgio Macciotta (“Fondi europei e programmazione regionale”), dal prof. Alberto Merler (“I cittadini e il principio di prossimità. La testimonianza di Alexander Langer”) e dalla dott.ssa Loredana Mura (“Il potere estero delle autonomie regionali e locali e il diritto europeo”).

Macciotta non ritiene che l’unico modo per uscire dalla crisi sia governare dal centro la finanza pubblica e fa risalire i problemi della gestione economico-finanziaria del sistema istituzionale italiano alla mancata innovazione negli anni Settanta della struttura del sistema fiscale che consentisse alle Regioni ordinarie forme di finanziamento autonomo, con la conseguente deresponsabilizzazione



dei poteri regionali e locali in tema di provvista di risorse. All'attivazione negli anni Novanta di politiche di programmazione negoziata che combinavano austerità e sviluppo e prevedevano una stretta correlazione tra decisioni di spesa e decisioni di entrata, è attualmente subentrato il principio di poter, ogni anno, smontare i presupposti del finanziamento autonomo e pluriennale dei programmi di spesa di competenza di ciascuna istituzione, impedendo così la definizione di obiettivi finanziari comuni.

Merler si sofferma sulla visione etica e sul ruolo di Langer, un protagonista dell'Unione Europea e un testimone dei conflitti esistenti in Europa. Dell'europarlamentare eletto nelle liste dei Verdi traccia un rapido profilo biografico; delinea il contesto familiare, culturale e politico che lo portarono precocemente a comprendere i principi di equità, di prossimità, di responsabilità e di rispetto delle minoranze; ne ricorda i principi e la prassi autonomista ed europeista.

L'intervento di Mura estende l'ambito del dibattito agli spazi di cooperazione fra Regioni messi a disposizione da un particolare settore della formazione e attuazione del diritto europeo, evidenziando il ruolo promozionale svolto dal Consiglio d'Europa nel 1980 con la Convenzione-quadro europea di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, nel 1985 con la Carta europea delle autonomie locali. Il sistema normativo originato dalla Convenzione di Madrid ha dato vita a numerosi accordi conclusi dagli Stati parti in vista della sua attuazione e in seguito si è arricchito di ulteriori strumenti normativi: tre Protocolli aggiuntivi finalizzati a dare solidità, slancio e continuità temporale alla cooperazione transfrontaliera. In tal modo la cooperazione fra collettività e autorità regionali e locali si è rafforzata in tutte le sue manifestazioni della transfrontalierità, transnazionalità, territorialità, interregionalità e interterritorialità.

Dalle relazioni e dagli interventi è emerso quindi che, mentre su scala nazionale si fa strada la tendenza a un progressivo ridimensionamento del ruolo delle autonomie, al fine di perseguire una maggiore efficienza e un contenimento degli sprechi, tale tendenza non prevale in sede europea. Si delinea anzi, pur fra luci e ombre, un orientamento opposto.

La situazione attuale lascia aperto il problema del futuro dell'Unione Europea e della sorte delle autonomie territoriali. Come evidenziato da Paolo Fois nelle conclusioni, esiste il rischio concreto che il nuovo assetto costituzionale dell'Europa possa fondarsi solo sul rapporto fra Federazione e Stati membri, abbandonando il progetto di un'Europa delle Regioni.

In appendice sono inoltre riportati alcuni documenti utili alla comprensione del tema affrontato.

**Saluti**



**Paolo Fois**  
Presentazione

L'introduzione ai lavori di questo importante e attualissimo Convegno, organizzato dall'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Sassari, non può prescindere dal porre una serie di interrogativi, ai quali le relazioni che verranno oggi sviluppate si prefiggono di dare risposte il più possibile convincenti. Preliminarmente, conviene sottolineare che a convincerci dell'attualità e dell'importanza del tema prescelto ("La costruzione di un'Europa "unita nella diversità". Il ruolo delle autonomie regionali e locali") hanno particolarmente influito alcune espressioni ricorrenti nei discorsi di autorevoli personalità politiche. Da qualche tempo abbiamo tutti sentito ripetere frasi quali "ce lo chiede l'Europa"; "l'Italia è impegnata a fare le riforme che l'Europa ci chiede", e simili. Anche di recente, in occasione di una votazione al Senato in merito al disegno di legge Boschi sulla riforma della Costituzione, un autorevole esponente della maggioranza si è spinto sino ad affermare che la prevista riforma (limitativa, tra l'altro, dei poteri delle Regioni) era giudicata favorevolmente, e auspicata, dall'Unione Europea. Il frequente ricorrere di affermazioni di questo genere suscita una prima serie di interrogativi, incentrati sul ruolo che le autonomie territoriali sono chiamate a svolgere, secondo l'Unione, nel quadro del processo di integrazione europea. Si tratta, in primo luogo, di accertare se, tra le varie richieste che l'Europa rivolge all'Italia, vi sia anche quella di promuovere riforme che specificamente conducano a un ridimensionamento effettivo dei poteri attualmente esercitati dalle autonomie territoriali; in secondo luogo, di stabilire – qualora sia accertato che una simile richiesta provenga realmente dall'Europa – la coerenza di detta richiesta con i principi ricavabili dallo stesso diritto dell'Unione Europea per quanto riguarda il ruolo che i Trattati istitutivi riconoscono agli enti regionali e locali. Una risposta agli interrogativi ora formulati deve, a mio modo di vedere, prendere le mosse dal documento che in questi ultimi anni è stato ripetutamente citato come emblematico del tipo di richiami (per meglio dire, di pressioni) rivolti da Bruxelles all'Italia. Intendo evidentemente riferirmi alla ben nota lettera che la Banca Centrale Europea ha inviato al Governo italiano il 5 agosto 2011: tra le misure "immediate e decise" dirette ad assicurare "la sostenibilità" delle finanze pubbliche (con interventi, in particolare, sul sistema pensionistico e nel settore

del pubblico impiego), la lettera segnalava la necessità che venissero messi “sotto stretto controllo [...] le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo”. Considerato quindi che, nei confronti delle autonomie territoriali, la lettera della BCE si limita a raccomandare uno “stretto controllo” delle spese, è chiaro che la stessa non potrebbe essere invocata per giustificare riforme che, a livello nazionale, conducano a una generalizzata compressione delle competenze che l’ordinamento interno attualmente riconosce alle autonomie territoriali.

Guardando oltre il documento ora richiamato, si tratta di vedere quali siano, più in generale, i principi che ispirano il diritto dell’Unione in merito al ruolo da riservare alle autonomie regionali e locali nel processo di integrazione europea. Sono realmente principi che favoriscono una progressiva emarginazione delle autonomie, o che invece tendono a rafforzarne progressivamente il ruolo, nel perseguimento del fondamentale obiettivo di un’Europa in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini? A questi interrogativi sono finalizzate le prime tre relazioni di questa giornata, che saranno svolte da chi vi parla (“L’indifferenza dell’Europa nei confronti delle autonomie territoriali prima dell’istituzione del Comitato delle regioni nel 1992. Cenni su ruolo del Comitato”); dalla dott.ssa Sabina De Luca (“La partecipazione delle autonomie territoriali alla programmazione e alla gestione dei Fondi strutturali”); dal prof. Ugo Villani (“Il ruolo delle autonomie territoriali alla luce dei principi di sussidiarietà e di prossimità”). Le diverse tendenze che oggi sembrano prevalere nettamente a livello nazionale (con la sottrazione alle autonomie territoriali di competenze che, specie con la riforma costituzionale del 2001, alle stesse erano state riconosciute) saranno l’oggetto della relazione del prof. Omar Chessa (“Le autonomie territoriali nel diritto interno: evoluzione della prassi e tendenze di riforma”). Il successivo dibattito verrà preceduto dagli interventi programmati che saranno svolti da Giorgio Macciotta, Alberto Merler, Loredana Mura.

**Nicola Sanna**  
Sindaco di Sassari

Ringrazio molto gli organizzatori di questa iniziativa, e in particolare l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali, per avermi invitato a portare il saluto della Città di Sassari a un Convegno dedicato a temi di particolare attualità. Al centro dei vostri lavori, infatti, vedo anche il rapporto dell'Isola con l'Europa e, più in generale, con tutta la realtà euro-mediterranea. Una realtà che fin da epoche remote vedeva la Sardegna intrattenere intensi rapporti con l'intera area del Mediterraneo, come è attestato, da ultimo, anche dalle recenti scoperte che hanno portato alla luce i Giganti di Mont'e Prama, le statue che tanto interesse suscitano anche a livello internazionale. A questo riguardo, mi piace sottolineare che nel programma a suo tempo da me presentato in occasione della mia elezione a Sindaco di Sassari avevo insistito sull'aspirazione della Sardegna a divenire sempre più una regione europea: una regione che non debba ispirarsi a modelli nord-europei, mirando invece a inserirsi stabilmente in quell'area euro-mediterranea nei confronti della quale i paesi del Nord Europa non guardano certo con la dovuta attenzione. Le politiche sviluppate dall'Unione Europea negli anni che hanno fatto seguito alla cosiddetta "Primavera araba" stanno ad attestarlo. Un esempio particolarmente emblematico è quello delle politiche dell'Unione in tema di migrazioni, che restano ben lontane, nei fatti, da quel principio di solidarietà con i paesi più esposti ai flussi migratori che dovrebbe per contro profondamente ispirarle. Da parte nostra, in questi anni abbiamo fatto il possibile per favorire l'affermazione, in Sardegna, di un modello di "regione europea", collaborando strettamente con l'Università di Sassari, segnatamente nella sua azione volta a mettere in luce la presenza romana in Sardegna nel quadro dei numerosi Convegni di studi che si sono succeduti sul tema dell'"Africa romana". Convegni che hanno permesso di evidenziare i legami profondi che nel corso dei secoli hanno sempre unito le due sponde del Mediterraneo, oggi purtroppo minacciato dagli inquietanti progetti che, in nome del contrasto al terrorismo e del controllo dei flussi migratori, puntano invece sul rafforzamento della presenza militare nell'area. Per quanto più specificamente attiene al ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione di un'Europa "unita nella diversità", ritengo che il Convegno di oggi sia una preziosa occasione per riflettere, qui in Sardegna, sui contenuti che dovrebbe avere il mai raggiunto obiettivo dell'Europa delle Regioni, dell'Europa delle

autonomie regionali e locali. Se l'Europa che veramente intendiamo edificare è un'Europa in cui il comune patrimonio europeo si basa sul delicato equilibrio fra popoli diversi, culture diverse, identità diverse, ritengo che anche la legge sulla riforma degli enti locali, in questi giorni in discussione al Consiglio regionale, debba essere ispirata ai principi della diversità, del decentramento, del policentrismo. Il prossimo anno la Città di Sassari celebrerà un evento di particolare importanza, i 700 anni degli "Statuti sassaresi"; 700 anni di storia di una città che è stata all'altezza dei cambiamenti che si sono verificati dal periodo medioevale a quello dei liberi Comuni. Sono fermamente convinto che l'evento al quale ci stiamo preparando potrà e dovrà essere un'occasione quanto mai opportuna per sottolineare il ruolo che le autonomie locali intendono continuare a svolgere, in un sistema assai più complesso di quello in cui vanno inquadrati gli Statuti sassaresi, la loro insostituibile funzione di autogoverno nell'interesse delle rispettive comunità.

**Francesco Soddu**  
Fondazione di Sardegna

Porto il saluto del Presidente della Fondazione di Sardegna, l'ingegner Antonello Cabras, che purtroppo oggi è impegnato in altra sede. Il tema oggetto di questo incontro è importante e la Fondazione è lieta di aver concorso in qualche misura alla sua concreta realizzazione.

Il testo della locandina che illustra sinteticamente lo scopo dell'iniziativa, parlando della costruzione di una Europa "unita nella diversità" e il ruolo delle autonomie regionali e locali, suscita subito un interrogativo: le riforme istituzionali che incidono sul ruolo delle autonomie costituiscono una riforma indotta dall'Europa? Insomma, stiamo parlando, in qualche modo, di riforme veicolate o eterodirette o condizionate da altri ragionamenti? Sulla base di quali principi, verrebbe da chiedersi? Sono curioso di sentire lo svilupparsi delle relazioni durante questo dibattito. Ci si potrebbe interrogare sul fatto che nell'era della globalizzazione, che sembra perlomeno mettere in crisi la tenuta degli Stati nazionali, la valorizzazione delle diversità subnazionali forse potrebbe diventare un elemento che fortifica la dimensione anche in chiave sovranazionale, chiave che mi sembra possa garantire maggiormente la diversità, il pluralismo e in qualche modo la libertà.

Il processo di erosione della sovranità statale forse può essere compensato da una valorizzazione delle autonomie? Con quali meccanismi e con quali effetti può capitare? C'è una tesi di uno studioso al quale sono molto legato, Sabino Cassese, che ha sostenuto che gli Stati nazionali non perdono importanza con il processo di globalizzazione ma paradossalmente la amplificano, forse articolandola in modo diverso, e la loro azione di influenza può essere ulteriormente rafforzata. In questo contesto allora mi interrogo su quale può essere il ruolo delle autonomie locali, delle autonomie regionali, e su quale sia il soggetto protagonista, le assemblee rappresentative o gli esecutivi. Questo mi pare sia un bel tema. Mi chiedo se l'evoluzione delle forme di governo che sembra tendere verso gli esecutivi sia la soluzione più adeguata. Sono un parlamentarista convinto e quindi tifo per la prima soluzione. Probabilmente il mondo va in un'altra direzione ma mi chiedo se sia quella più giusta.

Le vicende drammatiche che richiamava il Sindaco e che abbiamo sotto gli occhi tutti i giorni, ci chiedono un'Europa più solidale e più coesa. E in questo senso mi sono chiesto come possa essere declinato il ruolo della partecipazione



delle autonomie nel processo decisionale. Questa occasione, in particolare la relazione del prof. Fois sul ruolo del Comitato delle Regioni, mi ha indotto a fare un piccolo approfondimento sul web e ho così potuto leggere la dichiarazione di missione del Comitato nella quale si legge che questa missione si può riassumere nel coinvolgimento degli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo al fine di favorire, in ultima analisi, una migliore partecipazione dei cittadini. Si tratta di una realtà che non conoscevo ma che trovo molto interessante. Mi chiedo: ha funzionato, con quali risultati e con quali prospettive? E nel caso non avesse operato come auspicato, come si può rimediare e quali sono gli strumenti?

La parola chiave di quel documento, che mi sembra importante e significativa, è cooperazione. Forse questa è la chiave di lettura che ci può portare a ragionare sul ruolo effettivo degli Enti regionali e locali nel processo decisionale europeo. Anche in quella dichiarazione si insiste sul concetto di un'Europa "unita nella diversità", che possa cogliere appieno i vantaggi delle diversità territoriali, culturali, linguistiche intorno a due principi cardine quali la sussidiarietà e la proporzionalità. Uno sviluppo armonico e sostenibile in tutti i territori. Principi di equità, solidarietà, coesione economica e territoriale. Una prospettiva che mi pare convincente e su cui vale la pena lavorare.

# Session 1



**Paolo Fois**

L'indifferenza dell'Europa nei confronti delle autonomie territoriali prima dell'istituzione del Comitato delle Regioni nel 1992. Cenni sul ruolo del Comitato

Come ho tenuto a sottolineare nell'introduzione ai lavori del nostro Convegno, la mia relazione – incentrata sull'“indifferenza” dell'Europa, fino al 1992, nei confronti delle autonomie regionali e locali – è intesa a illustrare la concezione che ha ispirato l'azione della Comunità europea nei suoi primi decenni di vita, sulla scorta dei principi posti alla base del Trattato istitutivo della CEE, firmato a Roma il 25 marzo 1957. La scelta del termine “indifferenza”, in luogo di quello, ampiamente utilizzato dalla dottrina, di “cecità”, si spiega con l'intendimento di evidenziare in questo modo il fatto che la Comunità (oggi, l'Unione), pur rendendosi conto del particolare disagio avvertito dalle autonomie territoriali a motivo di una progressiva sottrazione delle loro competenze per effetto degli sviluppi del processo di integrazione europea, ha ritenuto di dover in definitiva ignorare questo fatto, considerandolo una conseguenza pressoché inevitabile dei principi ispiratori del Trattato istitutivo della Comunità. Nelle disposizioni di quest'ultimo, infatti, gli enti regionali e locali non venivano in alcun modo in rilievo: gli sporadici accenni alla dimensione regionale e locale che potevano cogliersi nel Trattato non si riferivano infatti alle “regioni” concepite come enti dotati di poteri propri e chiamati a svolgere un qualche ruolo a livello comunitario; il riferimento alle “regioni” riguardava unicamente “aree”, parti più o meno omogenee di territorio cui si indirizzavano le misure di politica economica e sociale decise nei loro confronti da Bruxelles. Quando, in particolare, nel Preambolo del Trattato, gli Stati firmatari esprimevano la volontà di assicurare lo sviluppo armonioso delle loro economie “riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”, mostravano una indubbia attenzione, almeno in linea di principio, rispetto alle aree suindicate, ma al tempo stesso “indifferenza” per il fatto che gli enti eventualmente dotati di competenze nell'ambito di queste aree in virtù del diritto interno di uno o più Stati membri venivano poi di fatto “spogliati” di tali competenze, progressivamente trasferite dal livello regionale e statale a quello comunitario. I principi dell'ordinamento comunitario a questo riguardo non dovevano far registrare (a parte generici auspici formulati dal

Parlamento europeo nel corso degli anni '60) significativi cambiamenti per qualche tempo. Dal punto di vista della presente relazione, non potrebbe invero essere considerato innovativo quanto deciso dal “Vertice” di Parigi del 1972 in merito all’avvio della “politica regionale” della Comunità: si restava infatti nell’ambito di una politica nei confronti di aree in ritardo di sviluppo, senza che ci si curasse del ruolo che le autonomie regionali potevano svolgere nella definizione e attuazione di tale politica. Lo stesso Fondo europeo di sviluppo regionale, che veniva istituito nel 1975<sup>1</sup> a seguito dell’impulso dato dal citato Vertice di Parigi, si limitava (all’art. 6) a stabilire quanto segue: “Gli Stati membri comunicano alla Commissione i programmi di sviluppo regionale, nonché le relative modifiche, man mano che vengono elaborati [...] I programmi devono formare oggetto di consultazione da parte del Comitato di politica regionale”. E questo Comitato non poteva certo essere considerato espressione delle autonomie regionali: secondo quanto stabilito nel relativo atto istitutivo<sup>2</sup> era infatti composto da quattro membri, due nominati dalla Commissione, due dagli Stati membri. Questi ultimi, veniva precisato, da scegliere “fra gli alti funzionari responsabili della politica regionale”.

Nel periodo ora considerato, le autonomie territoriali, oltre a non essere abilitate a concorrere, neppure nell’esercizio di una funzione meramente consultiva, alla formazione degli atti normativi comunitari, venivano assimilate, puramente e semplicemente alle “persone giuridiche” per quanto riguarda il controllo in sede giurisdizionale della legittimità dei suddetti atti. L’art. 173 del Trattato CEE (corrispondente al vigente art. 263 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea) stabiliva infatti che “ogni persona fisica e giuridica può adire la Corte di giustizia alle condizioni di cui ai commi precedenti” e costituiva l’unica norma che potesse essere fatta valere dalle autonomie territoriali. Queste venivano fatte rientrare fra i cosiddetti “ricorrenti non privilegiati” (tenuti a dimostrare che una data decisione li riguardasse “direttamente e individualmente”), mentre lo status di “ricorrenti privilegiati” era riservato agli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione<sup>3</sup>. Fra le molte sentenze della Corte di giustizia che, nel periodo ora considerato, hanno fatto applicazione dell’art. 173 del Trattato CEE può ricordarsi la sentenza dell’11 luglio 1984 (causa 222/83, Comune di Differdange e altri c. Commissione): nel ricordare

---

<sup>1</sup> Con Regolamento 724/75 del Consiglio, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 73 del 21 marzo 1975.

<sup>2</sup> Decisione del Consiglio del 18 marzo 1975, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 73 del 21 marzo 1975.

<sup>3</sup> Il citato art. 263 include attualmente fra i ricorrenti privilegiati anche la Banca centrale europea e, a determinate condizioni, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo.

che la ricevibilità di un ricorso presentato da una persona giuridica (nella specie, il Comune di Differdange e altri enti locali) va dichiarata soltanto qualora la decisione impugnata la riguardi “direttamente e individualmente”, la Corte giungeva ad affermare: “non è possibile ritenere che tale decisione riguardi direttamente e individualmente i Comuni in cui hanno sede gli impianti delle imprese interessate”.

L’indifferenza dell’Europa nei confronti delle autonomie territoriali nel periodo ora considerato è tanto più deprecabile in quanto, già nel testo iniziale, il Trattato CEE del 1957 aveva dato vita a un organo, il Comitato economico e sociale, chiamato a formulare pareri, nei casi previsti dal Trattato, sulle politiche aventi riflessi nei “diversi settori della vita economica e sociale”. Un’esigenza che, per contro, non si voleva riconoscere per quanto riguarda le politiche aventi una particolare incidenza nei settori rientranti, secondo gli ordinamenti interni, nella competenza degli enti regionali e locali. Più o meno nello stesso periodo, per contro, erano stati istituiti in Europa numerosi organismi chiamati a concorrere alla definizione di principi rispondenti agli interessi delle autonomie territoriali nel loro complesso. Possono ricordarsi: il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa (CCRE) nel 1951; il Congresso permanente dei poteri locali e regionali (CPLRE) nel 1957; la Conferenza delle Regioni periferiche e marittime d’Europa (CRPM) nel 1973; l’Assemblea delle Regioni d’Europa (ARE) nel 1985. Quanto alla Carta europea dell’autonomia locale, aperta alla firma nell’ambito del Consiglio d’Europa il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore il 1° settembre 1988, va ricordato il principio particolarmente significativo formulato nel suo Preambolo, con l’affermazione che “la difesa e il rafforzamento delle autonomie locali rappresentano un importante contributo all’edificazione di un’Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere”.

Un prudente passo in avanti (emblematico, peraltro, della presa di coscienza del fatto che non si poteva più a lungo rinviare il riconoscimento del ruolo delle autonomie territoriali nel processo di integrazione europea) veniva compiuto nel 1988, con la decisione della Commissione europea<sup>4</sup> di istituire un “Consiglio consultivo degli enti regionali e locali”. In questa decisione la Commissione, dopo aver rilevato che “è necessario che gli enti regionali e locali siano maggiormente associati all’elaborazione e all’attuazione della politica regionale della Comunità, la quale comprende le implicazioni regionali e locali delle altre politiche comunitarie”, stabiliva che il Consiglio consultivo sarebbe stato composto da “42 membri che hanno un mandato elettivo a livello regionale o

---

<sup>4</sup> Decisione 88/487 CEE del 24 giugno 1988, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 247 del 6 settembre 1988.

locale”. Se questo passo compiuto dalla Commissione era da valutare positivamente, lo stesso non poteva certo mettere fine alla lacuna sopra rilevata per quanto riguarda il testo dei Trattati istitutivi, che continuavano a ignorare le autonomie territoriali nel determinare gli atti e le procedure aventi attinenza con il processo di integrazione europea. La svolta tanto attesa doveva verificarsi con la firma del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, che istituiva il “Comitato delle regioni” (artt. 198 ss. del TCE, attualmente artt. 300 ss. del TFUE), organo a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali (oggi in numero di 350). Fra gli atti che hanno preceduto, e indubbiamente favorito, l’istituzione del Comitato, possono ricordarsi: il parere formulato dalla Commissione europea il 21 ottobre 1990; le conclusioni dei Consigli europei di Roma (14 e 15 dicembre 1990) e di Maastricht (9 e 10 dicembre 1991). Si tratta di atti che, come anche il Trattato di Maastricht, avevano tenuto conto del fatto che il continuo ampliamento delle competenze trasferite alla Comunità incideva in modo sempre più profondo anche su quelle spettanti, a norma delle Costituzioni di molti Stati membri, alle autonomie regionali locali. Con il Comitato delle regioni, certo, si restava ancora molto distanti da quella Europa “multilivello” che dovrebbe caratterizzare la cosiddetta “Europa delle Regioni”, contrassegnata dal principio in base al quale sarebbero tre i livelli (dell’Unione, nazionale, regionale e locale) chiamati a collaborare reciprocamente alla progressiva edificazione dell’Unione Europea. Benché al Comitato delle Regioni siano stati attribuiti soltanto poteri di proposta e consultivi, la novità introdotta a Maastricht è da considerare di particolare importanza, specialmente sotto il profilo politico: si è infatti superata la fase in cui, come in precedenza sottolineato, le autonomie territoriali erano viste essenzialmente come aree geografiche destinatarie di misure decise dalla Comunità e dagli Stati membri. Si è finalmente passati, invece, a concepirle anche come soggetti chiamati a dare un contributo, anche se non mediante atti giuridicamente vincolanti (i pareri del Comitato delle Regioni sono infatti obbligatori ma non vincolanti) alla definizione delle politiche dell’Unione. Sull’importanza di questo contributo, fondamentale nella prospettiva di un’Europa sempre più vicina ai cittadini, lo stesso Comitato ha particolarmente insistito nel Libro verde del 2009 sulla “*governance* multilivello”<sup>5</sup>, sottolineando come un rafforzamento della “partecipazione” nel processo di integrazione europea rafforzi l’efficienza dell’azione comunitaria. A questo fine, si mette l’accento sull’opportunità di una consultazione volta a elaborare una “Carta dell’Unione Europea sulla *governance* multilivello” basata sul principio di sussidiarietà, nella valorizzazione del ruolo

---

<sup>5</sup> Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea C 211 del 4 settembre 2009.

delle autonomie territoriali e nel quadro di un progressivo decentramento all'interno degli Stati membri.

Una realistica valutazione degli sviluppi sommariamente tratteggiati suggerisce comunque di tener conto del fatto che dei numerosi pareri formulati dal Comitato delle Regioni, solo pochi hanno influito in misura apprezzabile sulle successive decisioni adottate dalla Commissione europea e soprattutto dal Consiglio dei ministri<sup>6</sup>. D'altra parte lo stesso Comitato, che in un primo momento sembrava orientato, nella fase preparatoria del progetto di "Trattato costituzionale" del 2004, a chiedere che alle singole Regioni venisse riconosciuto il potere di ricorrere alla Corte di giustizia comunitaria in qualità di "ricorrenti privilegiati", si è alla fine accontentato, per così dire, di vedersi attribuire il potere di ricorrere, come Comitato, avverso determinati atti legislativi ritenuti lesivi del principio di sussidiarietà<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Anche molte delle condivisibili aperture nei confronti delle autonomie territoriali, contenute nel Libro Bianco della Commissione del luglio 2001 sulla *governance* europea, sono infatti rimaste lettera morta.

<sup>7</sup> Art. 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona.





**Sabina De Luca**

## La partecipazione delle autonomie territoriali alla programmazione e alla gestione dei Fondi strutturali (1975-2015)

Ringrazio molto dell'invito a questo evento e della possibilità di partecipare a un confronto su un tema così rilevante e attuale. Dal momento che mi è stato chiesto di contribuire con un *excursus* storico sull'evoluzione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella politica di coesione, cercherò di illustrare come queste opportunità sono state sviluppate dai regolamenti comunitari e come sono state colte e utilizzate nell'esperienza concreta nel nostro Paese.

Mi fermo pochi minuti sulla "preistoria". Del Trattato di Roma è stato detto: pur essendo esplicitamente riconosciuta la necessità che la Comunità garantisse uno sviluppo armonioso dei territori non era prevista una politica espressamente dedicata a questa finalità, come la politica regionale, e il ruolo delle Regioni era, a quell'epoca, sostanzialmente misconosciuto. Né la politica agricola comune, né il Fondo sociale europeo avevano una dimensione territoriale regionale nella loro missione costitutiva.

Ricordo infatti che l'unica possibilità di intervento con obiettivi riconducibili a questa finalità era quella delle deroghe al divieto di aiuti di Stato, concesse agli Stati membri, sulla base di una mappatura dei territori che ne potevano usufruire mentre l'unico strumento finanziario con una vocazione che potremmo definire "territoriale" era la Banca europea per gli Investimenti, istituita dallo stesso Trattato: tra i progetti finanziabili da quest'ultima vi erano infatti quelli "contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate".

Dobbiamo arrivare al 1975 e cioè all'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per avere uno strumento di intervento espressamente dedicato allo sviluppo territoriale. Ricordo che il riconoscimento della necessità di una politica regionale è venuto anche in conseguenza del primo allargamento della Comunità europea a Danimarca, Irlanda e Regno Unito, che hanno supportato l'istituzione del FESR anche come strumento di riduzione della loro contribuzione netta al bilancio. Il Fondo interveniva, attraverso un meccanismo di quote nazionali e in forma del tutto separata rispetto al Fondo Sociale Europeo, nelle aree che erano identificate dagli Stati membri, finanziando progetti che dovevano essere giustificati all'interno di programmi

regionali, lasciando una notevole autonomia agli Stati membri e prevedendo un coinvolgimento limitato delle Regioni e delle autonomie locali e un debole ruolo della Commissione europea. Non solo era quindi poco “comunitaria” come politica, ma si trattava più di uno sportello che di una politica in senso proprio, con il quale, in ogni caso, sono stati introdotti alcuni principi fondanti (in primis quello della programmazione regionale) che sono stati poi sviluppati nel tempo. Con successive modifiche dell’impianto normativo del Fondo non solo si rafforza il principio della programmazione regionale e della valutazione, ma si introducono (nel 1984) anche le iniziative comunitarie, a testimonianza del più forte orientamento comunitario della politica.

Ma il vero primo punto di svolta è dato dai Programmi Integrati Mediterranei. Con questi programmi, che nascono nel 1985 in risposta al successivo allargamento dell’Unione Europea, si introduce per la prima volta la programmazione territoriale integrata, con orizzonte pluriennale, alla quale concorrono tutti i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo agricolo di orientamento), attribuendo alle Regioni il ruolo di partner dei contratti di programma cui è affidata la programmazione e l’attuazione di interventi.

Il secondo punto di svolta è rappresentato dall’Atto Unico Europeo e dal cosiddetto “pacchetto Delors” con i quali, a sostegno della realizzazione del mercato unico, si fornisce una nuova base giuridica alla politica regionale, fissando l’obiettivo della coesione economica, da perseguire tramite il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l’attuazione di apposite politiche comuni. È con queste disposizioni che si rafforza sia l’impianto strategico della politica di coesione, sia il ruolo agli attori regionali, sia (e in misura molto significativa) la dimensione finanziaria dell’intervento, con un cospicuo aumento delle risorse per i tre fondi strutturali.

Con il ciclo di programmazione 1989-1993 queste indicazioni trovano una prima applicazione. In primo luogo, si individuano le aree obiettivo (sono cinque) sulle quali canalizzare gli interventi. Inoltre, vengono sanciti i quattro principi fondativi che poi accompagneranno, con un’evoluzione più o meno marcata, tutto il susseguirsi dei successivi cicli: programmazione; concentrazione degli interventi; partenariato; addizionalità (questa è una politica complementare che si aggiunge all’impegno degli Stati membri ma non può sostituirlo).

Questo ciclo di programmazione corrisponde, in Italia, all’Intervento straordinario nel Mezzogiorno e quindi a una gestione della politica di coesione comunitaria affidata ai suoi organi, con un ruolo largamente prevalente delle autorità centrali e, soprattutto, dell’Agenzia per il Mezzogiorno. Nella fase finale di questa programmazione (1992) fu approvata la legge con la quale venne

chiuso l'intervento straordinario: fu un passaggio non privo di effetti sulla tempistica di attuazione che subì anche i contraccolpi delle politiche restrittive adottate per garantire il rispetto dei parametri di adesione all'unione economica e monetaria fissati dal Trattato di Maastricht. Fu quindi negoziata una proroga di due anni per l'attuazione degli interventi, che ha consentito di chiudere questo ciclo con il pressoché integrale utilizzo delle risorse.

Sempre nel 1992, con la firma del Trattato di Maastricht, non solo si afferma l'obiettivo della coesione "economica e sociale" (art. 158) al quale viene destinata l'azione dei fondi strutturali, della BEI e "degli altri strumenti finanziari esistenti", ma viene anche istituito il Comitato delle Regioni, organo consultivo composto dai rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, e si introduce il principio della sussidiarietà, al fine di conciliare "la necessità di un potere europeo, all'altezza del nostro tempo, e l'imperativo di conservare le nostre nazioni e le nostre regioni come luogo di radicamento" (J. Delors). È a questo atto, quindi, che vanno fatte risalire alcune tra le più significative aperture alle autonomie territoriali nella lunga storia delle istituzioni e politiche europee.

Si arriva dunque alla programmazione 1994-1999, con la quale vengono rafforzati i principi: di concentrazione delle risorse su cinque obiettivi e nelle aree più svantaggiate sotto il profilo socio economico (il cui PIL pro-capite risultava inferiore al 75% della media comunitaria); di partenariato, con riferimento sia ai *partner* istituzionali sia ai *partner* economici e sociali, da associare a tutte le fasi della programmazione, dalla preparazione dei programmi alla valutazione *ex post*; di addizionalità. Si interviene in quasi tutte le aree obiettivo con programmi plurifondo (fanno eccezione gli obiettivi 3 e 4, rivolti all'occupazione, finanziati dal solo FSE) con l'intento, in particolare nelle aree obiettivo 1 dove intervengono FESR, FSE e FEEOGA orientamento, di promuovere e attuare strategie territoriali integrate in grado di agire sulle diverse leve per lo sviluppo presenti in queste aree. Peraltro, anche nelle regioni obiettivo 2, dove si interviene a livello di NUTS 3, secondo il principio della zonizzazione e quindi solo in parti del territorio regionale individuate sulla base di criteri tesi a identificare il "declino industriale", non si rinuncia all'approccio plurifondo, sia pure limitato, al FESR e al FSE. Nelle altre regioni interviene il principio della zonizzazione, con un *focus* territoriale e tematico più limitato.

In questo, necessariamente sommario, *excursus* mi preme evidenziare come questa programmazione abbia sofferto di un ritardo molto consistente nella fase di avvio, in parte dovuto al protrarsi dell'impatto del passaggio dall'intervento straordinario all'intervento ordinario, riuscendo tuttavia ad attivare, con successo, contromisure sino allora impensabili, avendo a riferimento l'ordinaria modalità di azione della Pubblica Amministrazione, centrale e regionale. Difatti,

per la prima volta furono fissati, a livello nazionale, *target* annuali di spesa per ciascun programma operativo prevedendo che in caso di mancato raggiungimento sarebbero state adottate sanzioni finanziarie. La rilevanza di questa decisione non è da ascrivere solo all'atto in sé, pur se molto significativo e incisivo, come dimostrato dai suoi sviluppi concreti, ma anche dalle modalità con le quali è stata assunta. Non si è trattato infatti di una imposizione *top-down* ma di un atto scaturito all'interno degli organi di sorveglianza della programmazione stessa (Comitato di Sorveglianza) al quale partecipavano, a parità di titolo e di diritto, le amministrazioni centrali e le Regioni, le cui decisioni si adottavano con il sistema del consenso (non si votava ma si doveva raggiungere un accordo comune). Fu quindi grazie al forte indirizzo e impegno politico espresso nella fase di avvio dell'unione economica e monetaria, quando l'obiettivo di integrale utilizzo delle risorse comunitarie non poteva minimamente essere messo in discussione, nonché grazie all'autorevolezza della *leadership* tecnica di questo processo, che si decise, con l'accordo finale di tutte le amministrazioni (anche quelle che venivano penalizzate da queste regole, che furono sia Ministeri sia Regioni) e il sostegno del partenariato, di fissare un percorso di recupero della spesa (cosiddetto sentiero di rientro), prevedendo la riprogrammazione di risorse dai programmi non performanti a quelli più efficienti, nonché la nascita di nuovi programmi operativi. Ricordo, in particolare il Programma Sicurezza per lo Sviluppo e il Programma Patti territoriali.

È grazie a questo straordinario impegno che si è riusciti a recuperare i ritardi iniziali, assicurando anche per il ciclo 1994-1999 il pressoché integrale utilizzo delle risorse.

L'avvio del nuovo ciclo 2000-2006 coincide con l'adozione della Strategia di Lisbona, alla cui attuazione sono chiamate a concorrere tutte le politiche europee e nazionali. In questo nuovo quadro, la politica di coesione svolge un ruolo fondamentale perché è l'unica politica in grado di mobilitare sugli obiettivi della Strategia risorse certe, ancorate a un forte e cogente impianto normativo, facendo leva sui propri strumenti di intervento. Si rafforza il ruolo del Comitato delle Regioni, che viene coinvolto in tutto il processo legislativo e a cui viene riconosciuto il diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione per tutelare le proprie prerogative o per chiedere l'annullamento di atti che violano il principio di sussidiarietà.

Come noto, gli obiettivi della Strategia di Lisbona erano molto ambiziosi. Furono rivisti a metà periodo, nell'ambito della cosiddetta revisione intermedia, orientata da un rapporto di valutazione richiesto dalla Commissione europea (Rapporto Kok) che fece emergere come il conseguimento degli obiettivi

annunciati fosse generalmente molto insufficiente. Fra le considerazioni espresse da questo Rapporto, merita citare quella relativa allo scarso coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'attuazione di questa strategia, annoverato come uno dei principali fattori di debolezza della stessa.

Al di là del contributo offerto alla strategia complessiva dell'Unione Europea, con il quale, peraltro, prende avvio un percorso politico e istituzionale che avrà, come vedremo, un notevole impatto sulla natura, le finalità e le stesse modalità di attuazione della politica di coesione, l'elemento caratterizzante la programmazione 2000-2006 è il suo marcato orientamento territoriale. Non solo dal punto di vista delle responsabilità che vengono attribuite alle Regioni, cui viene assegnato il 70% delle risorse complessive stanziare in quel periodo, con un completo capovolgimento delle proporzioni sino allora adottate, ma anche perché la programmazione viene effettivamente definita e sviluppata con un chiaro ed esplicito orientamento territoriale, sia nella impostazione metodologica adottata, sia nelle modalità di partecipazione alla sua definizione.

Va sottolineato come questo cambiamento non sia stato dettato tanto dalla riforma dell'ordinamento costituzionale con la quale si era avviato un percorso di forte decentramento dei poteri, quanto dalla consapevolezza della importanza di una piena valorizzazione della dimensione territoriale di questa politica, nonché della necessità di un effettivo coinvolgimento degli attori locali, soprattutto dopo la cessazione dell'intervento straordinario: l'attribuzione delle responsabilità di programmazione e gestione degli interventi non è stata, infatti, orientata tanto dal quadro delle competenze formali (pur essendo evidentemente coerente con questo), quanto dalla necessità di mobilitare i livelli di governo più pertinenti per definire e attuare una politica di sviluppo territoriale.

A riprova di questo, il Quadro Comunitario di Sostegno dell'obiettivo 1, ovvero il documento di programmazione delle regioni in ritardo di sviluppo (nel nostro caso, all'epoca, le Regioni del Mezzogiorno) stabiliva, infatti, che il ricorso ai programmi nazionali doveva rappresentare un'eccezione motivata alla scelta di intervenire con programmi regionali, sulla base di una griglia di parametri predefinita nell'ambito del confronto partenariale sulla programmazione: la valenza strategica del Programma e la rilevanza di un approccio unitario per garantirne l'efficacia; l'attitudine a produrre effetti macro, ovvero modificazioni in termini di domanda e offerta, in ambiti assai più ampi di quelli di localizzazione; la presenza di esternalità significative in ambito pluriregionale, nonché la possibilità di conseguire economie di scala nella gestione centralizzata dell'intervento. A questi criteri, tutti ispirati da considerazioni attinenti il merito delle politiche e degli interventi da finanziare, se ne aggiungeva uno di natura più prettamente istituzionale, legato alla

valutazione dei tempi e delle modalità di concreto trasferimento delle funzioni alle Regioni, in attuazione della riforma Bassanini.

Ma nel mentre si decentravano fortemente la responsabilità di gestione diretta dei programmi e si rafforzava l'orientamento territoriale della politica, si potenziava anche il ruolo di indirizzo, coordinamento e sorveglianza delle amministrazioni centrali. Queste ultime dunque, pur non avendo compiti di gestione diretta delle risorse, non perdevano di ruolo essendo chiamate a svolgere funzioni assai rilevanti per l'efficacia della politica e pienamente rispondenti ai principi della *governance* multilivello che di questa è l'architave. Nella esperienza concreta, tuttavia, questo mutamento di ruolo ha incontrato non poche difficoltà anche per la diffusa reticenza ad abbandonare poteri gestionali.

Questa è anche la stagione nella quale, con la finalità di mobilitare tutte le risorse territoriali per raggiungere risultati migliori, nascono i Progetti Integrati Territoriali (PIT), con i quali vengono attivati strumenti di intervento a scala subregionale promossi e sostenuti dalle collettività locali, all'interno di un impianto comune definito dallo stesso Quadro Comunitario di Sostegno. In coerenza con questo impianto, frutto di un negoziato piuttosto arduo e complesso con la Commissione europea e il partenariato nazionale, le singole Regioni sono state infatti chiamate a selezionare i territori in grado di esprimere le cosiddette idee forza di sviluppo, da perseguire con progetti integrati concepiti e attuati a quella scala territoriale, con il concorso e la mobilitazione delle coalizioni territoriali che ne potevano sostenere l'ideazione e attuazione.

È stata un'esperienza molto significativa anche perché ha preceduto tutte le riflessioni che sono poi state sviluppate in Europa sul tema dell'integrazione tra fondi e strumenti e sulla opportunità di promuovere progetti integrati di area per migliorare l'efficacia della politica di coesione. È stata una sperimentazione molto faticosa perché i regolamenti comunitari non favorivano un impianto di questo tipo e tanto meno l'integrazione tra fondi e strumenti, ma va anche detto che da parte delle Regioni non c'è stata, in linea generale, una adeguata capacità di filtrare le istanze territoriali sulla base di una valutazione rigorosa della loro reale rispondenza agli obiettivi perseguiti nonché della loro sostenibilità effettiva sul piano della attuazione concreta.

Nonostante in diversi casi sia prevalso un approccio sostanzialmente redistributivo fra le diverse aree sub regionali, teso quindi più ad assecondare le proposte emerse che a selezionare quelle effettivamente più robuste e in grado di giustificare la maggiore complessità di questo impianto con un effettivo valore aggiunto rispetto alle modalità di intervento "ordinarie", non c'è dubbio che l'esperienza dei PIT rappresenta uno spartiacque assai significativo nella

storia della politica regionale del nostro Paese, aprendo una strada che sarà poi percorsa, con diverse esperienze di successo, anche nei cicli successivi, con ben altro *imprimatur* da parte dei regolamenti comunitari, pur se con soluzioni operative per alcuni aspetti un po' controverse.

D'altra parte, per apprezzare il significato e la rilevanza di una esperienza genuinamente territoriale come quella dei PIT, basti considerare il dibattito suscitato dalla introduzione, da parte del Trattato di Lisbona, nel 2009, della qualificazione "territoriale" alla politica di coesione, da allora non più solo "economica e sociale": dal confronto che ne è scaturito, fra i diversi Stati membri e all'interno della stessa Commissione, è infatti emerso chiaramente come fosse molto diffusa la percezione di una innovazione sostanziale, piuttosto che di una più chiara esplicitazione della natura costitutiva di una politica necessariamente e imprescindibilmente *place-based* o territoriale, che dir si voglia.

Arriviamo alla programmazione 2007-2013 che è quella che sta chiudendo adesso (31/12/2015), in attuazione della regola che lascia sempre due anni successivi per completare la realizzazione gli interventi.

Diverse sono le innovazioni introdotte con questo ciclo, talune anche di segno contrastante: da un lato, infatti, per la prima volta, la politica è rivolta a tutte le regioni europee, qualificandosi quindi come una vera e propria politica di sviluppo che coinvolge tutti i territori, indipendentemente dalla loro ricchezza relativa, sia pure con intensità e modalità differenziate, dall'altro si introduce la cosiddetta programmazione monofondo (un solo fondo per ogni programma operativo), vanificando così la possibilità di realizzare una effettiva integrazione tra fondi e strumenti. A fronte dell'elemento unificante del Quadro Strategico Nazionale, abbiamo la segmentazione dei programmi operativi monofondo, in Italia ben 66. Inoltre, i fondi per lo sviluppo rurale e per la pesca vengono riportati sotto un'altra rubrica di bilancio, con ciò determinando una separazione dalla politica di coesione dei programmi da questi finanziati, particolarmente negativa per l'efficacia delle strategie di sviluppo dei territori, soprattutto nel caso dei programmi di sviluppo rurale viste le fortissime interrelazioni tra le due programmazioni.

Oltre alle due aree obiettivo della Convergenza e della Competitività, con le quali vengono identificate le regioni in ritardo di sviluppo e quelle cosiddette sviluppate, si introduce esplicitamente, come terzo obiettivo comunitario, la cooperazione territoriale. Si tratta di una innovazione che merita di essere citata in questo contesto perché rappresenta un punto di arrivo di un lungo percorso che ha visto evolvere un'iniziativa comunitaria come Interreg in un vero e proprio obiettivo comunitario, dando così ben altro status agli strumenti con i quali nel tempo si è cercato di promuovere e realizzare la partecipazione a



questa politica di territori non ancorati ai confini amministrativi tra Regioni e Paesi ma espressione di aree più vaste, in qualche modo antesignane del concetto di “aree funzionali”.

A fronte delle novità introdotte dai regolamenti comunitari e frutto dunque della impostazione comune a tutti gli Stati membri, vanno anche citate due specificità della programmazione italiana, derivanti dalle scelte compiute in autonomia dal nostro Paese, ispirate all’esigenza di migliorare l’efficacia complessiva dell’intervento. In primo luogo la scelta della cosiddetta programmazione unitaria: oltre alle risorse comunitarie (e al connesso cofinanziamento nazionale) il Quadro Strategico Nazionale italiano ha infatti programmato anche le risorse nazionali complementari del Fondo Sviluppo e Coesione. In secondo luogo, l’introduzione dei programmi interregionali (programmi a gestione condivisa fra regioni e amministrazioni centrali), con i quali la *governance* multilivello ha trovato la sua massima declinazione operativa, in ambiti (cultura ed energia) dove molto rilevante era la possibilità di valorizzare le economie di scala e di scopo e dove era particolarmente necessaria la collaborazione fra le regioni e i centri di competenza nazionali. Si è trattato di una innovazione di non facile metabolizzazione da parte del nostro sistema istituzionale che ha incontrato non poche difficoltà nella sperimentazione concreta della cooperazione interistituzionale che ne è alla base.

Nonostante il robusto impianto metodologico, fondato anche su un forte utilizzo della valutazione delle precedenti esperienze di programmazione, l’assai intensa partecipazione delle Regioni, la definizione di documenti programmatici preliminari, il ciclo 2007-2013 ha fatto emergere un generalizzato peggioramento della capacità di attuazione, che ha investito tanto le Regioni quanto le Amministrazioni centrali. Per scongiurare il rischio della perdita di risorse, a fine 2011 si è avviata una riprogrammazione, basata sulla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari, che ha portato alla nascita del Piano di Azione Coesione: in sostanza, per ridurre la pressione sulla spesa, è stata “alleggerita” la programmazione comunitaria, riportando il cofinanziamento nazionale al livello minimo previsto dai regolamenti UE, lasciando tuttavia invariato l’ammontare di risorse a disposizione dei territori. Con le risorse rese così disponibili è stata attivata una programmazione parallela, sostanzialmente assimilata a quella comunitaria quanto a regole di utilizzo, ma svincolata dai rigidi *target* temporali di spesa, che ha visto emergere nuove priorità e, talvolta, modificate anche le responsabilità di gestione. È stata una riprogrammazione articolata e sviluppata in diverse fasi, orientate non solo dalla finalità, comunque prevalente, di evitare la perdita di risorse, ma anche

dalla esigenza di fare spazio a nuove priorità non sempre perseguibili con gli strumenti comunitari.

Con la programmazione 2014-2020 tutti i fondi e gli strumenti ritornano sotto l'ombrello di un solo Quadro Strategico Comune e la programmazione nazionale è definita da un unico documento, l'Accordo di partenariato, la cui natura contrattuale, tuttavia, nonostante le aspirazioni iniziali, si affievolisce nel corso del negoziato. La programmazione è fortemente orientata dalla strategia Europa 2020, che indirizza l'identificazione degli ambiti tematici di intervento e sulla base della quale sono poi definite, nei regolamenti, le quote finanziarie da assegnare a questi ambiti e/o gruppi di essi. Ciò, secondo una regola di preallocazione finanziaria per temi già introdotta nel ciclo 2007-2013, con l'obiettivo di assicurare una concentrazione tematica delle risorse definita *ex ante*, pur se territorialmente diversificata per tenere conto delle differenti necessità di intervento, assai più ampie e articolate nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Tra le innovazioni più rilevanti, con riflessi molto importanti sugli sviluppi e le prospettive della politica di coesione, vi è l'istituzione di uno stretto raccordo per la *governance* economica europea. In particolare, questa politica viene chiamata ad attuare le Raccomandazioni specifiche del Consiglio e a contribuire all'attuazione dei Piani Nazionali di Riforma (PNR). Non solo, viene anche introdotta la regola cosiddetta condizionalità macroeconomica, in base alla quale si prevede che la Commissione possa richiedere a uno Stato membro di riorientare la programmazione per attuare in modo efficace le raccomandazioni specifiche o qualora si trovi in situazione di eccessivo squilibrio dei conti pubblici o *deficit* eccessivo, quando non persino sospendere l'erogazione degli stessi. Come sarà meglio precisato più avanti, si tratta di novità che lasceranno il segno, soprattutto per il modo e le finalità con cui vengono concepite: risulta infatti piuttosto evidente una sorta di subordinazione della politica di coesione a obiettivi che non le sono propri, ancorché affini o addirittura coincidenti, e soprattutto si affaccia l'ipotesi che essa possa essere concepita come un "portafoglio" privo di una propria identità e non rivolto a una specifica missione e quindi, come tale, utilizzabile per priorità decise altrove.

Con il ciclo 2014-2020 il principio di partenariato viene fortemente rafforzato. Viene infatti adottato un vero e proprio "Codice di condotta" che orienta l'azione degli Stati membri e fissa i principi basilari della inclusione dei *partner* rilevanti nelle diverse fasi della programmazione, tra le quali quella della preparazione dei bandi, allo scopo di acquisire tutte le conoscenze necessarie a orientare al meglio gli interventi. Per quanto riguarda il partenariato istituzionale, per la prima volta, nei regolamenti comunitari, vengono indicate le città e le autonomie locali fra i partner "dovuti".

Anche in questo caso l'Italia fa una scelta di un impianto metodologico molto robusto che, capitalizzando le cosiddette lezioni apprese dalle precedenti esperienze, si basa su sette innovazioni debitamente motivate e puntualmente identificate, alcune delle quali si spingono ben oltre la richiesta dei regolamenti comunitari. Tra queste, merita di essere citata la scelta di identificare con chiarezza, per ciascuna delle 11 aree tematiche individuate dai regolamenti, i risultati che la programmazione si prefigge (i risultati attesi) lasciando alle singole amministrazioni la facoltà di individuare, tra quelli identificati, quelli di specifico interesse, e associando a ciascuno di questi risultati le azioni che ne consentono l'effettivo perseguimento. Questa innovazione nasce dall'esigenza di anticipare e, al contempo, rendere esplicite, e quindi comprensibili, le scelte di intervento, e di costruire da subito una sequenza logica obiettivi/azioni in grado di orientare molto concretamente sia l'assunzione delle responsabilità politiche, sia la conseguente azione delle amministrazioni. Questo è stato un punto molto critico di confronto nell'ambito del processo partenariale sviluppato per definire la programmazione, perché a nessun livello di governo, né centrale, né regionale, né locale piace sentirsi "costretto" dentro una griglia predefinita per quanto tutt'altro che priva di flessibilità. Si è trattato di un processo al quale le Regioni e le autonomie locali hanno partecipato molto attivamente, avvertendo l'importanza, come pure le difficoltà, di operare scelte che orientassero in maniera più stringente i Programmi operativi, aumentandone trasparenza e verificabilità.

Per quanto riguarda la struttura dei programmi, pur a fronte della negativa esperienza dei programmi monofondo del 2007-2013, i regolamenti non si spingono sino al punto di prevedere "per norma" l'integrazione, e quindi il programma plurifondo come regola generale, ma lasciano la facoltà di una scelta in tal senso agli Stati membri. In Italia questa opportunità è stata colta da una parte minoritaria di programmi (3 regionali – Molise, Puglia e Calabria – e 5 nazionali su 11) con ben più alta ambizione in paesi come la Polonia (17 programmi su 22). Oltre alle difficoltà sperimentate nelle precedenti esperienze di programmazione integrata e la sfiducia nella effettiva capacità del nuovo impianto regolatorio di assecondare questa impostazione, non poco ha pesato, nelle valutazioni effettuate dalle amministrazioni nazionali, la resistenza al cambiamento laddove si era ormai introdotta la segmentazione settoriale, e quindi gestionale, degli interventi.

Con la programmazione 2014-2020 l'Accordo di partenariato italiano, oltre alla declinazione territoriale degli obiettivi tematici, definisce due priorità territoriali esplicite: l'Agenda urbana che risponde a un orientamento europeo, sancito dagli stessi regolamenti comunitari; la Strategia per le Aree interne che invece corrisponde a una autonoma scelta nazionale.

Per la prima di queste priorità, l'Agenda Urbana, l'Accordo di partenariato individua tre ambiti tematici: ridisegno e modernizzazione dei servizi per i residenti delle città e gli utilizzatori; inclusione sociale; servizi urbani per la competitività, lasciando ai Programmi regionali l'eventuale indicazione di un quarto ambito. L'attuazione dell'Agenda Urbana è affidata ai Programmi regionali e al Programma nazionale Città metropolitane, che interviene nei primi due ambiti. Si tratta di un programma assolutamente peculiare nel panorama europeo, perché è uno dei pochissimi che attribuisce alle Città (in questo caso le 14 Città metropolitane) responsabilità dirette di gestione, pur all'interno di una programmazione unitaria. Inoltre, è un programma costruito direttamente sui progetti, con un percorso, quindi, piuttosto lungo e impegnativo dal quale, per contro, è derivata una concretezza di impostazione per lo più sconosciuta alla maggior parte dei programmi comunitari.

Nel complesso, le risorse dedicate all'Agenda urbana assorbono il 7% della dotazione del FESR, una quota significativamente maggiore di quella fissata come soglia minima dai regolamenti comunitari (5%) e si concentrano in misura significativa sui primi due ambiti. Solo due programmi operativi, il Lazio e la Basilicata, non hanno previsto risorse espressamente dedicate allo sviluppo urbano sostenibile.

Quanto alla Strategia per le Aree Interne, questa si prefigge di rilanciare le aree distanti dai servizi di base (scuola, salute e mobilità) contrastandone lo spopolamento e promuovendo lo sviluppo locale. Poggia sull'azione coordinata delle risorse nazionali (180 milioni stanziati dalla Legge di Stabilità, con i quali si finanziano interventi di riequilibrio dei servizi di base, attraverso una forte cooperazione tra Ministeri e Regioni) e comunitarie dei Programmi regionali FESR, FSE e FEASR (con i quali si finanziano progetti integrati di sviluppo locale). È stata definita coinvolgendo centinaia di Comuni e territori, ove risiedono oltre 1,6 milioni di cittadini, con il coordinamento di un forte presidio nazionale. A partire da una mappatura fondata su un metodo rigoroso, sono state identificate 61 aree progetto, selezionate attraverso un'istruttoria pubblica basata sulla diagnosi dello stato delle aree e su incontri di campo aperti a tutti gli *stakeholders* locali. Tra le pre-condizioni fissate per accedere a queste risorse da parte delle collettività locali merita, in particolare, di essere citata, la capacità di sviluppare gestione associata di funzioni e servizi fondamentali.

In conclusione, tra le tante considerazioni che possono essere sviluppate guardando alla evoluzione della politica di coesione comunitaria, alcune appaiono in questo contesto particolarmente meritevoli di attenzione.

In primo luogo, la constatazione di come il principio del partenariato e del coinvolgimento delle autonomie territoriali, dopo i primi timidi passi dell'avvio

della politica, resti sostanzialmente immutato sino alla svolta del 2014-2020. È ancora presto tuttavia per poter valutare se questa svolta trovi o meno conferma nella pratica concreta, che ha visto l'attuazione di questo principio evolvere con lentezza e molte difficoltà da un modello più inclusivo in fase di programmazione a uno significativamente più chiuso in quella di attuazione.

Al significativo rafforzamento del ruolo delle Regioni si affianca, da ultimo, un'attenzione crescente nei confronti delle Città e delle questioni urbane (che oltre a quanto già descritto, vede anche l'introduzione di iniziative dedicate, fra le quali le Azioni Urbane Innovative della programmazione 2014-2020) pur in presenza di diffuse e forti resistenze, a livello europeo, soprattutto da parte delle Regioni, al riconoscimento effettivo di un maggiore ruolo delle Città nella politica di coesione.

Alla affermazione del principio della *governance* multilivello, non corrisponde sempre una pratica coerente della sussidiarietà e una adeguata capacità di combinare specificità territoriali con competenze "globali". Molto promettente appare, sotto questo profilo, l'esperienza della Strategia per le Aree Interne, dove il nuovo protagonismo delle collettività locali si combina, ed è anche alimentato, da un forte presidio centrale e dall'integrazione fra politiche, strumenti e risorse.

Quest'ultima, peraltro, risulta ormai fortemente indebolita: la scelta della programmazione monofondo nel 2007-2013 ha segnato infatti un punto decisivo in favore della segmentazione settoriale, che non è più stato recuperato. D'altra parte lo stesso stringente raccordo con la *governance* economica, per le modalità con le quali viene sviluppato, oltre agli effetti già citati, favorisce la prevalenza di un approccio settoriale che tende a oscurare la connotazione *place-based* della politica.

Per quanto riguarda, infine, i ritardi e le difficoltà di attuazione registrati dal nostro Paese, i dati ci dicono che questi non sono né solo regionali, né solo centrali, risultando strettamente correlati alla dimensione finanziaria dei programmi, alla tipologia delle opere (maggiormente a rischio le grandi infrastrutture), alla qualità delle istituzioni e delle amministrazioni. Sotto questo profilo, appare quindi indispensabile mantenere alta l'attenzione sui "risultati attesi", assicurandone il monitoraggio e la valutazione come strumenti di supporto e sprone all'amministrazione, nonché valorizzare tutte le opportunità legate a un buon uso dei Piani di Riorganizzazione Amministrativa e delle condizionalità *ex ante*.

**Ugo Villani**

## Il ruolo delle autonomie territoriali alla luce dei principi di sussidiarietà e di prossimità

### *1. Il Trattato di Lisbona e la promozione della coesione economica, sociale e territoriale*

Muovendo da una iniziale indifferenza delle Comunità europee verso le regioni e gli altri enti territoriali<sup>1</sup>, solo con l'Atto unico europeo del 17 e 18 febbraio 1986 la politica regionale ha ricevuto una base giuridica nel Trattato CEE, sia pure nel quadro della politica di coesione economica e sociale; questa, infatti, faceva emergere una dimensione regionale nel processo d'integrazione europea, poiché comportava un ruolo sempre più attivo e significativo delle regioni e di tali enti<sup>2</sup>.

L'inversione di tendenza rispetto alla situazione originaria risulta oggi, in maniera ben visibile, nei Trattati dell'Unione, come modificati dal Trattato di Lisbona del 2007. L'art. 3 TUE, il quale enuncia i fini perseguiti dall'Unione, dichiara espressamente che essa “promuove la coesione economica, sociale e territoriale” (par. 3, 3° comma); a tale disposizione fanno riscontro gli articoli 174-178 TFUE, che ne costituiscono il titolo XVIII della parte III, denominato “coesione economica, sociale e territoriale”, con l'aggiunta di quest'ultima qualificazione ai termini “coesione economica e sociale”, già presenti nel testo precedente del Trattato sulla Comunità europea. La riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni (e territori) e del ritardo di quelle meno favorite, specificamente prevista dall'art. 174, 2° comma, TFUE, rappresenta dunque un obiettivo primario dell'Unione, nel più ampio contesto della promozione di “uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione” (art. 174, 1° comma, TFUE). La politica di coesione mira anche a prevenire e neutralizzare i pregiudizi che, a tale sviluppo armonioso, deriverebbero da un giuoco incontrollato del libero mercato e della concorrenza.

Come è stato giustamente osservato, l'innovazione nella denominazione (e nelle disposizioni) del titolo XVIII, consistente nel riferimento esplicito alla

---

<sup>1</sup> Si era parlato, in proposito, di una cecità (*Landesblindheit*) delle Comunità europee; cfr. Ipsen H.P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts: Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt a. M., 1966, p. 256 ss.

<sup>2</sup> Cfr. Allen D., *Cohesion and Structural Adjustment*, in Wallace H., Wallace W. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 2001, p. 210 ss.

coesione territoriale, comporta inoltre un rafforzamento del ruolo che le regioni e gli altri enti territoriali sono chiamati a svolgere nella politica di coesione. In una politica diretta, in particolare, al recupero e al rilancio di aree geografiche in ritardo, sfavorite, investite da transizioni industriali, rurali, vittime di gravi e permanenti svantaggi, naturali o demografici, ultraperiferiche, insulari, transfrontaliere, di montagna, è indispensabile, infatti, il coinvolgimento degli enti regionali e locali, poiché essi, più degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione, sono in grado "di intercettare e rappresentare le reali esigenze del territorio; coinvolgere in processi virtuosi di sviluppo soggetti che a vario titolo sono presenti nel territorio; comunicare e relazionarsi con immediatezza ed efficacia con i cittadini"<sup>3</sup>.

Oltre alle disposizioni direttamente concernenti la coesione economica, sociale e territoriale, va tenuto conto degli obiettivi che l'art. 14 TFUE assegna ai servizi di interesse economico generale. Esso, infatti, afferma l'importanza di tali servizi nell'ambito dei valori comuni dell'Unione e il "loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale" e prescrive che l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze, provvedano affinché essi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti, dunque (tra l'altro) la promozione della coesione territoriale. A tale disposizione fa eco l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali, che riconosce il diritto di accesso ai servizi d'interesse economico generale al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione.

## *2. Il principio di prossimità*

Il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nell'azione dell'Unione volta, in particolare, a rafforzare la propria coesione territoriale discende anche dai principi democratici consacrati nell'art. 10 TUE, per quanto riguarda la democrazia rappresentativa, e dell'art. 11 TUE, con riferimento alla democrazia partecipativa.

Non è questa la sede per un'analisi di tali disposizioni; ci limitiamo a ricordare che la prima ha cura, anzitutto, di enunciare quella duplice legittimità democratica sulla quale si fonda l'attuale costruzione dell'Unione: la legittimità "europea", che si manifesta nella rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione nel Parlamento europeo, e quella "nazionale", che si esprime nella rappresentanza indiretta dei popoli dei singoli Stati membri nell'ambito del Consiglio europeo e del Consiglio, attraverso i Capi di Stato o di governo e,

---

<sup>3</sup> Così Raspadori F., *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 81.

rispettivamente, attraverso i governi, a loro volta democraticamente responsabili verso i parlamenti nazionali (o verso i loro cittadini). L'art. 11 TUE, da parte sua, tende a dare voce, con vari strumenti, alla società civile, nelle sue diverse articolazioni, ai fini dell'assunzione delle decisioni delle istituzioni europee.

La norma che ci preme, invece, mettere in luce è quella contenuta nell'art. 10, par. 3, in virtù della quale “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e le decisioni sono prese nella maniera il più possibile vicina ai cittadini” (oltre che il più possibile aperta). Può dirsi che tale disposizione, inserita nell'art. 10 dedicato alla democrazia rappresentativa, costituisca anche l'anello di congiunzione fra tale forma di democrazia e quella partecipativa, come risulta dalla sua frase iniziale sul diritto di partecipazione dei cittadini. Il profilo più rilevante ai nostri fini è rappresentato, peraltro, dalla prescrizione secondo la quale le decisioni vanno prese nella maniera il più possibile vicina ai cittadini. Essa enuncia il principio di prossimità, il quale presenta una sua fondamentale autonomia nel processo d'integrazione europea e va quindi tenuto distinto dal principio di sussidiarietà, con il quale in dottrina si tende talvolta a identificarlo<sup>4</sup>. Tale principio è enunciato già nell'art. 1, 2° comma, TUE, nel quale si dichiara che il “presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni sono prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”. Ma, nel quadro dell'art. 10, il principio di prossimità è espressamente qualificato come elemento costitutivo della democrazia rappresentativa, la quale, dunque, non si esaurisce al livello parlamentare (europeo o nazionale), ma implica forme di rappresentatività anche a un livello più basso, infrastatuale, in quanto più vicino ai cittadini. Nel contesto della democrazia rappresentativa il principio in parola sottende una scelta di “*multilevel governance*”, nella quale lo stesso principio democratico impone che le determinazioni siano prese di volta in volta a quel livello – comunale, provinciale, metropolitano, regionale, statale, europeo – al quale meglio possano esprimersi la volontà del cittadino, le sue istanze, i suoi bisogni, le sue capacità di scegliere le istituzioni democraticamente rappresentative e di controllarne l'operato.

---

<sup>4</sup> Cfr. Fois P., *Il principio di prossimità nel diritto dell'Unione e il suo controverso rapporto con quello di sussidiarietà*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 9 ss., in specie p. 14 ss.; cfr. altresì Villani U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 85-86 e pp. 113-116.



### *3. Il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri*

La posizione delle regioni e degli enti locali emerge altresì dal riferimento a tali entità, inserito dal Trattato di Lisbona, nell'ambito della identità nazionale degli Stati membri che l'Unione è tenuta a rispettare. Ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, infatti, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale "compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Tale obbligo è ribadito nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali.

L'art. 4, par. 2, per quanto riguarda le regioni e gli enti locali, pone all'Unione anzitutto un obbligo, di carattere negativo, di astenersi dal modificare l'articolazione territoriale interna degli Stati membri o anche dall'ingerirsi nel riparto di competenze tra tali Stati e i propri enti territoriali. Tale obbligo è stato confermato di recente dalla Corte di giustizia, la quale, nella sentenza del 12 giugno 2014, causa C-156/13, ha dichiarato che, qualora le disposizioni dei Trattati o di regolamenti riconoscano poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, il modo in cui l'esercizio di detti poteri o l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati enti interni dipende esclusivamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati. Essa ha aggiunto che la ripartizione delle competenze tra gli enti locali (nella specie i Länder tedeschi) non può essere messa in discussione, in quanto ricade nell'ambito della tutela conferita dall'art. 4, par. 2, TUE, che obbliga l'Unione a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, comprensiva delle autonomie locali e regionali.

Se, sotto questo profilo, la norma in esame sembra ribadire l'originaria indifferenza delle Comunità in merito alle competenze delle regioni e degli enti locali, essa pone tuttavia anche degli obblighi positivi. In primo luogo sembra corretto ritenere che le istituzioni europee siano tenute a relazionarsi con le regioni e gli enti locali quando, nella materia in questione, essi – e non lo Stato – abbiano la competenza a legiferare o a svolgere un'attività amministrativa<sup>5</sup>. Dall'art. 4, par. 2, a nostro avviso, discende inoltre un obbligo di tali istituzioni di preservare e di valorizzare le identità regionali e locali<sup>6</sup>. Tale obbligo trova conferma nell'art. 3 TUE, il quale – come si è detto – enuncia gli obiettivi dell'Unione: esso, al par. 3, 4° comma, dichiara che l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica". Ora, è evidente che tale

---

<sup>5</sup> Cfr. Raspadori, op. cit., p. 85 ss.

<sup>6</sup> Cfr. Villani, op. cit., p. 101.

diversità non risulta solo dagli Stati membri, unitariamente considerati, ma anche, e ancor più, dalle regioni, dai comuni e dalle altre località dell'Europa<sup>7</sup>.

#### *4. Il principio di sussidiarietà*

Le competenze e le capacità delle regioni e degli enti locali, a seguito delle riforme realizzate con il Trattato di Lisbona del 2007, vengono in rilievo anche nel funzionamento del principio di sussidiarietà<sup>8</sup>. Ai sensi dell'art. 5, par. 3, TUE, nelle materie che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene solo qualora gli obiettivi previsti non possano essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri non solo a livello centrale, quindi dai propri governi, ma neppure a livello regionale e locale. Il principio di sussidiarietà, pertanto, tende a limitare l'intervento dell'Unione Europea non soltanto nei riguardi degli Stati membri, ma anche a salvaguardia delle competenze delle regioni e degli altri enti locali nella realizzazione degli obiettivi previsti.

Anche il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità non manca di richiamare gli aspetti regionali e locali. In forza dell'art. 2 di tale Protocollo, prima di proporre un atto legislativo la Commissione effettua ampie consultazioni, le quali, se del caso, devono tenere conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Inoltre spetta a ciascun parlamento nazionale, o sua camera, consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi, prima di inviare alle istituzioni europee un parere motivato secondo il quale un progetto di atto legislativo europeo non sia conforme al principio di sussidiarietà. Per tale via, sia pure per il tramite dei parlamenti nazionali, può trovare ascolto presso le istituzioni europee la posizione di enti regionali, i quali lamentino il mancato rispetto della sussidiarietà in ragione della invasione, da parte del progetto di atto legislativo europeo, delle proprie competenze.

Ancora, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo in esame, la scheda che dovrebbe accompagnare ogni progetto di atto legislativo, al fine di dimostrare che esso è

---

<sup>7</sup> Uno spunto in questo senso può ritrovarsi nella definizione di regione enunciata dalla Carta comunitaria della regionalizzazione, adottata dal Parlamento europeo il 17 novembre 1988 (in GUCE n. C-326 del 19 dicembre 1988, p. 296 ss.). Secondo tale definizione "per regione si intende un territorio che dal punto di vista geografico costituisce un'entità a sé stante oppure un insieme di territori simili in cui esiste una continuità e la cui popolazione presenta determinati elementi comuni, desidera salvaguardare le proprie caratteristiche e svilupparle al fine di stimolare il progresso culturale, sociale ed economico. Per 'elementi comuni' di una determinata popolazione si intende una serie di caratteristiche comuni relative alla lingua, alla cultura, alla tradizione storica e agli interessi in materia di economia e di trasporti".

<sup>8</sup> Cfr. Villani, op. cit., p. 102 ss.

giustificato con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nel caso di direttive deve fornire elementi che consentano di valutare le conseguenze sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, compresa, se del caso, la legislazione regionale. E lo stesso art. 5, con evidente riferimento al principio di proporzionalità, prescrive che i progetti di atti legislativi tengano conto della necessità che gli oneri finanziari e amministrativi che ricadono (tra gli altri) sugli enti regionali e locali siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da raggiungere.

Infine, in caso di violazione del principio di sussidiarietà, l'art. 8, 2° comma, del Protocollo prevede che un ricorso alla Corte di giustizia volto a ottenere l'annullamento dell'atto in questione possa essere proposto anche dal Comitato delle regioni, ma soltanto riguardo ad atti legislativi per l'adozione dei quali sia prescritta obbligatoriamente la sua consultazione.

Il principio di sussidiarietà tende anch'esso a promuovere una valorizzazione delle regioni e degli altri enti locali, se più idonei a soddisfare gli interessi strettamente collegati a una determinata comunità. Esso, quindi, in nome di un criterio di efficacia dell'azione svolta, converge con il principio di prossimità – espressione dei valori democratici – nell'aprire la strada alla partecipazione di tali enti alla definizione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

La valorizzazione delle peculiarità regionali e locali, che sembra costituire una linea di tendenza generale dell'Unione Europea, specie a seguito delle modifiche del Trattato di Lisbona, conduce, ovviamente, a un'accettazione delle differenze, di varia natura, tra le diverse regioni e realtà locali europee. Ciò, tuttavia, incontra un limite nelle disuguaglianze di carattere economico e sociale fra tali regioni e realtà: queste disuguaglianze, infatti, risultano “inaccettabili” per l'Unione Europea, la quale, come si è visto, si propone l'obiettivo fondamentale di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale (art. 3, par. 3, 3° comma, TUE), in modo da favorire “uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione” e, quindi, di rimuovere le suddette disuguaglianze<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Buzzacchi C., *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 45 ss.

## Omar Chessa

### Le autonomie territoriali nel diritto interno: evoluzione della prassi e tendenze di riforma

Mi è stato affidato il tema delle autonomie territoriali nel diritto interno, sia sotto il profilo delle prassi legislative e giurisprudenziali sia sotto il profilo delle tendenze di riforma. È un tema ampio e dovrò necessariamente compiere delle scelte.

Ovviamente, l'evoluzione del principio autonomistico nel diritto interno è un tema che non può trattarsi ignorando bellamente il livello sovranazionale e le linee di tendenza che si manifestano nel processo di integrazione (o *dis-integrazione*) europea. In parte quest'ultimo ha avuto, ha tuttora e avrà ancora un influsso profondo su quello che succede a livello degli Stati membri e, in particolare, nel nostro Paese. Ma ne farò solo qualche cenno qui e là nel corso della mia relazione, soprattutto nella parte finale.

Anzitutto una precisazione terminologica: userò la formula “principio autonomistico” come formula di sintesi per esprimere a un tempo più cose o fenomeni, soprattutto per indicare il modo in cui gli assetti autonomistici vivono in un dato momento storico sia nelle discipline formali che nelle prassi applicative. Il “principio autonomistico” indica quindi lo stato complessivo delle autonomie territoriali in un certo momento storico.

La mia tesi di fondo è che l'evoluzione del principio autonomistico abbia conosciuto quattro fasi.

La prima fase è quella dell'autonomismo (cioè federalismo-regionalismo) garantista o separazionista, imperniato su una nozione prevalentemente “negativa” di autonomia come garanzia di competenze proprie degli enti territoriali, i quali le esercitano senza intromissioni da parte del governo centrale e degli altri enti autonomi. Ciascuno degli attori territoriali – lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni – hanno proprie materie e funzioni, e all'interno del proprio ambito ciascun ente è, per certi versi, quasi sovrano, *superiorem non recognoscens*, nel senso che ha titolo a definire unilateralmente i criteri del proprio agire. Ovviamente questi ambiti possono essere più o meno estesi: negli ordinamenti federali lo sono, di regola, in misura maggiore che non in quelli regionali; ma in ogni caso, il governo centrale conserva ampi e incisivi poteri di intervento che delimitano parecchio le competenze decentrate.

È un modello dalla logica semplice e lineare, ma entra in crisi con il processo di democratizzazione che interessa un po' tutti i regimi industriali avanzati nel Novecento. Quando questo succede si apre la seconda fase di sviluppo del principio autonomistico.

La seconda fase è quella del “federalismo/regionalismo cooperativo” e coincide, infatti, con le trasformazioni legate al superamento del vecchio stato liberale e all'affermazione piena dello stato democratico. Negli USA è una fase che ha preso l'avvio col *New Deal* rooseveltiano. Nei paesi europei ha preso avvio nel secondo dopoguerra, con le costituzioni democratico-sociali.

È la declinazione del principio autonomistico più coerente con i valori e gli istituti di uno stato sociale. Quando l'intervento pubblico nell'economia crebbe, si realizzò un ampliamento dei compiti del governo centrale, e per compensare la restrizione degli ambiti di intervento degli enti territoriali subnazionali si introdussero dei dispositivi di raccordo e di co-decisione tra centro e periferia. Da un concetto negativo di autonomia come competenza esclusiva e facoltà di autodeterminazione unilaterale nel proprio ambito di competenza si transitò a un concetto positivo di autonomia come partecipazione ai processi decisionali che trascendono gli ambiti di competenza locali ma che comunque incidono su questi. Nell'autonomismo garantista di tipo negativo gli enti territoriali decidono da soli le cose che li riguardano (in quanto affidate alla loro competenza). Nell'autonomismo cooperativo e positivo, invece, si decidono assieme al livello di governo centrale le cose che riguardano tutti.

Va detto, però, che la nostra Costituzione del 1948, nel suo impianto originario, non prendeva molto sul serio il modello cooperativo e ancora si imperniava sul modello precedente. Solo in via di prassi legislative e giurisprudenziali si sono affacciati timidamente i primi moduli di autonomismo cooperativo (ad es., il sistema delle conferenze e il principio di leale collaborazione come vincolo per la legislazione statale).

La terza fase che ha riguardato l'evoluzione del principio autonomista nel nostro ordinamento costituzionale ha inizio verso la fine degli anni Novanta e dei primi anni Duemila. A fare da apripista furono le leggi Bassanini con il progetto di “federalismo amministrativo a costituzione invariata”; poi seguì la legge costituzionale n. 1 del 1999, che prevede una forma di governo regionale imperniata sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, uniformando così il modello regionale al modello locale già in vigore per i Comuni e le Province; infine ci fu la legge costituzionale n. 3 del 2001, che – come è noto – modificò profondamente il Titolo V della Costituzione.

Questa terza fase rappresenta il momento culminante della fase ascendente del principio autonomistico in Italia.

Ma subito dopo il 2001, cioè dopo l'entrata in vigore delle l. cost. 3/2001 ebbe inizio la quarta fase, che ha carattere discendente per le sorti del principio autonomista. Una fase che ancora perdura.

È vero che nelle sue prime pronunce successive al 2001 la Corte costituzionale pareva sinceramente intenzionata a dare piena attuazione alla riforma. Però dopo qualche anno, assecondando le tendenze del legislatore statale, la Corte si adoperò al fine di depotenziare gli elementi più innovativi del Titolo V riformato. E a distanza di quindici anni dalla riforma possiamo dire che la giustizia costituzionale italiana contribuì in modo decisivo al processo di ri-centralizzazione del nostro ordinamento autonomistico.

Dobbiamo allora chiederci perché il quadro politico e istituzionale non sia riuscito, in questi quindici anni, a metabolizzare la riforma del 2001: come è stato possibile che un processo così forte, quale fu quello di espansione del principio autonomistico, abbia poi subito un'inversione di marcia?

Per un verso probabilmente ci furono difetti di progettazione costituzionale, per l'altro ci furono gravi omissioni nell'attuazione della riforma. Ma in questa relazione vorrei focalizzare l'attenzione su una spiegazione di tipo diverso, avanzando l'ipotesi che una medesima ragione sia alla base tanto della fase ascendente del principio autonomistico quanto di quella discendente. Vale a dire: a mio avviso, ciò che ha indotto la massima espansione del principio autonomista è esattamente ciò che ne sta determinando la massima compressione.

In un primo momento, anche per contrastare sullo stesso terreno l'offerta politica di forze politiche territoriali come la Lega Nord, fu egemone l'idea che il *federalizing process*, ossia il processo di rafforzamento delle autonomie territoriali, fosse la risposta storicamente necessaria alla crisi fiscale dello Stato sociale, nell'illusorio convincimento che "avvicinando il potere pubblico ai cittadini" per mezzo del principio di sussidiarietà verticale e dotando di un'investitura elettiva diretta tutti gli organi di governo locale e regionale si sarebbe ottenuta una maggiore efficienza dell'azione amministrativa: il punto principale di emersione di questo indirizzo fu, senza dubbio, la legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il ragionamento che si fece fu grosso modo questo: il rimedio alla crisi fiscale è decentrare le competenze secondo il principio di prossimità in modo da avvicinare i poteri pubblici ai cittadini; e, contemporaneamente, responsabilizzare maggiormente i livelli di governo, introducendo l'elezione diretta dei vertici dell'esecutivo. E tutto questo nella speranza che un controllo popolare più diretto delle scelte di gestione delle finanze pubbliche e delle competenze decentrate, potesse rendere l'azione amministrativa più efficiente, più oculata e più rispettosa dei criteri di una corretta gestione della spesa pubblica.

Peraltro questa scomposizione verticale del potere pubblico mirava altresì a ridefinire il rapporto tra intervento pubblico e mercato a vantaggio del secondo: è provato dal fatto che l'enunciazione del principio di sussidiarietà "orizzontale" conviveva (e convive) accanto alla proclamazione di quella "verticale", sicché l'intervento pubblico, a partire dai livelli di governo più vicini ai cittadini, avrebbe dovuto considerarsi suppletivo e – appunto – sussidiario rispetto all'azione dei privati sul mercato, attivandosi solo laddove questa non fosse stata possibile.

Questa linea, però, non ebbe vita lunga. Dopo qualche anno – come ho già accennato – si assistette al suo rovesciamento. La legislazione nazionale, seguita dalla giurisprudenza costituzionale, quasi subito dopo l'entrata in vigore della grande riforma autonomista introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, informò i propri contenuti a principi e metodi assai distanti dalle nuove prescrizioni costituzionali, tanto che per un lungo tratto il progetto costituzionale di un più forte autonomismo fu di fatto vanificato. Questo "riflusso" neo-centralistico trova ora compimento nel DDL Renzi-Boschi di riforma costituzionale del bicameralismo e del rapporto tra le competenze legislative di Stato e Regioni, e prima ancora nel progetto di riforma proposto dal comitato dei Saggi nominato dal presidente Napolitano.

Ebbene, se si guarda alle motivazioni che ispirano il progetto, ci si avvede subito che il moto centripeto è, ora, giustificato dalle medesime ragioni sostanziali che, allora, giustificavano quello centrifugo: il contenimento della spesa pubblica, principalmente di quella sociale, cioè la necessità di assicurare politiche fiscali improntate a principi di austerità e di rigorosa gestione delle finanze pubbliche. Con una differenza, però: che nella prima fase si pensava di conseguire questo obiettivo rafforzando l'autonomia territoriale, cioè decentrando il potere di spesa (il cosiddetto "Federalismo fiscale"), nella speranza che un più intenso e ravvicinato controllo politico della stessa da parte degli elettori responsabilizzasse maggiormente il *government* e lo spingesse verso decisioni di bilancio più oculate e produttive; mentre nella seconda fase si prende brutalmente atto che l'austerità fiscale non può che passare attraverso la compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali: e quindi, anche attraverso la limitazione della loro autonomia normativa, amministrativa e finanche politica, considerato che queste declinazioni ulteriori del principio autonomistico sono solo *flatus vocis*, in assenza della prima<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> C'è un principio noto nel costituzionalismo liberal-democratico moderno che dice "*no taxation without representation*": non può esserci un legittimo potere di tassazione e di gestione del bilancio, se non c'è una qualche forma di rappresentanza di coloro che sono tassati. Però è anche vero che questo principio può essere rovesciato nel motto "*no representation without taxation*": cioè, non

E poi, come sappiamo, c'è il dato economico. È un luogo comune ricorrente che il regionalismo sia recessivo per via della crisi economico-finanziaria e del processo europeo di federalizzazione, che comporta crescenti cessioni di sovranità a favore dell'unione sovranazionale. È dunque in corso una centralizzazione inarrestabile, e tutti gli enti territoriali subnazionali ne fanno le spese. Si dice che sia la direzione imboccata dalla Storia e che non si possa più andare controcorrente.

Ma è poi vero che il regionalismo e il federalismo sono incompatibili con la gestione accentrata ed efficiente delle crisi economico-finanziarie? Certo, se il principio autonomistico è identificato essenzialmente col trasferimento di funzioni alla periferia, una dispersione dei compiti e degli indirizzi, con i conseguenti problemi di coordinamento, non aiuta a fronteggiare le situazioni di emergenza. Però – come si è detto più volte – c'è “autonomia” non solo quando si garantiscono alla periferia competenze separate da quelle del centro, ma anche quando si prevede una partecipazione intensa della periferia alle decisioni allocate a livello centrale. Anzi, i sistemi federali realmente funzionali si impernano soprattutto sui meccanismi di co-decisione e sulla presenza di importanti sedi di raccordo e integrazione tra i livelli di governo, uno dei quali di solito è la seconda camera legislativa.

A ben vedere, sia nelle fasi recessive che in quelle espansive l'oggetto della decisione politica è sempre lo stesso: come ripartire i sacrifici e i benefici e su cosa investire per favorire lo sviluppo (economico, sociale, culturale, ecc.). E rimane invariata anche l'alternativa che si para dinanzi allo Stato e al governo centrale: cioè l'alternativa se decidere da solo, calando le proprie scelte dall'alto e unilateralmente; o se decidere insieme alle autonomie territoriali, condividendo obiettivi e priorità. Non è affatto detto che il primo metodo assicuri maggiore efficienza ed equità o che sia quello più adatto per fronteggiare le crisi economiche. Anzi, probabilmente ciò che occorre è proprio un sistema di governo più integrato e coeso, che sia capace di rimediare allo scollamento tra il livello nazionale e quelli locali, garantendo soprattutto una ripartizione più equa delle risorse e dei sacrifici finanziari. La storia delle esperienze federali più note, dagli USA alla Germania, sta lì a dimostrarlo.

Ma proprio qui sta, forse, il vero tasto dolente della riforma Renzi-Boschi, che a parole dice di volere il regionalismo cooperativo e partecipativo, ma che nelle soluzioni prescelte tradisce le intenzioni dichiarate.

---

ci può essere un vero potere legislativo, una vera funzione di governo che non abbia la disponibilità di un bilancio, che non abbia poteri di entrata e poteri di spesa. Quindi è chiaro che se si interrompe il processo di attuazione del federalismo fiscale, si interrompe tutto il processo di sviluppo del principio autonomistico.



A me pare che l'obiettivo reale della riforma sia proprio quello di indebolire l'assetto regionale complessivo: incrementa, infatti, il numero di materie sottoposte alla competenza esclusiva dello Stato, elimina le materie di competenza concorrente, cioè "in condominio" tra lo Stato e le Regioni, e accorda al primo una "clausola di supremazia", cioè una licenza d'ingresso pressoché illimitato nell'area delle competenze regionali residuali. Il legislatore regionale è così trasformato in un legislatore di pregio inferiore, con un ruolo interstiziale e secondario. Si consolida quindi un processo di ri-centralizzazione delle funzioni, che era in atto da diversi anni sia nelle prassi legislative e amministrative sia negli orientamenti della giurisprudenza. Non ha certo torto chi dice che ci troviamo di fronte a una vera e propria "controriforma" rispetto alla riforma intensamente regionalista del 2001.

Ma è soprattutto con riguardo alla questione del regionalismo cooperativo che il DDL rivela una palese incongruenza tra fini e mezzi. Dichiara, cioè, di voler perseguire un obiettivo, ma poi predispone degli strumenti che vanno in direzione opposta. A tale proposito richiamo una disposizione tratta dall'ultimo testo deliberato dal Senato l'8 di ottobre 2015. È una disposizione importante, che è stata aggiunta in quest'ultima deliberazione ma che rende l'idea del processo in corso. L'articolo 1 del testo approvato dice: "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione Europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato".

Come si vede, si tratta di dichiarazioni impegnative. Il Senato è definito come organo di rappresentanza territoriale e come sede di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi e l'Unione Europea. Sembra perciò evocare il modello del federalismo-regionalismo cooperativo, cioè di quello che ho chiamato "autonomismo positivo". Ma è un'impressione fallace, perché la realtà è un'altra.

Il nuovo Senato, infatti, non sarà certo un'autentica seconda Camera di tipo federale o comunque aderente al modello di Stato autonomico. Eppure c'è diffusa consapevolezza che il vero problema del nostro regionalismo era, ed è, l'assenza di un raccordo costituzionale tra centro e periferia, soprattutto in

presenza di partiti ormai privi di radicamento territoriale e sociale. Tutti dicono che abbiamo bisogno di un organo nel quale gli interessi e le volontà degli enti territoriali possano integrarsi nel procedimento legislativo nazionale. Invece il nuovo Senato, per modalità di composizione e dotazione funzionale, non sarà né organo di rappresentanza territoriale né tantomeno potrà considerarsi organo di rappresentanza politica (almeno nel senso in cui lo è il Senato attuale). Più che altro funzionerà come sede di rappresentanza partitica regionale e, in parte, locale. È, infatti, tagliato su misura della forma che i partiti hanno assunto nel tempo presente: teste senza corpo, strutture solamente verticali, senza base di militanti, gestite in modo oligarchico e saldamente insediate nelle strutture di governo statale e regionale. Non per caso nel disegno di riforma è assente il vincolo di voto unitario per i rappresentanti di una stessa Regione ed è invece ribadito il divieto di mandato imperativo per tutti i parlamentari di entrambe le Camere, cosicché sarà inevitabile che anche i senatori, come i deputati, si raggrupperanno per appartenenza partitica e che voteranno in adesione a una linea di partito e non in funzione degli interessi del territorio di provenienza.

Aggiungo però che la soluzione non poteva certo essere quella di prevedere l'elezione diretta dei senatori. Se i senatori rappresentano direttamente i corpi elettorali locali, esercitando le loro funzioni senza vincolo di mandato imperativo e rispondendo del loro operato solo di fronte agli elettori e al termine del mandato, non c'è nessuna garanzia che elaborino indirizzi e politiche coincidenti con quelle perseguite dagli organi di governo della Regione di provenienza: ma ciò indebolirebbe oltre misura il fronte regionale, minandone la compattezza. Infatti, a livello nazionale la politica della singola Regione non avrebbe una proiezione e rappresentazione unitaria, imputabile agli organi regionali di governo, bensì potenzialmente tante proiezioni e rappresentazioni, e quindi tante declinazioni diverse e incompatibili, quanti sono i senatori della Regione.

Quale poteva essere, allora, la soluzione corretta? A mio avviso, il DDL avrebbe dovuto de-parlamentizzare il Senato, eliminando il divieto di mandato imperativo e stabilendo che i senatori si organizzino e votino unitariamente non per gruppi di appartenenza politica ma per gruppi di appartenenza regionale. Secondo questo schema l'integrazione della rappresentanza territoriale nel procedimento legislativo non passa attraverso la sua "parlamentarizzazione", cioè attraverso una sua organizzazione in termini parlamentari (con tutto quel che ne discende in ordine, ad esempio, allo *status* dei suoi membri, primo tra tutti il divieto di mandato imperativo): infatti, distingue assai nettamente la rappresentanza territoriale dalla rappresentanza politica generale.

Nella sostanza è la medesima direzione indicata dal modello *Bundesrat*, che, infatti – come correttamente fu rilevato dal Tribunale costituzionale tedesco qualche anno orsono –, non è propriamente un organo parlamentare, se per “parlamento” s’intende un organo collegiale, elettivo di I grado e i cui membri esercitano le funzioni senza vincolo di mandato imperativo. Difatti, i membri di un organo di raccordo tra centro e periferia, congegnato sulla falsariga dell’esempio germanico, sarebbero designati dai governi regionali tra i propri componenti: e ciò eliminerebbe il pericolo di una dissociazione tra la rappresentanza degli interessi territoriali voluta dagli organi regionali e quella effettivamente realizzata dai senatori regionali. Tutto ciò, inoltre, non determinerebbe uno schiacciamento delle logiche di rappresentanza territoriale a opera delle logiche partitiche nazionali, ma semmai assicurerebbe l’equilibrio e integrazione tra le due istanze (integrazione che è poi l’obiettivo ultimo cui mirano i raccordi cooperativi tra livelli di governo): difatti, oltre a essere un personaggio politico di rilievo nazionale (per il tipo di funzioni che è chiamato a esercitare), il senatore (se proprio vogliamo chiamarlo così) sarebbe pur sempre il responsabile primo della politica locale; ed è quindi politicamente impensabile che le esigenze di governo della sua amministrazione di provenienza siano sistematicamente posposte rispetto a qualsiasi altra considerazione.

## Sessione 2



**Giorgio Macciotta**

## Fondi europei e programmazione regionale

Essendo, come dico spesso, un regionalista non pentito, non ho difficoltà a concordare sul fatto che il quadro del tempo nel quale viviamo sia esattamente quello che ci ha descritto il prof. Omar Chessa. Siamo nella fase in cui viene smontato, anche se non integralmente, il modello di partecipazione e articolazione del potere, faticosamente costruito nel corso degli anni Novanta.

I problemi della gestione economico-finanziaria del sistema istituzionale italiano nascono perché tutto l'impianto è stato minato alla radice dal fatto che quando si è finalmente decisa l'istituzione delle Regioni ordinarie, negli anni Settanta, invece di impostare, in contemporanea, una nuova struttura del sistema fiscale che consentisse loro forme di finanziamento autonomo, si è impostato un sistema di prelievo centralizzato che ha anche eliminato i canali di finanziamento autonomo degli Enti locali.

Questa scelta ha comportato una conseguenza non banale e cioè che da quel momento l'atteggiamento degli amministratori regionali e locali è stato quello che chiamo "pansindacalista". L'approccio del sistema delle autonomie al finanziamento delle politiche di spesa da loro gestite è stato quello tipico della contrattazione tra datore di lavoro e lavoratori: "Signor padrone dammi un po' più di soldi. Come li procuri non mi interessa. È un problema tuo. Noi ci preoccupiamo solo di spendere".

La deresponsabilizzazione dei poteri regionali e locali in tema di provvista di risorse ha portato al disastro al quale si è cominciato a porre riparo agli inizi degli anni Novanta.

Si iniziò, in quel periodo, ad attivare politiche guidate dall'austerità in funzione del cambiamento di quella politica di gestione dell'economia e della finanza pubblica che aveva determinato la crisi dell'inizio degli anni '90. Penso, ad esempio, alla soppressione della Cassa del Mezzogiorno e alle modifiche abbastanza strutturali del sistema della Partecipazioni statali. Penso anche agli interventi di riorganizzazione della pubblica amministrazione, di razionalizzazione del sistema previdenziale e di quello sanitario, di coinvolgimento dei livelli di governo regionale e locale non solo nella politica di spesa ma anche in quella di prelievo. Basta pensare alle scelte innovative, in tutti questi campi, compiute dal 2° governo Amato, dal governo Ciampi e da quello Dini. Ma la politica di risanamento della finanza pubblica era strettamente

connessa alla liberazione di risorse da destinare al finanziamento di politiche tese a promuovere lo sviluppo.

Ricordo spesso che la Legge n. 662/1996 che conteneva emblematicamente la tassa per Maastricht, il contributo straordinario per consentire di centrare i parametri europei e l'ingresso immediato nell'euro, conteneva anche la riscrittura di tutte le regole della programmazione negoziata.

Al centro della nuova programmazione negoziata stava l'intesa istituzionale di programma. L'intesa puntava a superare la programmazione "manifesto" (espressione dei "desideri" più che delle concrete possibilità finanziarie e progettuali) attraverso una ricognizione puntuale delle risorse pubbliche utilizzabili su ciascun territorio a disposizione di qualsiasi livello di governo (europeo, nazionale, regionale, locale), un loro coordinamento con quelle di origine privata, una finalizzazione concordata tra i contraenti dell'intesa e, al suo interno, tra i soggetti partecipanti ai diversi accordi di programma quadro. La gestione degli interventi, in un quadro temporale puntualmente definito, era affidata ai livelli amministrativi, con la contestuale definizione delle responsabilità di monitoraggio e verifica del corretto *iter* di gestione.

Un ulteriore collegato alla stessa Finanziaria del 1997 (noto come "legge Bassanini") introduceva il cosiddetto "federalismo a costituzione vigente".

La legge 662/1996 conteneva anche l'introduzione, che a dire la verità avrebbe dovuto esser prevista già negli anni Settanta, di competenze tributarie a Regioni ed Enti Locali (attraverso l'Irap e l'Ici), con la sistematizzazione degli interventi impostati dal secondo governo Amato.

Era un impianto che combinava, nello stesso tempo, austerità e sviluppo e che faceva un'operazione, che continuo a pensare, centrale: il collegamento tra capacità di spesa (che venivano incrementate) e responsabilità nella decisione sulle modalità di finanziamento di quella spesa.

Adesso si sta andando nella direzione opposta: è vero quello che diceva il prof. Chessa, ossia che l'opera di ricentralizzazione riguarda in particolare l'autonoma capacità di Regioni ed Enti locali di disporre, come prevede la Costituzione, di "tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da loro "stabilite e applicate", nonché "di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". I trasferimenti a carico del bilancio dello Stato erano previsti, attraverso "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione", solo "per i territori con minore capacità fiscale per abitante", nonché per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire

l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”.

In evidente violazione della Costituzione, oggi, sul terreno delle entrate si è affermato il principio, che nessuno contesta, che sia possibile, ogni anno, smontare i presupposti del finanziamento autonomo e pluriennale dei programmi di spesa di competenza di ciascuna istituzione.

Si interviene, infatti, ogni anno per modificare le quote di compartecipazione ai grandi tributi erariali, la base imponibile dell'Irap, la base imponibile dell'Ici. Questo metodo di legiferare rende evidente agli amministratori regionali e locali che non esistono certezze in materia di proiezione pluriennale delle risorse disponibili e, conseguentemente, non esistono il dovere e la responsabilità di impostare un programma pluriennale di spese.

Gli amministratori locali e regionali non protestano. Ho trovato significativo il fatto che il Presidente nazionale dell'ANCI non abbia protestato per il taglio delle entrate autonome degli Enti Locali (derivante dalla soppressione della TASI sulla “prima casa”) ma abbia protestato per non essere stato consultato sulla quantificazione di quel taglio e sulle modalità di ripartizione delle risorse trasferite. E questo è il sintomo di come la dipendenza fiscale vada benissimo agli amministratori locali perché li libera dalla cosa più impopolare che è il prelevare e li lascia liberi di fare la cosa più popolare che è lo spendere.

A dire la verità, il tentativo tardivo di regolare l'attuazione dell'articolo 119 contiene una norma che se fosse stata applicata avrebbe spazzato via alla radice questa disarmonia nell'assunzione delle responsabilità, ed è l'articolo 5 della legge 42/2009. Quell'articolo prevede che gli obiettivi della programmazione della manovra di politica economica debbano essere collegialmente definiti in sede di “Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica”, che è una sede paritetica. La previsione della norma non si limita agli obiettivi di spesa “per comparto” ma comprende anche la definizione dei “livelli di pressione fiscale”. L'applicazione di una simile procedura presupporrebbe, per così dire, la costruzione democratica del “Documento di economia e finanza”, e, in tale quadro, la costruzione democratica anche di quel fondamentale capitolo costituito dal Piano Nazionale delle Riforme, che definisce le politiche settoriali necessarie per realizzare gli obiettivi aggregati di finanza pubblica.

La norma è stata interpretata, invece, in modo assai diverso: il Governo definisce un testo e il 10 di aprile lo presenta alla Conferenza unificata Stato-Regioni che deve esprimere un suo parere entro tempi compatibili a consentire al Parlamento di approvare il DEF che deve essere trasmesso Bruxelles. Se si tiene conto del fatto che il DEF deve essere “presentato al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione Europea entro il 30 aprile (di ciascun



anno)”, e che occorrono tempi, per quanto contenuti, per l’esame parlamentare, si comprende come il tempo assegnato alla “Conferenza” per l’esame del DEF sia talmente limitato da non consentire una reale analisi delle politiche settoriali e da determinare una quasi inevitabile torsione del confronto in direzione di una mera rivendicazione sulla quantità delle poste di entrata e di spesa.

Il punto è questo. Ma la scelta compiuta era l’unica risposta possibile alla crisi? L’unico modo per uscire dalla crisi è tentare di governare dal centro la finanza pubblica? L’esperienza ormai settantennale della Costituzione ci dimostra che non è così. Perché l’esperienza settantennale di attuazione della Costituzione ci dimostra, per esempio, che una parte del debito consolidato delle pubbliche amministrazioni deriva dalle sanatorie a pie’ di lista realizzate a partire dalla fine degli anni ’70 dello scorso secolo dei debiti sommersi di Enti locali e Regioni, e ci dimostra che l’ingente debito sommerso (di oltre 100 miliardi di euro), che è venuto fuori in anni più recenti, quando l’Unione Europea ha modificato la procedura per la gestione del cosiddetto debito commerciale, derivava dal fatto che le Regioni o gli Enti locali decidevano e realizzavano programmi di spesa, in particolare in materia sanitaria e, in assenza di risorse, si limitavano a rinviare i pagamenti.

Ora che questa prassi è diventata un po’ complicata, perché il ritardare i pagamenti oltre i trenta o i sessanta giorni comporta interessi legali, liquidati in automatico dal magistrato, nell’ordine dell’8% per chi paga in ritardo, è del tutto evidente che si è creata una condizione che ha fatto venir fuori la crisi strutturale di una finanza pubblica governata da regole che non prevedano una stretta correlazione tra decisioni di spesa e decisione di entrata.

D’altra parte è evidente che si può avere anche un bilancio in perfetto pareggio sul piano contabile ma con flussi di spesa che non promuovono lo sviluppo, perché costituiti da spesa corrente che, nel medio-lungo periodo peggiora la qualità complessiva dell’economia di una Regione. Ad esempio gli stipendi pubblici costituiscono, per convenzione statistica, una posta il cui valore corrisponde a una quota di pari entità del PIL. Se si aumentano gli stipendi pubblici si aumenta il PIL di quella Regione. Ma questa posta, se non migliora l’efficienza dell’amministrazione e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese non determina una politica di sviluppo dell’economia.

Penso che proprio in una fase di crisi sia essenziale la qualità della spesa. E quindi in una fase di crisi è essenziale tornare allo “Statuto” e cioè tornare alla definizione di obiettivi comuni di spesa e di prelievo. E tornare alla responsabilizzazione di tutti coloro che governano la spesa anche sul terreno del governo del prelievo. L’esatto contrario dell’assetto istituzionale determinato dal Disegno di legge Renzi-Boschi.

**Alberto Merler**

## I cittadini e il principio di prossimità. La testimonianza di Alexander Langer

Il mio intervento può apparire marginale rispetto al tema trattato in questo convegno. Eppure stiamo parlando di Europa nella visione di un testimone-attore e, direi, in qualche modo martire, dell'Unione Europea e dei conflitti esistenti in Europa: Alex Langer. Si tratta di una persona che era ben nota negli ambienti politici e nel dibattito interculturale vent'anni fa. Un rappresentante dei cittadini che aveva avuto un'attiva partecipazione a livello della politica europea come europarlamentare nelle liste dei Verdi ma soprattutto come persona che rivendicava un ruolo specifico per le autonomie locali. Autonomie locali che egli pensava in grado di assumersi la capacità di organizzare la convivenza umana.

Alexander Langer muore vent'anni fa. È lui stesso che pone termine alla propria vita, qualche giorno prima del grande genocidio di Srebrenica (tra l'11 e il 15 luglio 1995, con oltre diecimila persone massacrate), come abbiamo notato in un recente incontro organizzato da Amnesty International a Sassari. Lui aveva capito in quale direzione si stava andando. Si toglie la vita proprio nel momento in cui già era avvenuta la strage di Tuzla (25 maggio 1995) e dopo che era avvenuto l'incontro di Cannes in cui una serie di europarlamentari erano andati a presentare ai Capi di Stato e di Governo europei la grave situazione della Bosnia ed Erzegovina. Con un argomento forte: in Bosnia o nasce l'Europa o termina l'Europa. È un modo di intendere la cittadinanza, la comunità e i principi di equità, di prossimità e di responsabilità in modo inapplicato nel concreto agire dell'Europa unita.

Alcuni interventi di oggi per quanto riguarda la normativa o le finanze sembrano dire che l'Europa così non possa reggersi. Questa è una visione che Alex Langer aveva della situazione europea, fin d'allora e ben prima dell'esodo dei rifugiati in fuga dalle guerre africane e mediorientali. Combatteva per una idea che era quella della importanza dei mediatori, dei costruttori di ponti, dei saltatori di muri e degli esploratori di confini più che di frontiere. Sapete che anche a Sassari abbiamo un'attiva Associazione che si denomina "Ponti, non muri".

Ma vediamo quale era il clima culturale, politico e sociale in Alto Adige ai tempi del sudtirolese Alexander Langer, anzi Alex, come preferiva essere chiamato con un nome facile da pronunciare in tutte le lingue. Egli nasce il 22

febbraio 1946 a Sterzing/Vipiteno. È la fine della seconda guerra mondiale. Sono finiti i periodi delle opzioni etniche che l'accordo Mussolini - Hitler del 1939 aveva stabilito per far sì che gli italiani di lingua tedesca andassero in Germania ad abitare. Chi si era trasferito aveva potuto misurare tutto il fallimento del nazismo. La sua famiglia non aveva optato per la Germania del Terzo Reich, pur essendo suo padre di origine viennese. E questo è il motivo per cui, tra l'altro, si parlava in casa sua il tedesco e non il dialetto sudtirolese. Questo fatto gli creò sempre qualche problema. Inoltre chiedeva: "Perché babbo non va in chiesa?". La mamma poi gli spiegò che il padre era di origine ebraica. Quindi, tante apparenti contraddizioni, tante pluralità che fanno di lui una persona capace di capire la pluralità insulare, capace di capire le autonomie e le specificità, fin dalla sua origine familiare e regionale, fin dall'infanzia.

Nel 1948 nasce la Costituzione italiana e nascono anche gli Statuti di autonomia delle varie Regioni tra cui quello del Trentino Alto Adige/Südtirol. Nel 1972 c'è una revisione di tale Statuto che stabilisce che le due Province, di Trento e di Bolzano, possano avere due autonomie specifiche e coordinate. Nella Provincia di Bolzano viene introdotto l'obbligo di specificare il gruppo linguistico di appartenenza (ladino, tedesco, italiano), che viene attuato a partire dal Censimento generale della popolazione del 1981. Lui non assolverà mai quest'obbligo, neppure con il censimento del 1991. Per questo perde il posto di lavoro. Aveva insegnato in un Liceo a Roma per due anni e poi a Bolzano. Perde il diritto di avere il posto di lavoro nell'insegnamento e, nel 1995, non viene accettata la sua candidatura a sindaco di Bolzano. Per sua fortuna interverrà l'Università di Trento che gli conferisce una borsa di studio.

Tenete presente che nel giugno del 1995 l'ho reincontrato (lo conoscevo bene) e l'ho invitato all'Università di Sassari per tenere una conferenza. Invece, il 3 di luglio, a Firenze, si appende al ramo di un albero.

Quale è l'Europa di Alex? È quella delle minoranze, della multinsularità, dei confini condivisi, dei diritti, dei sentimenti personali e dei propri vissuti. Lui metteva anche i sentimenti in questo suo modo di intendere la maggior profondità, la maggior lentezza, la maggior soavità nei processi, la disponibilità alla riflessione, alla riflessività e all'agire coraggioso. Se non teniamo presente questi elementi di un vissuto personale non riusciamo a capire.

Quando parlo di Alex, della sua azione politica e della sua testimonianza civile molti mi chiedono perché mai uno possa arrivare al suicidio per una guerra in corso tra i popoli della ex Jugoslavia, a cui lui non appartiene direttamente. Allora è necessario rifarsi al ruolo che lui attribuisce al sentire personale, al proprio vissuto inteso come "Erlebnis", come avvenimento, come accadimento

ma anche come avventura di vita esperienziale, di sperimentazione nel provare a sentire la propria esistenza personale e comunitaria.

Le ferite aperte dal fascismo, dalla guerra, dal nazismo e dalle sue concezioni, nonché il disastro umano causato nelle coscienze personali e collettive e nella disgregazione delle comunità, incidono profondamente sulla coscienza attenta e critica di persone che cercano di ricostruire un ruolo per la società civile, per il rispetto di sé, per la convivenza pacifica tra le differenze e le specificità, per la capacità di responsabilizzarsi, di autogovernarsi e di rispettare chiunque. Insieme alle tematiche ambientaliste e autonomistiche, mi pare incidano esperienze e testimonianze come quella vissuta, con forte autocoscienza e capacità di teorizzazione, da un suo conterraneo proprio in un momento storico di resistenza e proposta come quello della fine della seconda guerra mondiale e che incuba e prepara il successivo movimento autonomistico ed europeistico. Parlo di Josef Mayr-Nusser, un cattolico obbligato ad arruolarsi nelle SS (in precedenza, nel secondo semestre del 1939, aveva svolto parte del suo servizio militare di leva nell'esercito italiano anche in Sardegna), che non aveva voluto prestare giuramento di fedeltà a Hitler per coerenza religiosa. E che per questo era stato lasciato morire, proprio pochi giorni prima della capitolazione della Germania, nell'aprile 1945. Lo stesso mese in cui viene impiccato Dietrich Bonhoeffer, protestante che, sempre per motivi religiosi, si era opposto a Hitler.

Sono questi tutti motivi etici che penso abbiano costituito elementi forti nella formazione di Alex Langer, persona che tanto ha tenuto in conto l'aspetto etico della pratica sociale e della storia vissuta di convivenza e sperimentazione di vita.

Questo è il clima in cui lui nasce e questo mi sembra che stia molto a significare cosa vogliono dire, in pratica e in principio, gestione e capacità di governo della autonomia e della convivenza delle differenze. Durante il convegno che abbiamo svolto con Amnesty International il mese scorso, sono emersi alcuni elementi fra quelli qui riferiti e con piacere ho visto che oltre a dei miei allievi che hanno seguito il pensiero di Alex Langer, come Michinobu Niihara che insegna in Giappone, Maria Antonietta Cocco, Romina Deriu e Andrea Vargiu dell'Università di Sassari, era presente pure Franco Uda, presidente dell'Arci regionale, il quale in questi giorni è a Bolzano presso la sede della Fondazione Alexander Langer per parlare di questa figura di autonomista ed europeista.



**Loredana Mura**

## Il potere estero delle autonomie regionali e locali e il diritto europeo

Il mio intervento si propone l'obiettivo di allargare l'ambito di questa discussione agli spazi di cooperazione fra Regioni messi a disposizione da parte di un diritto europeo che non è quello (o non solo quello) dell'Unione Europea di cui si è finora parlato. Va detto in proposito che generalmente il diritto europeo viene identificato con quello dell'Unione Europea. Oltre a quest'ultima, tuttavia, ci sono altre organizzazioni internazionali in Europa che si sono dimostrate piuttosto attive e impegnate nella formazione e attuazione del diritto europeo, specie nel settore che qui interessa della cooperazione fra collettività e autonomie territoriali: grande importanza fra queste riveste il Consiglio d'Europa che ha svolto un ruolo promozionale e di apertura nei confronti della cooperazione di cui si tratta, fissandone alcuni dei suoi principi fondamentali. Va ricordato in proposito che il Consiglio d'Europa, aprendo alla firma la Convenzione-quadro di Madrid nel 1980<sup>1</sup>, ha avuto il merito di introdurre un sistema normativo che costituisce tuttora la base portante della cooperazione che, in senso lato, coinvolge entità nazionali anche non europee di livello decentrato. Tenendo costante nel tempo il suo interesse per questo tipo di cooperazione la stessa organizzazione successivamente, nel 1985, ha elaborato la Carta europea delle autonomie locali<sup>2</sup> che ha ulteriormente contribuito allo

---

<sup>1</sup> Si tratta della *Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali*, aperta alla firma a Madrid il 21 maggio 1980 ed entrata in vigore il 22 dicembre 1981. Attualmente vincola 38 Stati membri del Consiglio d'Europa che l'hanno ratificata; Islanda, Malta e Serbia l'hanno solo firmata. L'Italia l'ha firmata il 21 maggio 1980 e ratificata con legge 19 novembre 1984, n. 948 in GU del 22 gennaio 1985 n. 18 suppl. Per il nostro Paese tale Convenzione è in vigore dal 30 giugno 1985.

Sulla Convenzione quadro del 1980 v. Decaux E., *La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1984, p. 579 ss.; Condorelli L., Salerno F., *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1986, p. 381 ss.; Frigo M., *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 697 ss.

<sup>2</sup> La *Carta europea delle autonomie locali* è stata aperta alla firma a Strasburgo il 15 ottobre 1985, è in vigore dal 1 settembre 1988 ed è vincolante (al 22 settembre 2014) per 45 Stati membri del Consiglio d'Europa. Ad essa è seguito un Protocollo addizionale sul diritto di partecipazione agli

sgretolamento di quella tradizionale indifferenza, di cui ha parlato oggi prof. Fois nella sua relazione, del diritto internazionale ai livelli regionali e locali che tuttora resta ancora evidente nell'ambito della stessa Unione Europea. Anzi, va qui rimarcato che l'attività normativa del Consiglio d'Europa nel settore *de quo* ha in larga misura anticipato l'attività dell'Unione Europea e, successivamente, ha realizzato un progressivo avvicinamento e poi una convergenza della propria politica normativa in quella dell'Unione Europea, al fine di elaborare un primo nucleo di diritto uniforme, specie per la risoluzione dei conflitti di leggi più frequenti nei rapporti fra enti appartenenti a realtà nazionali diverse che interferiscono con i loro propositi di collaborazione.

Il sistema normativo che ha preso avvio con la firma della Convenzione di Madrid è piuttosto complesso e articolato ed è formato da un accordo di base – la Convenzione-quadro appunto – cui hanno fatto seguito una serie di altri atti destinati a dare ad esso concreta ed effettiva esecuzione. La Convenzione-quadro, infatti, come indica la sua definizione, costituisce un accordo di carattere programmatico e promozionale che si limita a introdurre principi di contenuto vago e generale, insuscettibili quindi di ricevere una diretta ed effettiva applicazione senza un'attività normativa supplementare finalizzata proprio a questo scopo.

Essa mira, quindi, a favorire la cooperazione transfrontaliera al fine di rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato ovvero transfrontalieri “tra collettività o autorità territoriali” dipendenti da due o da più Parti contraenti (artt. 1 e 2). A tal fine fornisce altresì una serie di schemi di accordo, statuti, intese e contratti non obbligatori ma ai quali gli enti interessati possono ispirarsi (anche apportandovi le modifiche necessarie per conformarsi al proprio diritto nazionale) per agevolare la conclusione di accordi tra regioni e comuni, al di qua e al di là delle frontiere, nei limiti delle loro competenze (artt. 1-3). Tali accordi potranno riguardare lo sviluppo regionale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi pubblici, etc. e possono includere la creazione di associazioni o consorzi di comunità transfrontaliere. L'ampia gamma di modelli di accordo offerti dalla Convenzione è giustificata dalla necessità di rispettare la varietà dei sistemi giuridici e costituzionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa: in tal senso, la Convenzione consente alle comunità regionali e locali, e quindi ai loro Stati di appartenenza, di organizzare

---

affari delle collettività locali, aperto alla firma a Utrecht il 16 novembre 2009, entrato in vigore il 1° giugno 2012, vincolante per 11 Stati membri. Sulla Carta in parola e sulle iniziative del Consiglio d'Europa ad essa successive, sia consentito rinviare al nostro *La Carta europea dell'autonomia regionale e il regionalismo europeo*, in *Rivista Giuridica Sarda*, 3/1998, p. 897 ss.

la cooperazione transfrontaliera più opportuna e compatibile con le disposizioni del proprio diritto interno.

Ai sensi della Convenzione, le Parti s'impegnano a eliminare ogni ostacolo suscettibile di impedire la cooperazione transfrontaliera, e a garantire alle comunità locali coinvolte in una cooperazione internazionale gli stessi vantaggi di cui avrebbero goduto in un contesto puramente nazionale.

Al di là dei principi e degli obiettivi di carattere generale testé descritti – che non sono idonei a regolare in maniera piena e autonoma la materia – la Convenzione effettua un costante rinvio al diritto degli Stati parti; ciò, innanzitutto, in relazione alle competenze in virtù delle quali gli enti territoriali sono autorizzati a svolgere la loro attività di “cooperazione alla frontiera”. Ai sensi della Convenzione di Madrid (art. 2) quest'ultima, infatti, “sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno. L'ambito e la natura di queste competenze non sono determinati dalla presente Convenzione”. Di tutta evidenza, la Convenzione di Madrid non incide sul riparto delle competenze sovrane fra Stato centrale e decentrato e, dunque, non attribuisce alle collettività locali e regionali il “potere estero” (e più esattamente lo *ius tractati*) ai fini dell'attuazione della cooperazione in essa prevista. La conclusione degli accordi previsti ai sensi della Convenzione di Madrid non implica, pertanto, l'esercizio e nemmeno la titolarità del potere estero da parte dell'ente territoriale interessato, dato che l'eventualità che essa possa dare vita a un accordo internazionale dipenderà unicamente dalla circostanza che questa ipotesi sia disciplinata dall'ordinamento di appartenenza dell'ente interessato. Gli accordi e le iniziative promossi dalla Convenzione di Madrid sono dunque suscettibili di essere posti in essere anche da parte di enti privi di potere estero, che intendano semplicemente agire in virtù della loro autonomia di carattere privato o svolgere un'attività insuscettibile di dare vita a vincoli che non hanno valore giuridico.

Nell'intento di attuare e integrare la base giuridica della Convenzione-quadro, gli Stati parti hanno anche concluso fra loro numerosi accordi. È la stessa Convenzione di Madrid ad avere previsto una siffatta ipotesi stabilendo al suo art. 3 che “1. Ai fini della presente Convenzione, le Parti contraenti [...] potranno, se lo stimeranno necessario, prendere in considerazione i modelli d'accordi interstatali, bilaterali o plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa e destinati ad agevolare la cooperazione tra le collettività e le autorità territoriali”. Con la conclusione di tali accordi interstatali, le Parti contraenti in particolare potranno “fissare l'ambito, le forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla



cooperazione transfrontaliera. Ogni accordo può parimenti definire le collettività o organismi ai quali si applica” (art. 3, 2° co.).

Sulla scorta della suddetta previsione – e quindi in attuazione del citato art. 3 della Convenzione di Madrid del 1980 – anche l’Italia ha concluso accordi bilaterali con alcuni Stati confinanti. Si tratta esattamente di tre accordi, conclusi: il primo con l’Austria, firmato a Vienna il 27 gennaio del 1993 ed entrato in vigore il 1° agosto 1995<sup>3</sup>; il secondo con la Svizzera, firmato a Berna il 24 febbraio 1993 ed entrato in vigore con scambio di note diplomatiche il 23 aprile 1993<sup>4</sup>; il terzo con la Francia, sottoscritto a Roma il 26 novembre 1993 ed entrato in vigore il 6 ottobre 1995<sup>5</sup>. Non è stato invece ancora concluso l’accordo con la Slovenia (che ha aderito alla Convenzione-quadro nel 2003), seppure la cooperazione in quest’area geografica sia piuttosto attiva.

Sulla base di questi accordi, gli Stati parti hanno concordato le condizioni di svolgimento della cooperazione territoriale e, in particolare, quali sono gli enti abilitati alla sua realizzazione, quali sono i limiti posti alla loro attività di cooperazione territoriale, quali sono le materie oggetto di cooperazione e i soggetti responsabili della sua attuazione.

Oltre che con i numerosi accordi conclusi dagli Stati parti in vista della sua attuazione, il sistema normativo che ha avuto origine con la Convenzione di Madrid si è col tempo ampliato e arricchito di ulteriori strumenti normativi. Sono stati infatti adottati tre Protocolli che hanno dato vita a una cooperazione più strutturata, finalizzata a introdurre forme organizzate di cooperazione idonee a dare solidità e continuità temporale alla cooperazione transfrontaliera.

Un primo Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali è stato aperto alla firma a Strasburgo il 9 novembre 1995 ed è entrato in vigore dal 1° dicembre 1998. Attualmente sono 24 gli Stati che hanno firmato tale Protocollo; e sono 5 gli Stati che lo hanno firmato ma non anche ratificato (fra questi l’Italia che lo ha firmato il 5 dicembre 2000). Esso mira a rafforzare gli obiettivi della Convenzione-quadro riconoscendo espressamente, a determinate condizioni, il diritto delle comunità territoriali di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera, la validità di diritto interno degli atti e delle decisioni da esse adottate nell’ambito di tali accordi e la personalità e capacità giuridica degli organismi di cooperazione transfrontaliera eventualmente creati in virtù dei medesimi accordi.

---

<sup>3</sup> L’Italia ha ratificato tale accordo con legge 8 marzo 1995 n. 76 (in GU n. 65 del 18 marzo 1995).

<sup>4</sup> Il testo della Convenzione è pubblicato in GU n. 164 del 15 luglio 1993.

<sup>5</sup> Ratificato dall’Italia con legge 5 luglio 1995 n. 303 (in GU n. 173 del 25 luglio 1995).

Un Protocollo n. 2 sulla cooperazione interterritoriale è stato aperto alla firma a Strasburgo il 5 maggio 1998 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2001. Sono 23 Stati che hanno firmato e ratificato questo Protocollo e 4 gli Stati che lo hanno solo firmato. L'Italia non lo ha ratificato e nemmeno firmato. Tale Protocollo mira a incentivare la cooperazione interterritoriale in Europa. In tal senso, esso integra la Convenzione-quadro e il suo primo Protocollo addizionale incrementando i rapporti tra le comunità frontaliere. I rapporti di gemellaggio nati tra le aree più distanti hanno avuto un grande successo grazie al Protocollo 2. Esso riconosce il diritto delle autorità di concludere gli accordi frontaliere e stabilisce, altresì, il quadro giuridico adatto per esercitarlo.

Un Protocollo n. 3, concernente i “Raggruppamenti o Gruppi Euroregionali di Cooperazione” (REC o GEC), è stato adottato a Utrecht il 16 novembre 2009 ed è entrato in vigore il 1 marzo 2013. A oggi esso vincola 6 Stati membri che lo hanno ratificato, mentre altri 7 lo hanno solo firmato. L'Italia non lo ha né firmato, né ratificato<sup>6</sup>. Tale Protocollo stabilisce il regime giuridico, l'istituzione e il funzionamento dei “Gruppi euroregionali di cooperazione”, come dice espressamente la sua denominazione. Scopo di un gruppo euroregionale è quello di mettere in atto la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale fra le collettività locali e gli altri organi pubblici delle Parti contraenti che ne hanno concordato la sua costituzione nei limiti delle loro competenze e prerogative. Ai sensi del Protocollo, il Consiglio d'Europa può elaborare modelli di legislazioni nazionali atti a facilitare l'adozione, da parte degli Stati contraenti, di legislazioni nazionali adeguate per consentire ai “Gruppi euroregionali di cooperazione” di funzionare in modo efficace.

Il Protocollo del 2009 incentiva, quindi, una forma di cooperazione di tipo istituzionale che consente non soltanto agli enti infraregionali ma, altresì, a enti diversi da questi di prendervi parte. Anche gli Stati dunque, inclusi quelli “terzi” rispetto al Consiglio d'Europa, possono entrare a farne parte. Si tratta quindi di una forma di cooperazione piuttosto allargata che mira a stabilire una rete articolata e integrata di rapporti.

Questo Protocollo ha la particolarità di essere stato adottato, e quindi concepito dal Consiglio d'Europa, qualche anno dopo l'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006 sui GECT<sup>7</sup> sulla base dell'art. 159 (oggi art.

---

<sup>6</sup> Seppure questi protocolli non siano stati ratificati (e due di essi nemmeno firmati) da parte dell'Italia, tuttavia sono stati sottoscritti da quegli Stati con cui il nostro Paese ha stabilito rapporti bilaterali, in attuazione della Convenzione-quadro di cui si tratta.

<sup>7</sup> Si tratta del Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), in GUUE L 210

175 TFUE) del Trattato della Comunità europea all'epoca vigente che costituisce la base giuridica della politica di coesione<sup>8</sup>. I GECT a loro volta, sono nati come organismi di cooperazione in funzione del perseguimento degli obiettivi della politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea. Essi rappresentano uno strumento inedito nel panorama europeo finalizzato a favorire la promozione e il conseguimento di “uno sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale” (Regolamento 1082/2006, 1° *Considerando*) e, in tal senso, mirano a introdurre “misure appropriate” per superare “le notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle autorità regionali e locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti” (2° *Considerando*).

È proprio sul modello dei GECT comunitari, quindi, che sono stati successivamente promossi e disciplinati i REC o GEC da parte del Consiglio d'Europa con la finalità di creare sinergie positive e complementarietà fra le varie politiche di cooperazione territoriale esistenti in Europa e superare gli ostacoli esistenti alla loro attuazione.

Fra i problemi che, infatti, il sistema normativo istituito dalla Convenzione di Madrid aveva lasciato aperti, figuravano quelli relativi all'eterogeneità degli ordinamenti nazionali e, su questa scorta, ai differenti esiti dell'adattamento di questi ordinamenti (che spesso non avveniva nemmeno attraverso l'adozione di misure *ad hoc*, ma con un semplice rinvio al proprio diritto interno) agli obblighi derivanti dal sistema convenzionale con essa istituito. Ne derivava, inevitabilmente, la difficoltà per il Consiglio d'Europa di rendere effettivamente vincolante, coerente e uniformemente applicabile alle diverse forme di cooperazione sviluppatesi in Europa la normativa adottata<sup>9</sup>. Si pensi che prima dell'adozione del Regolamento comunitario meno della metà dei membri dell'Unione Europea (15 su 27) erano vincolati all'osservanza della normativa sulla cooperazione promossa dal Consiglio d'Europa: non solo, perché la stessa Convenzione di Madrid aveva (come si è già detto) carattere programmatico, ma anche perché molti Stati (fra cui l'Italia) non avevano ratificato, né firmato i Protocolli aggiuntivi. Per un gran numero di Stati membri dell'Unione, dunque,

---

del 31 luglio 2006, pp. 19-24. Per la dottrina v. Ottaviano I., *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Studi sull'integrazione europea*, vol. 1, 2006, n. 3, p. 550 ss.

<sup>8</sup> Per una critica ragionata sull'opportunità di ricorrere all'art. 159 TCE anziché all'art. 308 TCE v. Vellano M., *La cooperazione regionale nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 161.

<sup>9</sup> Su questi aspetti v. Levrat N., *L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe*, in *Annales de droit de Louvain*, Bruxelles, 2004, n. 3, pp. 365-382; pubblicato altresì in *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 17-36.

il Regolamento sui GECT rappresentava l'unico atto normativo vincolante e uniformemente applicabile in materia di cooperazione territoriale; e ciò, nonostante anch'esso preveda diversi richiami al diritto statale e nonostante le caratteristiche atipiche, come vedremo meglio più avanti, di questo regolamento comunitario che solo parzialmente risultava "direttamente applicabile".

In questo contesto, il Consiglio d'Europa si è attivato per adottare il Protocollo n. 3 istitutivo dei REC o GEC e, a tal fine, ha preso a riferimento il Regolamento comunitario istitutivo dei GECT. L'intento di questa organizzazione di dare effettività e nuovo slancio alla cooperazione transfrontaliera, territoriale e interterritoriale fino ad allora esistente in Europa ha fatto dunque leva sulle caratteristiche del diritto dell'Unione e, in particolare, su quelle del regolamento che, come è noto, consistono nella sua diretta applicabilità e uniformità normativa. A questo riguardo, però, va osservato che il Regolamento in questione ha ricevuto applicazione in Italia solo in seguito alla legge 7 luglio 2009, n. 88 (ovvero alla legge comunitaria 2008) senza la quale esso non avrebbe potuto concretamente svolgere i suoi effetti. Il Regolamento 1082/2006, dunque, non possiede le caratteristiche tipiche degli atti che rientrano nell'ambito di tale definizione e, pertanto, la sua applicabilità diretta e uniforme non risulta pienamente rispettata.

Ciononostante, il Protocollo n. 3 si è agganciato alla normativa dell'Unione Europea per usufruire, quantomeno, di quella minima e indiscussa base comune venutasi a creare nei rapporti fra gli Stati membri e avere la possibilità di allargare questa forma di partecipazione per coinvolgerli anche a Stati del Consiglio d'Europa che non sono membri dell'Unione Europea; inoltre, per soddisfare le diverse istanze di cooperazione territoriale emerse in Europa con l'utilizzo degli strumenti più adatti alle esigenze concrete.

Va precisato che il terzo Protocollo del Consiglio d'Europa, nell'obiettivo di sfruttare quel ristretto nucleo di norme di diritto uniforme formatosi nei rapporti fra Stati membri dell'UE, tuttavia non ha mai riflettuto in maniera completa e speculare il contenuto del suddetto Regolamento comunitario: non c'è mai stata una perfetta identità tra le due normative. Esse presentano certamente punti di connessione, di intersezione e di convergenza su svariati aspetti, senza tuttavia mai venire a coincidere, viceversa, tenendo nella debita considerazione le particolarità dei contesti di rispettiva provenienza nei quali, giocoforza, esse erano destinate a ricevere applicazione. Ciascuno di questi strumenti, dunque, non esclude l'altro e aspira ad assumere un ruolo di reciproco completamento e valorizzazione dei rispettivi obiettivi.

Tutto ciò è apparso ancora più chiaro quando è stato emanato il Regolamento del 2013 di modifica di quello del 2006 istitutivo della formula dei

GECT. In sintonia con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona che ha arricchito la politica di coesione economica e sociale di una dimensione territoriale, la riforma dei GECT ha inteso favorire ulteriormente la cooperazione territoriale promossa e avviata col regime precedente.

Proprio la diversità delle normative, del contesto e delle esigenze in cui esse si calavano ha portato l'Unione Europea a introdurre una nuova disciplina dei GECT e, in tal senso, ad adottare il Regolamento 1302 del 2013<sup>10</sup> che, nel modificare il precedente Regolamento del 2006, mostrava di allinearsi ancora di più alla normativa stabilita dal Protocollo del Consiglio d'Europa con il suo terzo Protocollo dando così una chiara dimostrazione, anche da parte sua, di una vera volontà di avvicinare e far convergere la sua politica di cooperazione territoriale con quella adottata dal Consiglio d'Europa al fine di dare vita a un vero e proprio "diritto europeo" nella materia. Circa i motivi della sua adozione, il primo *Considerando* del Regolamento 1302 del 2013 spiega che essa è avvenuta in seguito alla Relazione sullo stato di applicazione del detto Regolamento, adottata dalla Commissione a norma del Regolamento (CE) n. 1082/2006, e presentata al Parlamento europeo e al Consiglio il 29 luglio 2011. In tale relazione la Commissione ha annunciato l'intenzione di proporre "un numero limitato di modifiche al Regolamento, (CE) n. 1082/2006 allo scopo di facilitare la creazione e il funzionamento dei GECT, nonché l'intenzione di chiarire alcune disposizioni vigenti". Su questa linea il Regolamento n. 1302/2013 al suo 1° Considerando rileva la necessità di "rimuovere gli ostacoli alla creazione di nuovi GECT, garantendo al tempo stesso la continuità del funzionamento dei GECT esistenti e facilitandone il funzionamento, in modo tale da consentire che un più ampio ricorso ai GECT contribuisca a migliorare la cooperazione e la coerenza strategica tra organismi pubblici, senza generare oneri aggiuntivi per le amministrazioni nazionali o dell'Unione". Esso sottolinea quindi che i GECT possono offrire "un contributo positivo alla riduzione degli ostacoli alla cooperazione territoriale tra le regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, tra cui le condizioni specifiche delle regioni ultraperiferiche, e possono risultare determinanti per il rafforzamento della cooperazione tra paesi terzi, paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni frontaliere dell'Unione, anche mediante l'uso di programmi di cooperazione esterna".

---

<sup>10</sup> Si tratta del Regolamento (UE) 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che modifica il Regolamento 1082/2006 e che si applica a partire dal 22 giugno 2014 (GUUE L 347 del 20 dicembre 2013, pp. 303–319). Per un commento su questo ulteriore strumento dell'Unione si v. Carrea S., *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015/3, p. 367 ss.

Con riguardo invece ai suoi rapporti con la normativa adottata nella stessa materia da parte del Consiglio d'Europa, il Regolamento 1082/2013 di cui si tratta al suo 15° *Considerando*, prendendo in considerazione l'ipotesi di costituzione di un GECT con la partecipazione di enti di Stati terzi, stabilisce che lo Stato membro che ospita la sede sociale del GECT dovrebbe accertarsi “che i paesi terzi abbiano applicato condizioni e procedure equivalenti a quelle stabilite nel regolamento (CE) n. 1082/2006 o abbiano agito in conformità degli accordi internazionali bilaterali o multilaterali conclusi tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, indipendentemente dal fatto che siano o meno anche Stati membri dell'Unione, in base alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera fra collettività o autorità territoriali firmata a Madrid il 21 maggio 1980, e ai relativi protocolli addizionali adottati. Nel caso della partecipazione di numerosi Stati membri dell'Unione e di uno o più paesi terzi, dovrebbe essere sufficiente che tale accordo sia stato stipulato tra il paese terzo in questione e un solo Stato membro dell'Unione partecipante”. Ulteriormente, il 20° *Considerando* del medesimo Regolamento (con specifico riferimento al regime di rapporti che esso instaura con il Protocollo n. 3 della Convenzione-quadro di Madrid) aggiunge che “in quanto strumento giuridico, il GECT non è inteso né a eludere il quadro stabilito dall'*acquis* del Consiglio d'Europa, che offre diverse opportunità e contesti nell'ambito dei quali le autorità regionali e locali possono cooperare su base transfrontaliera, compresi i recenti gruppi euroregionali di cooperazione, né a definire una serie di norme comuni specifiche destinate a disciplinare uniformemente tutte le disposizioni di questo tipo nell'ambito dell'Unione”.

Non c'è dubbio, quindi, che la cooperazione fra collettività e autorità regionali e locali ha guadagnato (in tutte le sue manifestazioni multiformi della transfrontalierità, transnazionalità, territorialità, interregionalità e interterritorialità), spazio e fiducia e che molti sono finora gli sforzi profusi e le iniziative messe in campo a favore di una sua ulteriore diffusione e sviluppo.

Restano ancora alcuni aspetti normativi che sicuramente dovrebbero essere migliorati. Uno di questi è quello relativo al ruolo dello Stato: c'è ancora una certa diffidenza e, dunque, un'interpretazione restrittiva di queste forme di cooperazione che si riflette sulle rigide procedure di autorizzazione e controllo da parte dello Stato centrale. Basti ricordare che solo con la riforma comunitaria del 2013 si è imposto allo Stato l'obbligo di motivare l'eventuale diniego di autorizzazione ai propri enti decentrati di partecipare a queste forme di cooperazione; per altro verso, solo recentemente il diritto vigente ha riconosciuto agli Stati la possibilità di essere coinvolti come parti in questo tipo di cooperazione.

Se, dunque, importanti passi avanti sono stati fatti, altri ne restano ancora da fare. Ciò non impedisce comunque di affermare che a tutt'oggi la cooperazione fra autonomie regionali e locali sia una realtà concreta e imprescindibile, un potenziale volano per lo sviluppo dell'intero territorio da essa coinvolto e di quello circostante. Non posso non concludere, in questo senso, se non rilevando che uno degli aspetti più interessanti e promettenti (se non pure auspicabili) emersi dall'analisi del fenomeno di cooperazione di cui si tratta sia dato dall'esistenza, nella materia, di un "diritto europeo" in senso proprio, frutto del concorso e del virtuoso dialogo fra le due più importanti organizzazioni europee, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea.

## Paolo Fois

### Conclusioni

Al termine di questa intensa giornata di relazioni e di interventi, vorrei trarre alcune conclusioni sulla scorta di quanto è stato qui detto. Conclusioni che – sia detto per inciso – sono anche, a mio parere, spunti e sollecitazioni per un altro, auspicabile Convegno, da organizzare seguendo il solco che abbiamo oggi tracciato. In primo luogo, mi sembra che si sia raggiunto un sostanziale accordo sul fatto che non ci sono state da Bruxelles sollecitazioni, o addirittura veri e propri “*diktat* all’Italia” perché vengano realizzate riforme del nostro ordinamento che si prefiggano di ridimensionare il ruolo delle autonomie territoriali. Le riforme istituzionali che, specie dopo il 2001, sono state attuate (o che si cerca di attuare) nel nostro Paese, con il preciso intento di comprimere tale ruolo, sono infatti opera esclusivamente dei vari governi succedutisi in Italia in questi ultimi anni. Se non di tutti, di alcuni sicuramente. La relazione del prof. Chessa, che ha in particolare posto l’accento sulla “controriforma” perseguita con la legge di riforma della seconda Parte della Costituzione (legge fortemente voluta dall’attuale Governo), è particolarmente indicativa della tendenza ora richiamata.

È emerso, in secondo luogo, che a livello europeo si delinea una tendenza addirittura di tipo opposto. Pur con gli evidenti limiti che continuano a contrassegnare il ruolo riconosciuto alle autonomie regionali e locali, i passi avanti che su questo punto ha fatto registrare il diritto dell’Unione Europea sono infatti incontestabili. Soprattutto in materia di partecipazione delle autonomie territoriali alla programmazione e gestione dei Fondi strutturali europei: la relazione della dott.ssa De Luca è molto chiara al riguardo. Superata l’iniziale fase di totale indifferenza nei confronti del livello autonomistico, i principi dei Trattati in tema di sussidiarietà e di prossimità, su cui ha particolarmente insistito il prof. Villani, aprono d’altra parte spazi in cui Regioni e Comuni, se fossero maggiormente determinati, potrebbero sicuramente inserirsi. Con la consapevolezza, comunque, che si resta ancora lontani da quella “*governance* multilivello” propria dell’Europa delle regioni che il Comitato delle regioni, come ho ricordato nella mia relazione, continua a vedere come il traguardo da raggiungere.

Il terzo punto da considerare esula, a stretto rigore, dal tema oggetto del presente Convegno, prevalentemente incentrato sulla ricostruzione e la



valutazione del ruolo delle autonomie regionali e locali sulla base del diritto in vigore o, comunque, delle sue prevalenti tendenze. Il punto è però di grande importanza per il futuro delle autonomie, e non può essere quindi totalmente ignorato. Intendo riferirmi alle opinioni anche autorevoli che specialmente in questi ultimi mesi sono state espresse circa la necessità e l'urgenza di procedere verso quell'Unione politica, quello Stato federale europeo in assenza del quale l'Europa, non più capace di fronteggiare le gravi crisi che la minacciano (segnatamente, la crisi della moneta unica e quella suscitata dagli attuali, incontenibili flussi migratori) sarebbe avviata verso una progressiva, inarrestabile disintegrazione. Non è certo questa la sede per valutare tali opinioni, che a mio giudizio non si distinguono affatto per uno spiccato senso della realtà; se le ricordo è perché le stesse sollevano un problema assai delicato circa la sorte che con l'Unione politica sarebbe riservata alle autonomie territoriali, per l'evidente incompatibilità fra "Unione politica" ed "Europa delle regioni". A mio giudizio, infatti, con la radicale riforma dell'Unione da taluni auspicata le autonomie sarebbero puramente e semplicemente "spazzate via": per gli stessi fautori dell'Unione politica, del resto, il nuovo assetto costituzionale dell'Europa si baserebbe unicamente sul rapporto fra Federazione e Stati membri, che accetterebbero di spogliarsi completamente dei loro poteri sovrani per trasferirli integralmente allo Stato federale.

Per le ragioni appena accennate, da coloro che credono veramente in un'Europa "unita nella diversità" il progetto di Unione politica, come attualmente viene presentato da chi punta tutto sull'efficienza e sulla governabilità, dovrebbe essere categoricamente respinto.

# Appendice



## Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea

### *Preambolo*

Sua Maestà il Re dei belgi, Sua Maestà la Regina di Danimarca, il Presidente della Repubblica federale di Germania, il Presidente dell'Irlanda, il Presidente della Repubblica ellenica, Sua Maestà il Re di Spagna, il Presidente della Repubblica francese, il Presidente della Repubblica italiana, Sua Altezza Reale il Granduca del Lussemburgo, Sua Maestà la Regina dei Paesi Bassi, il Presidente della Repubblica portoghese, Sua Maestà la Regina del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord<sup>1</sup>,

DECISI a segnare una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee,

ISPIRANDOSI alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto,

RAMMENTANDO l'importanza storica della fine della divisione del continente europeo e la necessità di creare solide basi per l'edificazione dell'Europa futura,

CONFERMANDO il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto,

CONFERMANDO il proprio attaccamento ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989,

DESIDERANDO intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni,

DESIDERANDO rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati,

DECISI a conseguire il rafforzamento e la convergenza delle proprie economie e a istituire un'Unione economica e monetaria che comporti, in conformità delle disposizioni del presente trattato e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una moneta unica e stabile,

---

<sup>1</sup> Successivamente sono divenuti membri dell'Unione Europea la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, l'Irlanda, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord.

DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori,

DECISI a istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro paesi,

DECISI ad attuare una politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune a norma delle disposizioni dell'articolo 42, rafforzando così l'identità dell'Europa e la sua indipendenza al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo,

DECISI ad agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli, con l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in conformità alle disposizioni del presente trattato e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà,

IN PREVISIONE degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea,

(Elenco dei plenipotenziari non riprodotto)

## TITOLO I DISPOSIZIONI COMUNI

### Articolo 1 (ex articolo 1 del TUE)<sup>2</sup>

Con il presente trattato, le ALTE PARTI CONTRAENTI istituiscono tra loro un'UNIONE EUROPEA, in appresso denominata «Unione», alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni.

Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea.

### Articolo 2

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni

---

<sup>2</sup> Tale rinvio è meramente indicativo. Per più ampi ragguagli si vedano le tabelle di corrispondenza tra la vecchia e la nuova numerazione dei trattati.

agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

#### Articolo 3 (ex articolo 2 del TUE)

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati.

#### Articolo 4

1. In conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

2. 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. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

#### Articolo 5 (ex articolo 5 del TCE)

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

#### Articolo 6 (ex articolo 6 del TUE)

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

#### Articolo 7 (ex articolo 7 del TUE)

1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.

Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.

2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni.

3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

Lo Stato membro in questione continua in ogni caso a essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati.

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell'articolo 354 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

#### Articolo 8

1. L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione.



2. Ai fini del paragrafo 1, l'Unione può concludere accordi specifici con i paesi interessati. Detti accordi possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune. La loro attuazione è oggetto di una concertazione periodica.

## TITOLO II DISPOSIZIONI RELATIVE AI PRINCIPII DEMOCRATICI

### Articolo 9

L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

### Articolo 10

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

### Articolo 11

1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.

3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.

4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

[*Omissis*]

## Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

### *Preambolo*

Sua Maestà il Re dei belgi, il Presidente della Repubblica Federale di Germania, il Presidente della Repubblica francese, il Presidente della Repubblica italiana, Sua Altezza Reale la Granduchessa del Lussemburgo, Sua Maestà la Regina dei Paesi Bassi<sup>1</sup>,

DETERMINATI a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei,

DECISI ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro Stati, eliminando le barriere che dividono l'Europa,

ASSEGNANDO ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli,

RICONOSCENDO che l'eliminazione degli ostacoli esistenti impone un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza,

SOLLECITI di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite,

DESIDEROSI di contribuire, grazie a una politica commerciale comune, alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali,

NELL'INTENTO di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite,

RISOLUTI a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo,

DETERMINATI a promuovere lo sviluppo del massimo livello possibile di conoscenza nelle popolazioni attraverso un ampio accesso all'istruzione e attraverso l'aggiornamento costante,

[*Omissis*]

---

<sup>1</sup> Successivamente sono divenuti membri dell'Unione Europea la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, l'Irlanda, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord.

## CAPO 3 GLI ORGANI CONSULTIVI DELL'UNIONE

### Articolo 300

1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive.

2. Il Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale.

3. Il Comitato delle regioni è composto 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.

4. I membri del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni non sono vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione.

5. Le regole di cui ai paragrafi 2 e 3 relative alla natura della composizione di tali comitati sono riesaminate a intervalli regolari dal Consiglio, per tener conto dell'evoluzione economica, sociale e demografica nell'Unione. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta delle decisioni a tal fine.

### SEZIONE 1 IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

#### Articolo 301 (ex articolo 258 del TCE)

Il numero dei membri del Comitato economico e sociale non può essere superiore a trecentocinquanta.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta una decisione che determina la composizione del Comitato.

Il Consiglio fissa le indennità dei membri del Comitato.

#### Articolo 302 (ex articolo 259 del TCE)

1. I membri del Comitato sono nominati per cinque anni. Il Consiglio adotta l'elenco dei membri redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Il mandato dei membri del Comitato è rinnovabile.

2. Il Consiglio delibera previa consultazione della Commissione. Esso può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile interessati dall'attività dell'Unione.

#### Articolo 303 (ex articolo 260 del TCE)

Il Comitato designa tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza per una durata di due anni e mezzo.

Esso stabilisce il proprio regolamento interno.

Il Comitato è convocato dal presidente su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione. Esso può altresì riunirsi di propria iniziativa.

Articolo 304 (ex articolo 262 del TCE)

Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato nei casi previsti dai trattati. Tali istituzioni possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa.

Qualora lo reputino necessario, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere.

Il parere del Comitato è trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni.

## SEZIONE 2 IL COMITATO DELLE REGIONI

Articolo 305 (ex articolo 263, secondo, terzo e quarto comma, del TCE)

Il numero dei membri del Comitato delle regioni non può essere superiore a trecentocinquanta.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta una decisione che determina la composizione del Comitato.

I membri del Comitato nonché un numero uguale di supplenti sono nominati per cinque anni. Il loro mandato è rinnovabile. Il Consiglio adotta l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Alla scadenza del mandato di cui all'articolo 300, paragrafo 3 in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina automaticamente ed essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura. I membri del Comitato non possono essere nel contempo membri del Parlamento europeo.

Articolo 306 (ex articolo 264 del TCE)

Il Comitato delle regioni designa tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza per la durata di due anni e mezzo.

Esso stabilisce il proprio regolamento interno.

Il Comitato è convocato dal presidente su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione. Esso può altresì riunirsi di propria iniziativa.

Articolo 307 (ex articolo 265 del TCE)

Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dai trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera.

Qualora lo reputino necessario, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere.

Quando il Comitato economico e sociale è consultato in applicazione dell'articolo 304, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia.

Il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa.

Il parere del Comitato è trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni.

[*Omissis*]

## **Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità**

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

DESIDEROSE di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione,

DETERMINATE a fissare le condizioni dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea e a istituire un sistema di controllo dell'applicazione di detti principi,

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

### Articolo 1

Ciascuna istituzione vigila in modo continuo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definiti nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

### Articolo 2

Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.

### Articolo 3

Ai fini del presente protocollo, per «progetto di atto legislativo» si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo.

### Articolo 4

La Commissione trasmette i progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione.

Il Parlamento europeo trasmette i suoi progetti di atti legislativi e i progetti modificati ai parlamenti nazionali.

Il Consiglio trasmette i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, e i progetti modificati, ai parlamenti nazionali.

Non appena adottate, le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio sono da loro trasmesse ai parlamenti nazionali.

## Articolo 5

I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano i meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

## Articolo 6

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

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere ai governi di tali Stati membri.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere all'istituzione o organo interessato.

## Articolo 7

1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di tali parlamenti.

Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

2. Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'articolo 76 del trattato sul

funzionamento dell'Unione europea riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al termine di tale riesame, la Commissione o, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata.

3. Inoltre, secondo la procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, la proposta è riesaminata. Al termine di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla.

Qualora scelga di mantenerla, la Commissione spiega, in un parere motivato, perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere motivato e i pareri motivati dei parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura:

a) prima della conclusione della prima lettura, il legislatore (Parlamento europeo e Consiglio) esamina la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione;

b) se, a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

#### Articolo 8

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

In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione.

#### Articolo 9

La Commissione presenta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali una relazione annuale circa l'applicazione dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.



## **Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello (2009/C 211/01)**

Il presente «Libro bianco» risponde alla volontà di Costruire l'Europa in partenariato e fissa due grandi obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria. Il fatto che l'interesse dei cittadini verso le elezioni europee sia in calo, sebbene dalla maggioranza degli stessi l'appartenenza all'Unione europea sia percepita come una risorsa preziosa per affrontare con successo le sfide della globalizzazione, spinge infatti a rifondare l'azione politica sui principi e sui meccanismi della *governance* multilivello.

### **IL COMITATO DELLE REGIONI**

- intende per *governance* multilivello un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di *governance* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti,

- raccomanda che qualsiasi riforma strategica comunitaria di rilievo sia accompagnata da un piano d'azione territoriale concordato tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, che preveda meccanismi politici idonei a facilitare l'appropriazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche attuate, nonché un piano di comunicazione decentrato,

- raccomanda la creazione di strumenti appropriati a sostegno della democrazia partecipativa, soprattutto nel quadro della strategia di Lisbona, dell'agenda sociale e della strategia di Göteborg, nonché lo sviluppo di meccanismi analoghi all'Agenda 21, ovvero meccanismi partecipativi e integrati che formulano piani strategici a lungo termine,

- raccomanda di rafforzare la pratica del partenariato sia in senso verticale («enti regionali e locali – governo nazionale e Unione europea») sia in senso orizzontale («enti regionali e locali – società civile»), in particolare nel quadro del dialogo sociale,

- invita la Commissione e gli Stati membri a riformare il metodo aperto di coordinamento per renderlo più inclusivo, grazie alla definizione, in collaborazione con gli enti regionali e locali, di indicatori di *governance* partecipativa e indicatori territoriali,

- raccomanda di rendere sistematica l'analisi dell'impatto territoriale grazie al coinvolgimento, a monte dell'adozione delle decisioni politiche, dei diversi attori interessati. Ciò in modo da comprendere appieno le ripercussioni economiche, sociali e ambientali che le misure comunitarie proposte, legislative e non, avrebbero sui territori,

- si impegna a presentare proposte per sostenere il ricorso alla sperimentazione a livello regionale e locale in determinati settori di intervento dell'Unione europea, quali la strategia per la crescita e l'occupazione, l'agenda sociale, la politica di integrazione, la

politica a favore dell'innovazione, la politica di coesione, lo sviluppo sostenibile o la protezione civile,

- raccomanda di concludere «patti territoriali europei», che consentano di associare su base volontaria i diversi livelli di governo competenti, al fine di apportare gli adeguamenti necessari alla realizzazione dei grandi obiettivi e delle priorità politiche dell'Unione europea in partenariato con gli enti regionali e locali e invita gli enti regionali e locali interessati a impegnarsi in un tale processo e a manifestargli il loro interesse nel quadro della consultazione avviata sull'attuazione del Libro bianco.

## 1. Introduzione

La *governance* è uno degli elementi chiave per la buona riuscita del processo di integrazione europea. L'Europa sarà un continente forte, le sue istituzioni legittimate, le sue politiche efficaci e i suoi cittadini davvero interessati e coinvolti, se il suo sistema di *governance* saprà garantire una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo per attuare l'agenda comunitaria e rispondere alle sfide globali.

Questa constatazione è stata recepita dalla dichiarazione di Berlino, adottata il 25 marzo 2007 dai capi di Stato e di governo, i quali, riconoscendo la portata della *governance* multilivello, in tale occasione hanno sancito la visione e la concezione dell'Europa che il Comitato delle regioni aveva espresso pochi giorni prima nella sua dichiarazione di Roma<sup>1</sup>.

Attualmente nell'Unione europea circa 95 000 enti regionali e locali dispongono di ampi poteri in settori chiave come l'istruzione, l'ambiente, lo sviluppo economico, l'assetto del territorio, i trasporti, i servizi pubblici e le politiche sociali, e contribuiscono all'esercizio della democrazia e della cittadinanza europee<sup>2</sup>.

Sia la vicinanza ai cittadini che la diversità della *governance* a livello regionale e locale rappresentano una vera risorsa per l'Unione europea. Tuttavia, malgrado i significativi progressi registrati in questi ultimi anni nel riconoscimento del ruolo di tali enti nell'ambito del processo europeo, restano da compiere progressi sostanziali tanto a livello comunitario quanto in seno agli Stati membri. L'evoluzione sarà graduale, ma è necessario fin d'ora compiere sforzi concreti per sbarazzarsi di quelle culture amministrative che intralciano i processi di decentramento in corso.

La crisi mondiale attuale evidenzia l'importanza di una buona *governance* soprattutto a livello europeo e la necessità di coinvolgere strettamente gli enti regionali e locali nella definizione e attuazione delle strategie comunitarie, tenuto conto del fatto che essi sono responsabili dell'attuazione di circa il 70% della normativa europea e svolgono pertanto un ruolo essenziale nella realizzazione del Piano europeo di ripresa economica. Per di più, in un contesto caratterizzato dalla contrazione delle finanze pubbliche, potrebbero manifestarsi tentativi di rinazionalizzazione delle politiche comuni e di centralizzazione

---

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr3-C\\_2009211IT.01000102-E0002](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr3-C_2009211IT.01000102-E0002)

<sup>2</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr4-C\\_2009211IT.01000102-E0003](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr4-C_2009211IT.01000102-E0003)

delle risorse, mentre invece la globalizzazione rende ancora più importante il ricorso alla *governance* multilivello.

La capacità dell'Unione europea di adattarsi al nuovo contesto mondiale dipende in effetti in larga misura dalla capacità di reazione, azione e interazione dei suoi enti regionali e locali. È dunque essenziale dotare l'Unione europea di un sistema di *governance* in grado di rispondere nello stesso tempo:

- alle esigenze legate all'affermarsi della globalizzazione e all'emergere di un mondo multipolare, da cui dipendono le sfide che l'UE è chiamata ad affrontare, e
- alle sfide poste dall'avanzare del processo di integrazione europea, che elimina le frontiere, unisce i mercati e avvicina i cittadini, nel rispetto delle sovranità e delle identità nazionali.

Per garantire e sviluppare il modello europeo, è infatti essenziale attenuare due dei rischi fondamentali della globalizzazione:

- il rischio che le nostre società diventino omologate: occorre invece promuovere la diversità,
- il rischio che le disuguaglianze tra e negli Stati membri si accentuino: occorre invece difendere la solidarietà.

L'iniziativa politica del Comitato delle regioni interviene in un momento di transizione e di cambiamento nel processo di integrazione europea. Il rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione europea, la transizione verso un nuovo quadro istituzionale, la riforma del bilancio dell'UE e gli effetti diretti e indiretti della crisi mondiale determineranno il contesto dell'agenda comunitaria per i prossimi anni.

Nel corso dei prossimi mesi, l'Unione europea sarà chiamata a definire, rivedere e adeguare le sue strategie in relazione alle grandi sfide globali e a mettere a punto nuovi strumenti per garantirne l'attuazione. Questo prossimo ciclo deve condurre a un nuovo approccio alla *governance* europea, che sia tangibile tanto sotto il profilo della metodologia e del contenuto delle proposte quanto sul piano dell'impatto dell'intervento comunitario.

La *governance* multilivello è infatti funzionale agli obiettivi politici essenziali dell'UE: Europa dei cittadini, crescita economica e progresso sociale, sviluppo sostenibile e ruolo dell'Unione europea come attore globale. Essa rafforza la dimensione democratica dell'UE e accresce l'efficacia dei suoi processi, ma non si applica all'insieme delle politiche dell'Unione, e, laddove viene applicata, raramente lo è in maniera simmetrica od omogenea.

L'iniziativa del Comitato delle regioni e le raccomandazioni da esso formulate sono sì concepite a Trattati costanti, ma sono anche pensate nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il quale consacra l'importanza della dimensione territoriale, e in particolare della coesione territoriale, nel processo di integrazione europea e rafforza i meccanismi della *governance* multilivello.

L'introduzione in Europa di una vera *governance* multilivello è sempre stata la priorità strategica del Comitato delle regioni. Oggi essa è divenuta una condizione per la buona

*governance* europea<sup>3</sup>. Il presente «Libro bianco» recepisce tale priorità; propone opzioni politiche chiare per migliorare la *governance* europea; raccomanda l'introduzione di meccanismi e strumenti specifici da attivare in tutte le fasi del processo decisionale europeo; individua, e si impegna a sviluppare, opzioni d'intervento e piste di riflessione che possono agevolare, nell'interesse dei cittadini, la definizione e l'attuazione delle politiche comunitarie<sup>4</sup>; presenta alcuni esempi di *governance* condivisa. Esso costituisce inoltre un primo contributo del Comitato delle regioni ai lavori del «gruppo di saggi» istituito dal Consiglio europeo per aiutare l'Unione ad anticipare e a rispondere ai problemi in modo più efficace a lungo termine (ossia nell'orizzonte 2020-2030), prendendo avvio dalla dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007.

Il presente «Libro bianco», infine, si inserisce in una iniziativa politica proattiva finalizzata a Costruire l'Europa in partenariato e fissa due grandi obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria. Il fatto che l'interesse dei cittadini verso le elezioni europee sia in calo, sebbene dalla maggioranza degli stessi l'appartenenza all'Unione europea sia percepita come una risorsa preziosa per affrontare con successo le sfide della globalizzazione, spinge infatti a rifondare l'azione politica sui principi e sui meccanismi della *governance* multilivello.

## 2. Costruire l'Europa in partenariato

La capacità dell'UE di svolgere i propri compiti e conseguire gli obiettivi comunitari dipende dalla sua organizzazione istituzionale, ma soprattutto dal suo sistema di *governance*. La legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che gli enti regionali e locali agiscano da veri e propri «partner» e non si limitino più a svolgere un ruolo di «intermediari». Infatti, favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato va ben al di là della mera partecipazione e consultazione. La sfida della *governance* multilivello consiste pertanto nella complementarietà e nell'articolazione tra la *governance* istituzionale e quella di partenariato<sup>5</sup>. È quindi opportuno incoraggiare e stimolare un'evoluzione della cultura politica e amministrativa in seno all'Unione europea, come del resto sembrano auspicare gli stessi cittadini europei.

---

<sup>3</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr5-C\\_2009211IT.01000102-E0004](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr5-C_2009211IT.01000102-E0004)

<sup>4</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr6-C\\_2009211IT.01000102-E0005](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr6-C_2009211IT.01000102-E0005)

<sup>5</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr7-C\\_2009211IT.01000102-E0006](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr7-C_2009211IT.01000102-E0006)

I. I cittadini e la *governance* condivisa: i risultati dell'Eurobarometro<sup>6</sup>

- Dal rapporto speciale Eurobarometro 307 sul ruolo e l'impatto degli enti regionali e locali in Europa, pubblicato nel febbraio 2009 e basato su un campione di 27 000 cittadini europei interpellati nell'autunno 2008 nei 27 Stati membri, emerge che gli europei considerano la *governance* condivisa come un fatto naturale. Alla domanda su chi reputino più idoneo a difendere i loro interessi a livello di Unione europea, i cittadini europei distribuiscono le loro preferenze in misura assai simile tra i membri del Parlamento europeo (26%), i rappresentanti politici nazionali (29%) e i rappresentanti politici regionali e locali (21%).

- Vengono confermate le aspettative dei cittadini per un'Europa in maggiore sintonia con la loro realtà quotidiana e basata sull'azione dei loro rappresentanti politici eletti regionali e locali. Il 59% degli interpellati ritiene infatti che gli enti regionali e locali non siano tenuti adeguatamente in considerazione nell'ambito del processo europeo.

- Emerge poi il grado di attaccamento dei cittadini dell'UE alla democrazia regionale e locale, come dimostra la fiducia riposta negli amministratori regionali e locali (50%), rispetto ai governi nazionali (34%) e alle istituzioni europee (47%).

- Da questo Eurobarometro emerge infine un invito ad attuare strategie di comunicazione decentrata: il 26% dei cittadini europei interpellati indica che i responsabili politici regionali e locali sono i più idonei a spiegare l'impatto delle politiche europee sulla vita quotidiana (il 28% indica i responsabili politici nazionali e il 21% i membri del Parlamento europeo).

Per *governance* multilivello il Comitato delle regioni intende un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di *governance* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti. Essa inoltre stimola, attraverso un approccio integrato, la compartecipazione dei diversi livelli di *governance* nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitarie, attraverso diversi meccanismi (consultazioni, analisi d'impatto territoriale, ecc.).

La *governance* multilivello è un processo dinamico a carattere nel contempo orizzontale e verticale, che non diluisce affatto la responsabilità politica, ma, al contrario, se i meccanismi e gli strumenti sono pertinenti e correttamente applicati, favorisce l'appropriazione della decisione e dell'attuazione comune. Piuttosto che uno strumento giuridico, la *governance* multilivello rappresenta pertanto una «griglia d'azione» politica, la cui importanza non può essere compresa se analizzata solo sotto il profilo della ripartizione delle competenze.

Nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001<sup>7</sup>, la Commissione europea ha individuato i cinque principi alla base della buona *governance*: apertura, partecipazione,

---

<sup>6</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr8-C\\_2009211IT.01000102-E0007](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr8-C_2009211IT.01000102-E0007)

<sup>7</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr9-C\\_2009211IT.01000102-E0008](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr9-C_2009211IT.01000102-E0008)

responsabilità, efficacia e coerenza. La *governance* multilivello garantisce l'attuazione di questi principi, dà loro vita e li completa.

L'attuazione della *governance* multilivello poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato. Il rispetto del principio di sussidiarietà e la *governance* multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione.

L'Unione europea si fonda su un complesso di valori comuni e di diritti fondamentali, che sono alla base dell'emergere di una cultura politica comune a livello dell'Unione europea. La sussidiarietà, la proporzionalità, la prossimità, il partenariato, la partecipazione, la solidarietà e la lealtà reciproca sono i principi fondanti che ispirano e guidano l'azione comunitaria. Tali principi determinano il modello europeo di protezione dei diritti fondamentali, tra cui figurano l'autonomia regionale e locale e il rispetto della diversità. La promozione e la difesa di questo modello presuppongono una responsabilità condivisa tra tutti i livelli di governo.

Il Comitato delle regioni contribuisce inoltre all'attuazione del memorandum d'intesa tra Unione europea e Consiglio d'Europa per raggiungere un consenso paneuropeo sulla *governance* multilivello fondato sui valori e principi democratici e sull'assetto costituzionale dei diritti fondamentali<sup>8</sup>.

La *governance* multilivello non si limita a tradurre obiettivi europei o nazionali in azioni regionali o locali: essa, infatti, dev'essere intesa anche come un processo d'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie dell'Unione europea. Inoltre, la *governance* multilivello dovrebbe servire a rafforzare e plasmare le competenze degli enti regionali e locali a livello nazionale, nonché a favorire la loro partecipazione al coordinamento della politica europea, facilitando in tal modo l'elaborazione e l'attuazione delle politiche comunitarie.

Le condizioni per una buona *governance* multilivello risiedono negli stessi Stati membri. Benché in Europa sia chiaramente in atto una tendenza al decentramento, certo non omogenea ma comunque generalizzata, non sussistono ancora tutte le condizioni necessarie per la realizzazione di questa *governance* condivisa. I principi e i meccanismi di consultazione, coordinamento, cooperazione, valutazione, promossi a livello comunitario devono applicarsi in primo luogo all'interno degli Stati membri.

Anche il progressivo mutamento degli elementi costitutivi della società europea, non più basata sulle risorse ma fondata sulla conoscenza, esige un'evoluzione delle modalità di *governance*: in futuro, infatti, si dovrebbe privilegiare un processo globale e inclusivo, a carattere più orizzontale, che conduca a strategie comunitarie più mirate e all'attuazione di politiche comuni coordinate e integrate. Il bilancio comunitario dovrebbe rispecchiare una dinamica progressiva di integrazione, basata sull'elaborazione e sul finanziamento di politiche comuni e di azioni comunitarie di carattere sperimentale.

---

<sup>8</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr10-C\\_2009211IT.01000102-E0009](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr10-C_2009211IT.01000102-E0009)

Il metodo comunitario deve restare il pilastro fondamentale della *governance* europea<sup>9</sup>. Esso infatti ha garantito finora la riuscita del processo di integrazione europea ma va adeguato, affinché possa continuare a rappresentare un modello di organizzazione politica efficace e trasparente.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni si impegna:

- ad avviare un processo di concertazione per l'elaborazione di una Carta UE della *governance* multilivello, che stabilirebbe le modalità e i principi intesi a garantire una comprensione comune e condivisa della *governance* europea, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Tale Carta consentirebbe altresì di sostenere la *governance* locale e regionale e il processo di decentramento negli Stati membri, nei paesi candidati e nei paesi limitrofi, e fungerebbe da garanzia della volontà politica di rispettare l'autonomia degli enti regionali e locali e la loro partecipazione al processo decisionale europeo;

- a favorire la tutela a più livelli dei diritti fondamentali e collaborare in questo senso con l'Agenzia dei diritti fondamentali per promuovere e diffondere le migliori pratiche sviluppate a livello regionale e locale<sup>10</sup>;

- a intervenire nel dibattito comunitario e nei futuri negoziati a difesa di un bilancio comunitario ambizioso, dotato dei mezzi necessari per anticipare le risposte alle sfide globali e attuare strategie integrate e coordinate, e in grado di fungere da punto di ancoraggio e da leva per contratti di partenariato tra i diversi livelli pubblici;

raccomanda:

- che qualsiasi riforma strategica comunitaria di rilievo sia accompagnata da un piano d'azione territoriale concordato tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, che preveda meccanismi politici idonei a facilitare l'appropriazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche attuate, nonché un piano di comunicazione decentrato. Ciò consentirebbe di invertire la tendenza in atto, in base alla quale troppo spesso gli enti regionali e locali sono confinati a valle della progettazione dell'azione comunitaria;

- che i patti di crescita e di stabilità elaborati dagli Stati membri, nonché la loro valutazione da parte della Commissione europea, tengano pienamente conto della dimensione quantitativa e qualitativa delle finanze regionali e locali e coinvolgano più direttamente gli enti regionali e locali nel processo di controllo delle spese pubbliche.

### 3. Favorire la partecipazione al processo europeo

La partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea è un aspetto essenziale per la credibilità della democrazia europea. Sulla partecipazione, infatti, si basa la costruzione della cittadinanza europea e l'organizzazione della *governance* europea. Essa inoltre assume due dimensioni: la democrazia rappresentativa, che è il suo

---

<sup>9</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr11-C\\_2009211IT.01000102-E0010](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr11-C_2009211IT.01000102-E0010)

<sup>10</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr12-C\\_2009211IT.01000102-E0011](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr12-C_2009211IT.01000102-E0011)

fondamento, e la democrazia partecipativa che la completa. Una buona *governance* europea implica che le autorità elette e gli attori della società civile collaborino per il bene comune. Gli enti regionali e locali sono depositari di una legittimità democratica indiscutibile. Direttamente responsabili davanti ai cittadini, essi rappresentano una parte preponderante della legittimità democratica in seno all'Unione europea ed esercitano una parte consistente dei poteri politici. A questo proposito la *governance* multilivello deve combinare il riconoscimento istituzionale di tutti i livelli di governo in Europa, grazie a meccanismi adeguati, con l'organizzazione della cooperazione politica e la responsabilizzazione della sfera pubblica europea.

#### Consolidare la rappresentanza istituzionale

Garantita dal Trattato di Maastricht, la rappresentanza istituzionale degli enti regionali e locali è stata consolidata nel corso delle successive riforme istituzionali. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona costituirebbe una tappa importante nel processo di riconoscimento istituzionale della *governance* multilivello nel funzionamento dell'Unione europea. A questo proposito occorre privilegiare il rafforzamento della rappresentanza e del ruolo degli enti regionali e locali nel processo decisionale comunitario, nel quadro del Comitato delle regioni e delle attività del Consiglio dell'Unione europea. Dal 1994 in effetti i Trattati offrono alle regioni la possibilità, conformemente alle rispettive strutture costituzionali, di partecipare alle attività del Consiglio dell'Unione europea. Questa partecipazione diretta consente ai rappresentanti delle regioni interessate di poter essere integrati in seno alle delegazioni degli Stati membri, e autorizzati a dirigere una delegazione nazionale, assumendo, se del caso, la presidenza del Consiglio.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni si impegna:

- a consolidare, conformemente alla sua dichiarazione d'intenti, il proprio statuto di assemblea politica, la sua partecipazione, a monte del processo decisionale, nella progettazione delle strategie europee e della legislazione comunitaria, il controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà nello spirito e nella lettera del Trattato di Lisbona, la valutazione dell'impatto territoriale delle politiche comunitarie e il proprio ruolo di facilitatore della democrazia partecipativa in Europa;

- a sviluppare a tal fine le proprie relazioni istituzionali: con la Commissione europea nella prospettiva della revisione dell'accordo di cooperazione, con il Parlamento europeo nel quadro del programma politico della prossima legislatura e infine con il Consiglio dell'Unione europea, allo scopo di ravvicinare la dinamica intergovernativa all'azione politica dei rappresentanti politici eletti regionali e locali, per concepire e attuare le decisioni europee;

- a proseguire la sua azione di ravvicinamento con i parlamenti nazionali e con le assemblee legislative regionali, soprattutto nel quadro del processo di controllo della sussidiarietà;



chiede agli Stati membri:

- di poter partecipare sistematicamente ai Consigli formali o informali dedicati a politiche comunitarie che rientrino fra i settori di consultazione obbligatoria del CdR o rivestano un particolare interesse per gli enti regionali e locali nell'ambito delle loro competenze;

- di poter accedere ai documenti del Consiglio allo stesso titolo delle istituzioni europee che partecipano all'elaborazione della normativa comunitaria;

invita gli Stati membri:

- a mettere a punto, quando non vi sono possibilità di rappresentanza formale in seno al Consiglio o alle sue commissioni preparatorie, processi di concertazione e di coordinamento interni con gli enti regionali e locali, e a consentire a tali enti l'accesso elettronico al sistema nazionale di monitoraggio delle proposte legislative europee in corso di elaborazione, al duplice scopo di sfruttare le loro competenze nel quadro della preparazione della posizione nazionale e di offrire loro la possibilità di partecipare al processo di controllo della sussidiarietà;

- a rafforzare e integrare i meccanismi già esistenti di formazione della posizione nazionale e di rappresentanza formale in seno al Consiglio, in modo che rispettino in pieno la distribuzione delle competenze stabilita nei rispettivi ordinamenti costituzionali.

Organizzare la cooperazione politica

Per raggiungere gli obiettivi comuni, la *governance* multilivello deve fondarsi sulla lealtà reciproca tra tutti i livelli di governo e tra le istituzioni. Il quadro istituzionale è fondamentale ma non è tuttavia sufficiente a garantire una buona *governance*. È invece indispensabile la buona cooperazione tra i diversi livelli di potere politico e le istituzioni: una cooperazione basata sulla fiducia, e non sul confronto tra le diverse legittimità politiche e democratiche.

La democrazia europea si troverà rafforzata da una cooperazione interistituzionale più inclusiva e flessibile e da una cooperazione politica più intensa tra i vari livelli di potere. In tale contesto, inoltre, i partiti politici europei rappresentano un elemento particolarmente importante per rafforzare la sfera politica europea e contribuire così allo sviluppo di una cultura politica della *governance* multilivello.

Data la loro natura politica, è logico che il Comitato delle regioni e il Parlamento europeo collaborino strettamente per rafforzare la legittimità democratica del processo di integrazione europea, non solo nel contesto delle famiglie e dei gruppi politici europei ma anche nel quadro dei loro vari organi deliberativi<sup>11</sup>.

La cooperazione interparlamentare si afferma progressivamente come una componente essenziale della legittimità democratica e del processo di elaborazione della legislazione europea. La *governance* multilivello costituisce un metodo per coinvolgere in maniera più esplicita l'insieme degli enti regionali e locali in questo processo. Grazie, in

---

<sup>11</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr13-C\\_2009211IT.01000102-E0012](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr13-C_2009211IT.01000102-E0012)

particolare, al meccanismo di «allerta precoce» previsto dal Trattato di Lisbona, i parlamenti e le assemblee legislative regionali potranno contribuire alla valutazione dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

Il meccanismo previsto dal Trattato di Lisbona si applica a tutti gli Stati membri, ma può essere attuato secondo modalità differenti. Il Comitato delle regioni incoraggia pertanto gli Stati membri il cui Parlamento nazionale non dispone di un organo di rappresentanza degli enti territoriali a prevedere la possibilità di coinvolgere questi ultimi nel processo di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni si impegna:

- a rafforzare la cooperazione politica e istituzionale con il Parlamento europeo al fine di favorire l'integrazione delle preoccupazioni dei cittadini nella concezione e attuazione dell'azione comunitaria;

- a sostenere il progetto pilota Erasmus dei rappresentanti politici eletti a livello locale, a collaborare al suo sviluppo concettuale e operativo con il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea, e a favorire la messa a punto di programmi di formazione e di scambio di esperienze e buone pratiche rivolti ai rappresentanti eletti a livello locale;

invita:

- i consigli dei rappresentanti politici eletti regionali e locali a dedicare alcune sessioni speciali al tema dell'integrazione europea e alle politiche europee, e ad associare ai loro dibattiti i rappresentanti delle diverse istituzioni europee coinvolte nella *governance* condivisa.

Il Patto dei sindaci rappresenta un modello di riferimento per l'impegno attivo delle città e delle regioni nella realizzazione degli obiettivi strategici nell'Unione europea e merita di essere esteso ad altri settori come l'occupazione, la politica d'integrazione o l'esclusione sociale.

II. Il Patto dei sindaci: impegnarsi e collaborare nella lotta contro il cambiamento climatico

- Il Patto dei sindaci è un'iniziativa politica che mira a riunire i sindaci delle città europee attorno all'obiettivo comune di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2020: ridurre del 20% le emissioni di gas ad effetto serra, aumentare del 20% l'efficienza energetica e utilizzare per il 20% energie rinnovabili.

- Le città e le regioni sono responsabili di oltre la metà delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte mediante l'utilizzo di energia nelle attività umane. Era quindi indispensabile creare un contesto appropriato per responsabilizzare le città, le regioni e gli Stati membri nella lotta contro il cambiamento climatico.

- Firmando questo Patto, i sindaci si impegnano volontariamente ad attuare un piano d'azione per l'energia sostenibile nelle loro comunità. Il Patto consente di mettere in rete le primissime esperienze, di facilitare lo scambio di buone pratiche e di accrescere la sensibilità dei cittadini e degli attori socioeconomici locali verso l'utilizzo delle energie sostenibili.

- Il Comitato delle regioni si mobilita, assieme alla Commissione europea, per sviluppare questa iniziativa che propone di estendere alle amministrazioni regionali. È infatti necessario che i piani d'azione delle città si inseriscano nel quadro dei piani d'azione regionali e nazionali.

- Per rafforzare l'efficacia del Patto dei sindaci, è altresì essenziale che la mobilitazione politica sul campo sia seguita da risposte concrete in termini di politica e finanziamenti europei: ad esempio, i prestiti della Banca europea per gli investimenti dovrebbero essere di facile accesso per gli enti locali e le regioni che desiderano investire in programmi di efficienza energetica e promozione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili.

PS: Circa 470 città europee hanno già firmato il Patto (marzo 2009) e molte altre hanno espresso l'intenzione di aderirvi.

Gli enti regionali e locali sono progressivamente divenuti attori imprescindibili della politica estera dell'Unione europea e della strategia di allargamento. Senza duplicare i meccanismi pertinenti a livello comunitario, gli approcci empirici che hanno orientato lo sviluppo delle relazioni internazionali degli enti regionali e locali hanno trasformato questi ultimi in veri e propri attori della globalizzazione.

Il valore aggiunto della partecipazione degli enti regionali e locali al processo di allargamento è stato dimostrato in occasione dei precedenti ampliamenti e deve fungere da riferimento nell'attuazione della strategia corrente, al fine di orientare lo sviluppo verso una democrazia sostenibile a livello regionale e locale<sup>12</sup>.

Un esempio che dimostra con efficacia la pertinenza della *governance* multilivello è la dimensione regionale della politica europea di vicinato (dimensione mediterranea, partenariato orientale, sinergia del Mar Nero, dimensione nordica) e della politica europea di Grande vicinato (dimensione ultraperiferica), che, per definizione, devono essere sostenute da una cooperazione efficace a livello regionale e locale. È per questo motivo che organismi come l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM), integrata nella *governance* dell'Unione per il Mediterraneo, l'Assemblea locale e regionale per l'Europa orientale e il Caucaso meridionale proposta dalla Commissione europea e il Forum territoriale permanente della dimensione settentrionale citato dal Comitato delle regioni sono suscettibili di imprimere alla politica di vicinato una dinamica operativa e integrata.

### III. Gli enti regionali e locali partner dell'Unione per il Mediterraneo

- Per conferire al partenariato euromediterraneo rinnovato una dimensione territoriale e dotarlo di una rappresentanza politica regionale e locale, il Comitato delle regioni ha deciso di istituire l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM).

---

<sup>12</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr14-C\\_2009211IT.01000102-E0013](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr14-C_2009211IT.01000102-E0013)

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr15-C\\_2009211IT.01000102-E0014](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr15-C_2009211IT.01000102-E0014)

- I capi di Stato e di governo euromediterranei, riuniti a Parigi il 13 luglio 2008, hanno espresso il loro sostegno a favore dell'iniziativa politica del Comitato delle regioni. L'ARLEM si propone infatti di completare il partenariato euromediterraneo con una dimensione regionale e locale, garantendo in tal modo un'adeguata rappresentanza degli enti regionali e locali, che possono quindi partecipare attivamente alla sua *governance*, conseguire risultati concreti e rendere il partenariato tangibile per i cittadini.

- L'obiettivo dell'ARLEM, che sarà composta di un pari numero di delegati rappresentanti i livelli regionali e locali dei paesi dell'UE e dei paesi partner del Mediterraneo, è quello di essere riconosciuta come organo consultivo della nuova *governance* dell'Unione per il Mediterraneo. Essa si occuperà tra l'altro della partecipazione degli enti regionali e locali ai progetti concreti in numerosi settori (ad es. sviluppo delle imprese, ambiente, energia, trasporti, istruzione, cultura, migrazione, sanità, cooperazione decentrata) e agevolando lo scambio di buone pratiche, promuoverà la cooperazione territoriale e metterà a disposizione nuovi canali di dialogo.

Il multilateralismo tradizionale caratterizzato dalla collaborazione tra i governi nazionali e le Nazioni Unite evolve e si arricchisce della collaborazione sistematica con gli enti territoriali. A fronte di questa constatazione, il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) ha messo a punto «una piattaforma per i partenariati innovativi»<sup>13</sup>.

La *governance* multilivello prevede un approccio territoriale, e non più settoriale, alle strategie di sviluppo per conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio, di fronte ai limiti degli approcci troppo centralizzatori, settoriali e verticali che hanno per troppo tempo prevalso negli aiuti allo sviluppo<sup>14</sup>. E la diplomazia delle città costituisce un'ulteriore leva di cooperazione politica - nel quadro dell'azione esterna dell'Unione Europea - da non trascurare, in quanto consente il superamento di importanti ostacoli politici e diplomatici.

I gemellaggi e i programmi di cooperazione delle regioni frontaliere sono divenuti uno strumento indispensabile nel processo di adesione e di preadesione e nel quadro della politica di vicinato. Nell'ambito della globalizzazione, essi perpetuano i valori dell'integrazione europea, sviluppando nuove forme di solidarietà<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr16-C\\_2009211IT.01000102-E0015](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr16-C_2009211IT.01000102-E0015)

<sup>14</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr17-C\\_2009211IT.01000102-E0016](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr17-C_2009211IT.01000102-E0016)

<sup>15</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr18-C\\_2009211IT.01000102-E0017](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr18-C_2009211IT.01000102-E0017)

Riconoscendo il contributo della *governance* territoriale e della cooperazione decentrata, le istituzioni internazionali ed europee hanno confermato nel corso degli ultimi anni il ruolo degli enti regionali e locali nella *governance* globale<sup>16</sup>.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni si impegna:

- a valutare le esperienze degli enti regionali e locali nel quadro degli ampliamenti precedenti, avvalendosi dell'attività dei suoi gruppi di lavoro sui Balcani occidentali, la Turchia e la Croazia, e del comitato consultivo misto UE-ex Repubblica iugoslava di Macedonia;

- a sviluppare il potenziale politico e operativo delle assemblee territoriali a sostegno della politica europea di vicinato; a questo proposito insiste sull'importanza della cooperazione interistituzionale e del coordinamento con gli altri meccanismi esistenti;

- a organizzare in collaborazione con la Commissione europea la borsa della cooperazione decentrata, sotto forma di portale Internet. In tal modo si favorirà da un lato lo scambio virtuale di informazioni tra gli enti europei attivi in materia di cooperazione allo sviluppo e dall'altro l'armonizzazione tra i progetti che si realizzano a livello locale e regionale in Europa e nei PVS<sup>17</sup>;

- a rafforzare la sua posizione istituzionale di organo dell'Unione europea competente in materia di sviluppo della democrazia locale e regionale nel quadro della politica estera dell'Unione, durante le missioni di monitoraggio elettorale in Europa e nei paesi terzi e a rafforzare la sua cooperazione in tal senso con la Commissione europea e il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa;

chiede alla Commissione europea:

- di prendere in considerazione l'adozione di una Carta politica volontaria di associazione degli enti regionali e locali al processo di allargamento, che fungerebbe da documento comune di riferimento in vista non solo dell'istituzione dello Strumento di assistenza preadesione (IPA), che terrà conto delle esigenze specifiche di detti enti, ma anche dello sviluppo della cooperazione transfrontaliera e della capacità istituzionale e amministrativa a livello regionale e locale sia nei paesi candidati che in quelli potenzialmente candidati<sup>18</sup>.

Promuovere la democrazia partecipativa

La *governance* è sempre più strutturata in reti e privilegia una dinamica di cooperazione orizzontale. Si tratta di un'evoluzione favorevole alla presa in considerazione delle numerose reti attive a livello locale e regionale in Europa e nel

---

<sup>16</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr19-C\\_2009211IT.01000102-E0018](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr19-C_2009211IT.01000102-E0018)

<sup>17</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr20-C\\_2009211IT.01000102-E0019](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr20-C_2009211IT.01000102-E0019)

<sup>18</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr21-C\\_2009211IT.01000102-E0020](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr21-C_2009211IT.01000102-E0020)

mondo. Collegare tali reti con il processo europeo, per contribuire alla riuscita delle politiche comuni e alla loro appropriazione da parte dei cittadini è il compito che incombe al Comitato delle regioni nei confronti di questi moltiplicatori di opinioni.

[*Omissis*]

V. La politica europea di coesione: effetto leva per le politiche comunitarie

- Da vent'anni la politica di coesione continua a mostrare il proprio valore aggiunto e, grazie allo sviluppo di progetti concreti, essa è divenuta agli occhi dei cittadini l'emblema della solidarietà europea. Nel corso del tempo ha subito diverse trasformazioni: creata per accompagnare l'avvio del mercato unico e assicurare lo sviluppo delle regioni più deboli, essa ha permesso di attenuare le disparità socioeconomiche prodotte dai successivi ampliamenti dell'Unione, divenendo un importante strumento di sostegno della strategia per la crescita e l'occupazione nell'insieme del territorio dell'Unione. Recentemente è stato proposto di ricorrere alla politica di coesione per sostenere il piano europeo di ripresa economica.

- La politica europea di coesione, che rappresenta attualmente un terzo del bilancio comunitario, esercita un reale effetto leva a livello finanziario e di partenariato interistituzionale, rafforzato dall'utilizzo dei partenariati pubblico-privati e degli strumenti finanziari della Banca europea per gli investimenti. L'effetto leva di questa politica consiste anche nella sua capacità di favorire la sinergia a livello europeo tra le priorità strategiche di sviluppo locali, regionali e nazionali.

Un altro aspetto degno di nota dell'effetto leva collegato all'impiego dei fondi strutturali riguarda il rafforzamento delle capacità istituzionali delle pubbliche amministrazioni. Stimolando la loro capacità di gestione e armonizzando le loro procedure in ambito europeo, la politica di coesione ha favorito la definizione delle politiche comunitarie. Infine, grazie alle virtù del partenariato e della cooperazione tra le istituzioni pubbliche e gli attori della società civile, la politica di coesione ha permesso di individuare soluzioni multidimensionali a problemi molto complessi e diversi in seno all'Unione europea.

- Per definire un concetto più ampio della coesione territoriale che tenga conto delle nuove sfide cui devono far fronte le regioni e gli enti locali (globalizzazione, cambiamenti climatici, sicurezza energetica, immigrazione...) è necessario che gli obiettivi concreti a cui si destinano fondi europei vengano definiti con flessibilità in funzione delle peculiarità di ciascun territorio e di una specifica strategia di competitività e sostenibilità.

Nei settori di intervento in cui l'UE non ha competenze esplicite ma che subiscono gli effetti delle politiche comunitarie, come ad esempio quello degli alloggi e quello dei servizi di interesse generale, la *governance* multilivello è uno strumento che consente di comprendere fino in fondo il carattere trasversale dei settori stessi, andando al di là di un'interpretazione troppo rigida della ripartizione delle competenze per conseguire obiettivi comuni, nel rispetto delle diversità costituzionali e amministrative dei singoli Stati membri.

[*Omissis*]

Elaborare politiche integrate

Un approccio integrato garantisce l'efficacia delle politiche comuni. Tale approccio implica una dimensione verticale, che a sua volta presuppone un miglior coordinamento e una cooperazione tra i diversi livelli di *governance*, e una dimensione orizzontale, che a sua volta esige un'attuazione coerente delle politiche settoriali per realizzare uno sviluppo sostenibile e assicurare una sinergia con le altre politiche pertinenti dell'Unione europea.

In tale contesto, l'attuazione dell'obiettivo comunitario della coesione territoriale è fondamentale per il futuro delle politiche comuni. L'ambito di applicazione della coesione territoriale deve infatti tenere conto di tre dimensioni: una correttiva, volta alla «riduzione delle disparità esistenti» e ad assicurare la parità d'accesso ai servizi pubblici essenziali a tutti i cittadini indipendentemente dal loro luogo di residenza; una preventiva, che mira a rendere «più coerenti le politiche settoriali, che hanno un impatto territoriale» e a cercare in ogni caso di potenziare le risorse endogene delle zone svantaggiate al fine di garantire il radicamento della popolazione in queste aree; e una dimensione incitativa, volta al «miglioramento dell'integrazione territoriale» e alla promozione della cooperazione.

La coesione territoriale, che con il Trattato di Lisbona diviene una competenza concorrente dell'Unione europea e degli Stati membri, deve essere presente in tutte le politiche settoriali e divenire un'incarnazione della *governance* multilivello. La *governance* urbana è inoltre di cruciale importanza per un'attuazione efficace delle strategie di sviluppo sostenibile nelle zone urbane, ai fini non solo del coordinamento dell'insieme dei livelli di governo ma anche del coinvolgimento degli attori locali. Nel quadro di un approccio integrato, la *governance* urbana deve affrontare i tre pilastri dello sviluppo sostenibile - l'ambiente, l'economia e le questioni sociali - onde garantire un'autentica coesione sociale e territoriale. Ai fini della promozione di un approccio integrato e coerente, vengono poi prese in considerazione anche altre politiche comuni europee. Analogamente, le zone rurali devono dotarsi di strategie integrate basate sulla *governance* multilivello con l'obiettivo di favorire il loro sviluppo sostenibile e la loro competitività. Tali strategie dovranno prevedere le risorse necessarie per affrontare gli svantaggi naturali che questi territori presentano e gli squilibri esistenti tra di essi e le aree urbane.

## VII. Una politica marittima integrata per l'Unione europea

- L'elaborazione di una politica marittima integrata per l'UE rappresenta uno dei rari esempi esistenti a livello europeo di un tentativo di approccio comune di diverse politiche settoriali sulla base di una determinata tipologia territoriale. Il processo avviato con il Libro verde del 2006 e poi con il «Libro blu» ha visto la forte mobilitazione degli attori regionali e locali interessati al fine di pervenire a un approccio integrato nella gestione dei bacini marittimi: trasporti, ambiente, energie rinnovabili, sviluppo economico, sono solo alcuni dei settori interessati da una politica nata dall'ambizione di integrare in maniera orizzontale le esigenze legate allo sviluppo sostenibile e alla

sicurezza dei nostri mari, finalmente riconosciuti come risorse naturali ed economiche fondamentali per il continente europeo.

- Tale ambizione deve essere accompagnata da strumenti pertinenti che rafforzino l'effetto federativo di una visione integrata della politica marittima. In proposito il Comitato delle regioni reputa necessaria una revisione del dispositivo di finanziamento dell'UE nel senso di un sistema semplificato unico che accorpi tutte le questioni marittime - o almeno la maggior parte di esse - nel quadro di un Fondo costiero e insulare europeo, nonché la creazione di una piattaforma marina europea che riunisca gli enti regionali e locali e gli altri attori interessati al fine di disporre di uno strumento che aiuti la condivisione delle competenze e la diffusione delle buone prassi.

Ottimizzare la cultura di «maggiore consultazione»

Dal 2002 la cultura della consultazione si è notevolmente rafforzata. Ciò grazie alle raccomandazioni del Libro bianco sulla *governance* europea, nel quale si affermava in particolare che «investire in adeguate consultazioni “a monte” può produrre atti normativi migliori, adottati in tempi più brevi e più agevoli da applicare e da far rispettare».

Nella fase che precede la presentazione delle proposte e l'adozione di iniziative politiche, il dialogo tra la Commissione europea e le parti interessate assume diverse forme:

- consultazione nel quadro del processo legislativo, in particolare del Comitato delle regioni in quanto rappresentante istituzionale degli enti regionali e locali,
- meccanismi di consultazione settoriale che tengano conto delle specifiche condizioni di intervento dell'Unione europea nei suoi diversi settori di azione,
- creazione di un quadro di consultazione coerente con norme minime di consultazione,
- dialogo strutturato con le associazioni rappresentative degli enti territoriali.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni si impegna:

- a sviluppare la cooperazione con la Commissione europea e le associazioni europee e nazionali di enti territoriali nel quadro del dialogo strutturato nella fase di preparazione del programma di lavoro legislativo della Commissione;
- a collaborare con le altre istituzioni dell'UE allo sviluppo di un sistema efficace di analisi d'impatto delle proprie attività, per rafforzare il proprio ruolo di organo consultivo ai sensi dei Trattati e dimostrare il valore aggiunto che esso apporta al processo decisionale europeo;

chiede alla Commissione europea:

- di dar conto del seguito riservato alle proprie raccomandazioni politiche sotto forma di richieste orali e scritte.

Legiferare meglio

Il coordinamento del processo legislativo, quale proposto nel programma d'azione Legiferare meglio e sostenuto dall'accordo interistituzionale dallo stesso titolo adottato



nel 2003 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea, deve tenere pienamente conto, nella sua strategia per migliorare la legislazione, del contributo degli enti regionali e locali, nonché degli strumenti giuridici e politici da essi raccomandati.

Già a Trattati costanti e in attesa dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i dispositivi interni e i meccanismi comunitari esistenti consentono di adottare un approccio concertato e coordinato di monitoraggio e controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà. In un certo numero di Stati membri si è inoltre avviato un processo di riforma interna, che consolida l'intervento delle assemblee legislative regionali nei meccanismi raccomandati nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Lisbona affinché agiscano come parti integranti del dispositivo parlamentare del loro paese o come rami del parlamento nazionale. Sempre nel rispetto delle strutture costituzionali nazionali, questo processo meriterebbe di essere esteso anche ad altri Stati membri.

Inoltre, la capacità degli enti regionali e locali di comprendere appieno il diritto comunitario deve essere rafforzata, al fine di accrescere la certezza giuridica nell'Unione europea e agevolare la corretta attuazione della normativa comunitaria. In proposito la necessità di coinvolgere meglio gli enti regionali e locali è motivata dal fatto che gli effetti di una direttiva o di un regolamento comunitari possono variare sensibilmente da uno Stato membro all'altro, in funzione dell'organizzazione territoriale interna, del grado di autonomia di tali enti e dell'ampiezza delle loro competenze. Le difficoltà incontrate nell'attuazione delle direttive sulle discariche di rifiuti<sup>19</sup> e della direttiva sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi<sup>20</sup> costituiscono esempi significativi dell'importanza del coinvolgimento degli enti regionali e locali lungo tutto il processo di elaborazione della normativa comunitaria<sup>21</sup>.

Le analisi d'impatto delle proposte di atti normativi sono uno strumento importante per legiferare meglio a livello comunitario. Un'analisi d'impatto deve prestare attenzione all'attuazione e all'applicazione delle normative proposte. In proposito è molto importante che l'aspetto territoriale delle nuove normative assuma un'importanza centrale nelle attuali analisi d'impatto della Commissione. E, per valutare bene questo aspetto territoriale, i servizi della Commissione devono stilare già in una fase precoce un inventario delle conseguenze che una determinata nuova normativa avrà per le regioni e per gli enti locali. È sotto questo profilo che il Comitato delle regioni può svolgere un ruolo importante.

---

<sup>19</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr31-C\\_2009211IT.01000102-E0030](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr31-C_2009211IT.01000102-E0030)

<sup>20</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr32-C\\_2009211IT.01000102-E0031](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr32-C_2009211IT.01000102-E0031)

<sup>21</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr33-C\\_2009211IT.01000102-E0032](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr33-C_2009211IT.01000102-E0032)

VIII. La rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle regioni: uno strumento pertinente per rafforzare la responsabilità democratica e la partecipazione nel processo legislativo dell'Unione europea

- Il principio di sussidiarietà mira a garantire che, nei settori di competenza non esclusiva della Comunità, le decisioni siano adottate al livello più pertinente. Di conseguenza, in quei settori devono essere effettuate delle verifiche al fine di assicurarsi che l'azione comunitaria sia giustificata alla luce delle opzioni disponibili ai livelli nazionale, regionale o locale.

- La rete di controllo della sussidiarietà creata dal Comitato delle regioni, che attualmente comprende 96 partner (enti regionali e locali, parlamenti nazionali e regionali, associazioni di enti territoriali), effettua consultazioni on line mediante il proprio sito Internet. Essa ha i seguenti obiettivi:

- consultare i propri partner in merito ad atti e proposte della Commissione europea, onde contribuire a esaminare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e a valutare l'impatto delle misure proposte. Così facendo, la rete agevola la comunicazione tra gli enti regionali e locali e il Comitato delle regioni in merito al processo legislativo europeo,

- fungere da punto di informazione, onde permettere agli enti regionali e locali di accedere più rapidamente alle informazioni che li riguardano in relazione all'UE e offrire loro un canale supplementare per fare udire la loro voce,

- aiutare il Comitato delle regioni ad ampliare la sua base di consultazione, dandogli accesso alle strutture politiche e amministrative delle regioni e delle città europee e mettendo le relative risorse a disposizione dei suoi relatori,

- coinvolgere i partner della rete di controllo della sussidiarietà nei futuri studi di impatto territoriale delle proposte della Commissione, in una fase precoce del processo prelegislativo.

Per mettere in pratica la *governance* multilivello, il Comitato delle regioni si impegna:

- a rafforzare la propria partecipazione al processo di monitoraggio del piano di azione Legiferare meglio e a sviluppare il proprio processo politico interno e le proprie consultazioni mediante piattaforme interattive, onde ottenere informazioni attendibili sulla presa in considerazione della dimensione regionale e locale nella normativa in corso di elaborazione;

- a consolidare le proprie relazioni interistituzionali con il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo, lungo tutto l'arco del processo legislativo;

- a definire con i parlamenti nazionali e le assemblee legislative regionali un modus operandi che consenta di far valere la posizione degli enti regionali e locali di tutti gli Stati membri sia ex ante che nel quadro del sistema di allerta precoce<sup>22</sup>;

- a contribuire ai lavori del gruppo di alto livello sulla riduzione degli oneri amministrativi, composto da soggetti interessati indipendenti; a pronunciarsi in merito

---

<sup>22</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr34-C\\_2009211IT.01000102-E0033](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.211.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2009:211:TOC#ntr34-C_2009211IT.01000102-E0033)

alle raccomandazioni che tale gruppo formulerà; e a considerare quindi la possibilità di istituire un gruppo di alto livello di enti territoriali;

[*Omissis*]

Bruxelles, 17 giugno 2009  
Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Luc VAN DEN BRANDE

## Lettera della Banca Centrale Europea

Francoforte/Roma, 5 Agosto 2011

Caro Primo Ministro,

il Consiglio direttivo della Banca centrale europea il 4 Agosto ha discusso la situazione nei mercati dei titoli di Stato italiani. Il Consiglio direttivo ritiene che sia necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori.

Il vertice dei capi di Stato e di governo dell'area-euro del 21 luglio 2011 ha concluso che «tutti i Paesi dell'euro riaffermano solennemente la loro determinazione inflessibile a onorare in pieno la loro individuale firma sovrana e tutti i loro impegni per condizioni di bilancio sostenibili e per le riforme strutturali». Il Consiglio direttivo ritiene che l'Italia debba con urgenza rafforzare la reputazione della sua firma sovrana e il suo impegno alla sostenibilità di bilancio e alle riforme strutturali.

Il Governo italiano ha deciso di mirare al pareggio di bilancio nel 2014 e, a questo scopo, ha di recente introdotto un pacchetto di misure. Sono passi importanti, ma non sufficienti.

Nell'attuale situazione, riteniamo essenziali le seguenti misure:

1. Vediamo l'esigenza di misure significative per accrescere il potenziale di crescita. Alcune decisioni recenti prese dal Governo si muovono in questa direzione; altre misure sono in discussione con le parti sociali. Tuttavia, occorre fare di più ed è cruciale muovere in questa direzione con decisione. Le sfide principali sono l'aumento della concorrenza, particolarmente nei servizi, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e il ridisegno di sistemi regolatori e fiscali che siano più adatti a sostenere la competitività delle imprese e l'efficienza del mercato del lavoro.

a) È necessaria una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme, inclusa la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali. Questo dovrebbe applicarsi in particolare alla fornitura di servizi locali attraverso privatizzazioni su larga scala.

b) C'è anche l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione. L'accordo del 28 Giugno tra le principali sigle sindacali e le associazioni industriali si muove in questa direzione.

c) Dovrebbe essere adottata una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi.

2. Il Governo ha l'esigenza di assumere misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

a) Ulteriori misure di correzione del bilancio sono necessarie. Riteniamo essenziale per le autorità italiane di anticipare di almeno un anno il calendario di entrata in vigore delle misure adottate nel pacchetto del luglio 2011. L'obiettivo dovrebbe essere un deficit migliore di quanto previsto fin qui nel 2011, un fabbisogno netto dell'1% nel 2012 e un bilancio in pareggio nel 2013, principalmente attraverso tagli di spesa. È possibile intervenire ulteriormente nel sistema pensionistico, rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità e riportando l'età del ritiro delle donne nel settore privato rapidamente in linea con quella stabilita per il settore pubblico, così ottenendo dei risparmi già nel 2012. Inoltre, il Governo dovrebbe valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, rafforzando le regole per il turnover (il ricambio, ndr) e, se necessario, riducendo gli stipendi.

b) Andrebbe introdotta una clausola di riduzione automatica del deficit che specifichi che qualunque scostamento dagli obiettivi di deficit sarà compensato automaticamente con tagli orizzontali sulle spese discrezionali.

c) Andrebbero messi sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo.

Vista la gravità dell'attuale situazione sui mercati finanziari, consideriamo cruciale che tutte le azioni elencate nelle suddette sezioni 1 e 2 siano prese il prima possibile per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di Settembre 2011. Sarebbe appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio.

3. Incoraggiamo inoltre il Governo a prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese. Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione). C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province). Andrebbero rafforzate le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali.

Confidiamo che il Governo assumerà le azioni appropriate.

Con la migliore considerazione,  
Mario Draghi, Jean-Claude Trichet

29 settembre 2011 08:28

## **Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio**

### REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del 17 dicembre 2013

recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione europea,  
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 177,  
vista la proposta della Commissione europea,  
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,  
visti i pareri del Comitato economico e sociale europeo<sup>1</sup>,  
visti i pareri del Comitato delle regioni<sup>2</sup>,  
visti i pareri della Corte dei conti<sup>3</sup>,  
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,  
considerando quanto segue:

(1) L'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sancisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, e che un'attenzione particolare deve essere rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. L'articolo 175 TFUE prevede che l'Unione debba appoggiare la realizzazione di tali obiettivi con l'azione che essa svolge attraverso il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, la Banca europea per gli investimenti e altri strumenti.

---

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303#ntr1-L\\_2013347IT.01032001-E0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303#ntr1-L_2013347IT.01032001-E0001)

<sup>2</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303#ntr2-L\\_2013347IT.01032001-E0002](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303#ntr2-L_2013347IT.01032001-E0002)

<sup>3</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303#ntr3-L\\_2013347IT.01032001-E0003](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303#ntr3-L_2013347IT.01032001-E0003)

(2) Al fine di migliorare il coordinamento e armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione, con i Fondi per lo sviluppo rurale, cioè il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e per il settore marittimo e della pesca, in particolare le misure finanziate a norma della gestione concorrente nel Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), si dovrebbero stabilire disposizioni comuni per tutti questi fondi (i "fondi strutturali e di investimento europei – fondi SIE"). Inoltre, il presente regolamento reca disposizioni generali che si applicano al FESR, al FSE e al Fondo di coesione, ma che non si applicano però al FEASR e al FEAMP, nonché disposizioni generali applicabili al FESR, al FSE, al Fondo di coesione e al FEAMP, ma che non si applicano al FEASR. Date le particolarità di ciascun fondo SIE, le norme specifiche applicabili a ciascun fondo SIE e all'obiettivo Cooperazione territoriale europea nel quadro del FESR dovrebbero essere specificate in regolamenti distinti.

(3) Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010, con le quali è stata adottata la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, l'Unione e gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva promuovendo nel contempo lo sviluppo armonioso dell'Unione nonché riducendo le disparità regionali. I fondi SIE dovrebbero svolgere un ruolo significativo in termini di realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

(4) Per quanto concerne la politica agricola comune (PAC), si sono già ottenute importanti sinergie grazie a regole di gestione e controllo uniformi e armonizzate per il primo pilastro (Fondo europeo agricolo di garanzia - FEAGA) e il secondo pilastro (FEASR) della PAC. È pertanto opportuno preservare lo stretto legame tra FEAGA e FEASR e le strutture già in essere negli Stati membri dovrebbero essere conservate.

(5) Le regioni ultraperiferiche dovrebbero beneficiare di misure specifiche e di finanziamenti supplementari volti a tenere in considerazione la grande distanza, l'insularità, la situazione strutturale socioeconomica e a compensare gli svantaggi derivanti dai fattori di cui all'articolo 349 TFUE.

(6) Le regioni nordiche scarsamente popolate dovrebbero beneficiare di misure specifiche e finanziamenti supplementari per compensare gli svantaggi naturali o demografici gravi di cui all'articolo 2 del protocollo n. 6 del trattato di adesione del 1994.

[*Omissis*]

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

PARTE I  
OGGETTO E DEFINIZIONI

Articolo 1 - Oggetto

Il presente regolamento stabilisce le norme comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), al Fondo di coesione, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che operano nell'ambito di un quadro comune ("fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE"). Esso stabilisce altresì le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei fondi SIE e il coordinamento dei fondi tra loro e con altri strumenti dell'Unione. Le norme comuni applicabili ai fondi SIE sono definite nella parte II.

La parte III stabilisce le norme generali che disciplinano il FESR e il FSE (i "fondi strutturali") e il Fondo di coesione per quanto riguarda i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi strutturali e del Fondo di coesione (i "fondi"), i criteri che gli Stati membri e le regioni sono tenuti a soddisfare per essere ammissibili al sostegno dei fondi, le risorse finanziarie disponibili e i criteri per la loro ripartizione.

La parte IV stabilisce norme generali applicabili ai fondi e al FEAMP sulla gestione e sul controllo, sulla gestione finanziaria, sui conti e sulle rettifiche finanziarie.

L'applicazione delle norme stabilite nel presente regolamento lascia impregiudicate le disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (20) e le disposizioni specifiche di cui ai seguenti regolamenti (i "regolamenti specifici dei fondi") a norma del quinto comma del presente articolo:

- 1) regolamento (UE) n. 1301/2013 (il "regolamento FESR");
- 2) regolamento (UE) n. 1304/2013 (il "regolamento FSE");
- 3) regolamento (UE) n. 1300/2013 (il "regolamento Fondo di coesione");
- 4) regolamento (UE) n. 1299/2013 (il "regolamento CTE");
- 5) regolamento (UE) n. 1305/2013 (il "regolamento FEASR"); e
- 6) un futuro atto giuridico dell'Unione che stabilisca le condizioni per il sostegno finanziario alla politica marittima e della pesca per il periodo di programmazione 2014-2020 (il "regolamento FEAMP").

La parte II del presente regolamento si applica a tutti i fondi SIE salvo ove essa espressamente consenta deroghe. Le parti III e IV del presente regolamento istituiscono norme complementari rispetto alla seconda parte, che sono applicate rispettivamente ai fondi e ai fondi e al FEAMP e possono consentire espressamente deroghe nelle norme specifiche dei Fondi interessati. Le norme specifiche di ciascun Fondo possono introdurre normative complementari alla parte II del presente regolamento per i fondi SIE, alla parte III del presente regolamento per i fondi e alla parte IV del presente regolamento per i fondi e il FEAMP. Le normative complementari nelle norme specifiche di ciascun Fondo non sono in contraddizione con la seconda, la terza e la quarta parte del presente regolamento. In caso di dubbio in



merito all'applicazione delle disposizioni, la parte seconda del presente regolamento prevale sulle norme specifiche di ciascun Fondo e la terza parte e la quarta parte del presente regolamento prevalgono sui regolamenti specifici di ciascun Fondo.

## Articolo 2 - Definizioni

Ai fini del presente regolamento, si applicano le seguenti definizioni:

1) “strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”: gli scopi e gli obiettivi condivisi che guidano l’azione degli Stati membri e dell’Unione definiti nelle conclusioni adottate dal Consiglio europeo del 17 giugno 2010 come allegato I (Nuova strategia europea per l’occupazione e la crescita, obiettivi principali dell’UE), nella raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2010 (21) e nella decisione 2010/707/UE del Consiglio (22), e qualsiasi revisione di tali scopi e obiettivi condivisi;

2) “quadro politico strategico”: un documento o una serie di documenti elaborati a livello nazionale o regionale che definisce un numero limitato di priorità coerenti stabilite sulla base di evidenze e un calendario per l’attuazione di tali priorità e che può includere un meccanismo di sorveglianza;

3) “strategia di specializzazione intelligente”: le strategie di innovazione nazionali o regionali che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e accordandoli alle esigenze imprenditoriali, al fine di rispondere alle opportunità emergenti e gli sviluppi del mercato in modo coerente, evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi; una “strategia di specializzazione intelligente” può assumere la forma di un quadro politico strategico per la ricerca e l’innovazione (R&I) nazionale o regionale o esservi inclusa;

4) “norme specifiche di ciascun fondo”: le disposizioni di cui alla parte III o alla parte IV del presente regolamento o stabilite sulla base della parte III o della parte IV del presente regolamento o in un regolamento che disciplina uno o più fondi SIE elencati nell’articolo 1, quarto comma;

5) “programmazione”: l’iter organizzativo, decisionale e di ripartizione delle risorse finanziarie in più fasi, con il coinvolgimento dei partner conformemente all’articolo 5, finalizzato all’attuazione, su base pluriennale, dell’azione congiunta dell’Unione e degli Stati membri per realizzare gli obiettivi della strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;

6) “programma”: un “programma operativo” di cui alla parte III o alla parte IV del presente regolamento e al regolamento FEAMP e il “programma di sviluppo rurale” di cui al regolamento FEASR;

7) “area del programma”: una zona geografica coperta da un programma specifico o, nel caso di un programma che copre più di una categoria di regioni, l’area geografica corrispondente a ciascuna categoria di regioni;

8) “priorità”: nelle parti II e IV del presente regolamento l’“asse prioritario” di cui alla parte III del presente regolamento per FESR, FSE e Fondo di coesione e la “priorità dell’Unione” di cui al regolamento FEAMP e al regolamento FEASR;

9) “operazione”: un progetto, un contratto, un’azione o un gruppo di progetti selezionati dalle autorità di gestione dei programmi in questione o sotto la loro responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di una o più priorità correlate; nel contesto degli strumenti finanziari, un’operazione è costituita dai contributi finanziari di un programma agli strumenti finanziari e dal successivo sostegno finanziario fornito da tali strumenti finanziari;

10) “beneficiario”: un organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell’avvio o dell’avvio e dell’attuazione delle operazioni; e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l’organismo che riceve l’aiuto; e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi del titolo IV della parte II del presente regolamento, l’organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi;

11) “strumenti finanziari”: gli strumenti finanziari quali definiti nel regolamento finanziario, salvo disposizioni contrarie del presente regolamento;

12) “destinatario finale”: una persona fisica o giuridica che riceve sostegno finanziario da uno strumento finanziario;

13) “aiuti di Stato”: gli aiuti rientranti nell’ambito di applicazione dell’articolo 107, paragrafo 1, TFUE che, ai fini del presente regolamento, si considerano includere anche gli aiuti *de minimis* ai sensi del regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione (23), del regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione (24) e del regolamento (CE) n. 875/2007 della Commissione (25);

14) “operazione completata”: un’operazione che è stata materialmente completata o pienamente realizzata e per la quale tutti i pagamenti previsti sono stati effettuati dai beneficiari e il contributo pubblico corrispondente è stato corrisposto ai beneficiari;

15) “spesa pubblica”: qualsiasi contributo pubblico al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio di un’autorità pubblica nazionale, regionale o locale, dal bilancio dell’Unione destinato ai fondi SIE, dal bilancio di un organismo di diritto pubblico o dal bilancio di associazioni di autorità pubbliche o di organismi di diritto pubblico e, allo scopo di determinare il tasso di cofinanziamento dei programmi o priorità FSE, può comprendere eventuali risorse finanziarie conferite collettivamente da datori di lavoro e lavoratori;

16) “organismo di diritto pubblico”: qualsiasi organismo di diritto pubblico ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (26) e qualsiasi gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) istituito a norma del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (27), indipendentemente dal fatto che le pertinenti disposizioni nazionali di attuazione considerino il GECT un organismo di diritto pubblico o di diritto privato;

17) “documento”: un supporto cartaceo o elettronico recante informazioni pertinenti nell’ambito del presente regolamento;

18) “organismo intermedio”: qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un’autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per

conto di questa autorità in relazione dei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni;

19) “strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo”: un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali e che contribuisce alla realizzazione della strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e che è concepito ed eseguito da un gruppo di azione locale;

20) “accordo di partenariato”: un documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l’approccio della *governance* a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato;

21) “categoria di regioni”: la classificazione delle regioni come “regioni meno sviluppate”, “regioni in transizione” e “regioni più sviluppate”, conformemente all’articolo 90, paragrafo 2;

22) “richiesta di pagamento”: una domanda di pagamento o una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione da uno Stato membro;

23) “BEI”: la Banca europea per gli investimenti, il Fondo europeo per gli investimenti o una società controllata della Banca europea per gli investimenti;

24) “partenariati pubblico-privati” (PPP): forme di cooperazione tra organismi pubblici e il settore privato, finalizzate a migliorare la realizzazione di investimenti in progetti infrastrutturali o in altre tipologie di operazioni che offrono servizi pubblici mediante la condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del settore privato, o fonti aggiuntive di capitale;

25) “operazione PPP”: un’operazione attuata, o che si intende attuare, nell’ambito di una struttura di partenariato pubblico-privato;

26) “conto di garanzia”: un conto bancario oggetto di un accordo scritto tra un’autorità di gestione, o un organismo intermedio, e l’organismo che attua uno strumento finanziario, o, nel caso di un’operazione PPP, un accordo scritto tra un organismo pubblico beneficiario e il partner privato approvato dall’autorità di gestione, o da un organismo intermedio, aperto specificatamente per detenere fondi che saranno erogati dopo il periodo di ammissibilità, esclusivamente per gli scopi di cui all’articolo 42, paragrafo 1, lettera c), all’articolo 42, paragrafi 2 e 3, e dall’articolo 64, oppure un conto bancario aperto sulla base di condizioni che offrano garanzie equivalenti circa i pagamenti effettuati tramite i fondi;

27) “fondo di fondi”: un fondo istituito con l’obiettivo di fornire sostegno mediante un programma o programmi a diversi strumenti finanziari. Qualora gli strumenti finanziari siano attuati attraverso un fondo di fondi, l’organismo che attua il fondo di fondi è considerato l’unico beneficiario ai sensi del punto 10 del presente articolo;

28) “PMI”: le microimprese, le piccole imprese o le medie imprese quali definite nella raccomandazione 2003/361/CE della Commissione (28);

29) “periodo contabile”: ai fini della parte III e della parte IV, il periodo che va dal 1o luglio al 30 giugno, tranne per il primo anno del periodo di programmazione,

relativamente al quale si intende il periodo che va dalla data di inizio dell'ammissibilità della spesa al 30 giugno 2015. Il periodo contabile finale andrà dal 1o luglio 2023 al 30 giugno 2024;

30) “esercizio finanziario”: ai fini della parte III e della parte IV, il periodo che va dal 1o gennaio al 31 dicembre;

31) “strategia macroregionale”: un quadro integrato approvato dal Consiglio europeo, che potrebbe essere sostenuto dai fondi SIE tra gli altri, per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita, connesse agli Stati membri e ai paesi terzi situati nella stessa area geografica, che beneficiano così di una cooperazione rafforzata che contribuisce al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale;

32) “strategia del bacino marittimo”: un quadro strutturato di cooperazione con riguardo a una zona geografica determinata, elaborato dalle istituzioni dell'Unione, dagli Stati membri, dalle loro regioni e, ove del caso, da paesi terzi che condividono un bacino marittimo; tale strategia del bacino marittimo tiene conto delle specifiche caratteristiche geografiche, climatiche, economiche e politiche del bacino marittimo;

33) “condizionalità ex ante applicabile”: un fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un pre-requisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto;

34) “obiettivo specifico”: il risultato al quale contribuisce una priorità d'investimento o una priorità dell'Unione in uno specifico contesto nazionale o regionale mediante azioni o misure intraprese nell'ambito di tale priorità;

35) “raccomandazioni pertinenti specifiche per paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE” e “raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE”: le raccomandazioni relative alle sfide strutturali che possono essere opportunamente affrontate mediante investimenti pluriennali che ricadono direttamente nell'ambito di applicazione dei fondi SIE, come stabilito nei regolamenti specifici dei fondi;

36) “irregolarità”: qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione.

37) “operatore economico”: qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'esecuzione dell'intervento dei fondi SIE, a eccezione di uno Stato membro nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica;

38) “irregolarità sistemica”: qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo;

39) “carezza grave nell’efficace funzionamento di un sistema di gestione e di controllo”: ai fini dell’attuazione dei fondi e del FEAMP di cui alla parte IV, una carezza per la quale risultano necessari miglioramenti sostanziali nel sistema, tali da esporre i fondi e il FEAMP a un rischio rilevante di irregolarità e la cui esistenza è incompatibile con una revisione contabile senza rilievi sul funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

[*Omissis*]

Articolo 3 - Calcolo dei termini per le decisioni della Commissione

Ove, conformemente all’articolo 16, paragrafi 2 e 3, all’articolo 29, paragrafo 3, all’articolo 30, paragrafi 2 e 3, all’articolo 102, paragrafo 2, all’articolo 107, paragrafo 2, e all’articolo 108, paragrafo 3, è stabilito un termine per l’adozione o la modifica di una decisione da parte della Commissione mediante un atto di esecuzione, tale termine non comprende il periodo che ha inizio il giorno successivo alla data in cui la Commissione trasmette le sue osservazioni allo Stato membro, e si estende fin quando lo Stato membro non risponde alle osservazioni.

## PARTE II

### DISPOSIZIONI COMUNI APPLICABILI AI FONDI SIE

#### TITOLO I

#### PRINCIPI DI SOSTEGNO DELL’UNIONE PER I FONDI SIE

Articolo 4 - Principi generali

1. I fondi SIE intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, tenendo conto dei pertinenti orientamenti integrati Europa 2020 e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell’articolo 121, paragrafo 2, TFUE, delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell’articolo 148, paragrafo 4, TFUE e, ove appropriato a livello nazionale, del programma nazionale di riforma.

2. La Commissione e gli Stati membri provvedono, tenendo conto del contesto specifico di ciascuno Stato membro, affinché il sostegno dei fondi SIE sia coerente con le pertinenti politiche, con i principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 e con le priorità dell’Unione ed è complementare agli altri strumenti dell’Unione.

3. Il sostegno dei fondi SIE è eseguito in stretta cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà.

4. Gli Stati membri, al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, e gli organismi da essi designati a tale scopo sono responsabili della preparazione e dell’esecuzione dei programmi e svolgono i

rispettivi compiti, in partenariato con i partner pertinenti di cui all'articolo 5, conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo.

5. Le modalità di attuazione e di impiego dei fondi SIE, in particolare le risorse finanziarie e amministrative richieste per la preparazione e attuazione di programmi, riguardanti la sorveglianza, la predisposizione di relazioni, la valutazione, la gestione e il controllo, rispettano il principio di proporzionalità con riguardo al livello del sostegno assegnato e tengono conto della finalità generale di ridurre gli oneri amministrativi a carico degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo dei programmi.

6. In base alle rispettive responsabilità, la Commissione e gli Stati membri provvedono al coordinamento tra i fondi SIE e tra i fondi SIE e altre politiche, altre strategie e altri strumenti pertinenti dell'Unione, tra cui quelli compresi nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione.

7. La parte del bilancio dell'Unione destinata ai fondi SIE è eseguita nell'ambito della gestione concorrente degli Stati membri e della Commissione, ai sensi dell'articolo 59 del regolamento finanziario, fatta eccezione per l'importo del sostegno del Fondo di coesione trasferito al CEF di cui all'articolo 92, paragrafo 6, del presente regolamento, e le azioni innovative su iniziativa della Commissione ai sensi dell'articolo 8 del regolamento FESR, l'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione e il sostegno per la gestione diretta a titolo del regolamento FEAMP.

8. La Commissione e gli Stati membri rispettano il principio di sana gestione finanziaria di cui all'articolo 30 del regolamento finanziario.

9. La Commissione e gli Stati membri provvedono affinché la preparazione e l'attuazione dei fondi SIE sia efficace nelle fasi di preparazione e di attuazione, per quanto riguarda la sorveglianza, predisposizione di relazioni e la valutazione.

10. La Commissione e gli Stati membri svolgono i rispettivi ruoli in relazione ai fondi SIE in modo da ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

#### Articolo 5 - Partenariato e *governance* a più livelli

1. Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner:

- a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;
- b) le parti economiche e sociali; e
- c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione.

2. Conformemente al sistema della *governance* a più livelli, gli Stati membri associano i partner di cui al paragrafo 1 alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza dei programmi a norma dell'articolo 48.

3. Alla Commissione è conferito il potere di adottare un atto delegato conformemente all'articolo 149 per stabilire un codice europeo di condotta sul partenariato (il "codice di condotta"), allo scopo di sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato a norma dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo. Il codice di condotta definisce il quadro all'interno del quale gli Stati membri, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico nonché alle rispettive competenze nazionali e regionali, perseguono l'attuazione del partenariato. Nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il codice di condotta definisce i seguenti elementi:

a) i principi essenziali relativi a procedure trasparenti da seguire per l'identificazione dei partner pertinenti comprese, se del caso, le loro organizzazioni ombrello, allo scopo di agevolare la designazione, da parte degli Stati membri, dei partner pertinenti più rappresentativi, conformemente al loro quadro giuridico e istituzionale;

b) i principi essenziali e le buone prassi concernenti il coinvolgimento delle diverse categorie di partner pertinenti, come stabilito al paragrafo 1, nella preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi, le informazioni da fornire in merito al loro coinvolgimento e le diverse fasi dell'attuazione;

c) le buone prassi concernenti la formulazione delle norme di associazione e delle procedure interne dei comitati di sorveglianza che devono essere decise, ove appropriato, dagli Stati membri o dai comitati di sorveglianza dei programmi conformemente alle pertinenti disposizioni del presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo;

d) i principali obiettivi e le buone prassi nei casi in cui l'autorità di gestione coinvolge i partner pertinenti nella preparazione di inviti a presentare proposte e, in particolare, le buone prassi per evitare potenziali conflitti di interesse nei casi in cui vi sia una possibilità di partner pertinenti che siano anche potenziali beneficiari, e per coinvolgere i partner pertinenti nella preparazione delle relazioni sullo stato di attuazione e in connessione alla sorveglianza e alla valutazione dei programmi conformemente alle pertinenti disposizioni del presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo;

e) le aree di massima, le tematiche e le buone prassi concernenti il modo in cui le autorità competenti degli Stati membri possono utilizzare i fondi SIE, compresa l'assistenza tecnica, al fine di rafforzare la capacità istituzionale dei partner pertinenti conformemente alle pertinenti disposizioni del presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo;

f) il ruolo della Commissione nella divulgazione delle buone prassi;

g) i principi essenziali e le buone prassi atte ad agevolare la valutazione, da parte degli Stati membri, dell'attuazione del partenariato e del suo valore aggiunto.

Le disposizioni del codice di condotta non contraddicono in alcun modo le pertinenti disposizioni del presente regolamento né le norme specifiche di ciascun fondo.

4. La Commissione dà contestualmente notifica al Parlamento europeo e al Consiglio dell'atto delegato di cui al paragrafo 3 del presente articolo relativo al codice europeo di condotta per il partenariato, entro il 18 aprile 2014. Tale atto delegato non indica una data di applicazione che sia anteriore alla data della sua adozione.

5. Una violazione di un qualsiasi obbligo imposto agli Stati membri dal presente articolo o dall'atto delegato adottato ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo non costituisce un'irregolarità che comporta una rettifica finanziaria a norma dell'articolo 85.

6. Per ciascun fondo SIE la Commissione consulta, almeno una volta l'anno, le organizzazioni che rappresentano i partner a livello di Unione in merito all'esecuzione del sostegno dei fondi SIE e riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio in merito ai risultati.

#### Articolo 6 - Conformità al diritto dell'Unione e nazionale

Le operazioni sostenute dai fondi SIE sono conformi al diritto applicabile dell'Unione e nazionale relativo alla sua attuazione (il "diritto applicabile").

#### Articolo 7 - Promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione

Gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché la parità tra uomini e donne e l'integrazione della prospettiva di genere siano tenute in considerazione e promosse in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi, anche in connessione alla sorveglianza, alla predisposizione di relazioni e alla valutazione.

Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi. In particolare, si tiene conto della possibilità di accesso per le persone con disabilità in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi.

#### Articolo 8 - Sviluppo sostenibile

Gli obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente all'articolo 11 e all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE, tenendo conto del principio "chi inquina paga".

Gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché nella preparazione e nell'esecuzione degli accordi di partenariato e dei programmi siano promossi gli obblighi in materia di tutela dell'ambiente, l'impiego efficiente delle risorse, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, la protezione della biodiversità, la resilienza alle catastrofi, nonché la prevenzione e la gestione dei rischi. Gli Stati membri forniscono informazioni sul sostegno agli obiettivi relativi al cambiamento climatico servendosi della metodologia basata sulle categorie di operazione, sui settori prioritari o sulle misure in quanto appropriate per ciascuno dei fondi SIE. Tale metodologia consiste nell'assegnare una ponderazione specifica al sostegno fornito a titolo dei fondi SIE a un livello corrispondente alla misura in cui il



sostegno stesso apporta un contributo agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi. La ponderazione specifica attribuita è differenziata valutando se il sostegno fornisce un contributo rilevante o intermedio agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici. Se il sostegno non concorre a detti obiettivi o il contributo è insignificante, si assegna la ponderazione zero. Per quanto riguarda FESR, FES e Fondo di coesione, la ponderazione è attribuita alle categorie di operazione stabilite nella nomenclatura adottata dalla Commissione. Per quanto riguarda il FEASR, la ponderazione è attribuita ai settori prioritari definiti nel regolamento FEASR e per quanto riguarda il FEAMP a misure di cui al regolamento FEAMP.

La Commissione stabilisce condizioni uniformi per ognuno dei fondi SIE ai fini dell'applicazione della metodologia di cui al secondo comma mediante un atto di esecuzione. Tale atto di esecuzione è adottato secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 150, paragrafo 3.

## TITOLO II APPROCCIO STRATEGICO

### CAPO I

#### Obiettivi tematici per i fondi SIE e quadro strategico comune

##### Articolo 9 - Obiettivi tematici

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, ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti:

- 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;

Gli obiettivi tematici sono tradotti in priorità specifiche per ciascun fondo SIE e sono stabiliti nelle norme specifiche di ciascun fondo.

#### Articolo 10 - Quadro strategico comune

1. Al fine di promuovere lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile dell'Unione, è stabilito un quadro strategico comune (il "QSC") di cui all'allegato I. Il QSC stabilisce orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione, in linea con le finalità e gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo conto delle principali sfide territoriali delle varie tipologie di territorio.

2. Gli orientamenti strategici indicati nel QSC sono stabiliti in linea con le finalità e nell'ambito del sostegno fornito da ciascun fondo SIE, e in linea con le norme che disciplinano il funzionamento di ciascun fondo SIE definite nel presente regolamento e nelle norme specifiche di ciascun fondo. Il QSC non impone agli Stati membri obblighi aggiuntivi oltre a quelli definiti nell'ambito delle pertinenti politiche settoriali dell'Unione.

3. Il QSC agevola la preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e tenendo conto delle competenze nazionali e regionali, allo scopo di decidere le misure specifiche e appropriate in termini di politiche e di coordinamento.

#### Articolo 11 - Contenuto

Il QSC stabilisce:

a) i meccanismi per garantire il contributo dei fondi SIE alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e la coerenza della programmazione dei fondi SIE rispetto alle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE, alle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE e, ove appropriato a livello nazionale, al programma nazionale di riforma;

b) le disposizioni volte a promuovere un uso integrato dei fondi SIE;

c) le disposizioni per il coordinamento tra i fondi SIE e le altre politiche e gli altri strumenti pertinenti dell'Unione, compresi gli strumenti per la cooperazione esterna;

d) i principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 e gli obiettivi strategici trasversali per l'attuazione dei fondi SIE;

e) le modalità per affrontare le principali sfide territoriali per le zone urbane, rurali, costiere e di pesca, le sfide demografiche delle regioni o le esigenze specifiche delle zone geografiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici di cui all'articolo 174 TFUE, e le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche ai sensi dell'articolo 349 TFUE;

f) i settori prioritari per le attività di cooperazione a titolo dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle strategie macroregionali e di quelle relative ai bacini marittimi.

#### Articolo 12 - Revisione

Qualora subentrino importanti cambiamenti nella situazione sociale ed economica dell'Unione o nella strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la Commissione può presentare una proposta di riesame del QSC, oppure il Parlamento europeo o il Consiglio, agendo rispettivamente a norma dell'articolo 225 o dell'articolo 241 TFUE, possono chiedere alla Commissione di presentare tale proposta.

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 149 allo scopo di integrare o modificare le sezioni 4 e 7 dell'allegato I, ove sia necessario tener conto di eventuali modifiche nelle politiche o negli strumenti dell'Unione di cui alla sezione 4, ovvero di eventuali modifiche nelle attività di cooperazione di cui alla sezione 7, oppure tener conto dell'introduzione di nuove politiche, strumenti o attività di cooperazione dell'Unione.

#### Articolo 13 - Orientamenti per i beneficiari

1. La Commissione redige una guida che illustra modalità efficaci di accesso ai fondi SIE e per il loro utilizzo, nonché il modo per sfruttare la complementarità con altri strumenti delle pertinenti politiche dell'Unione.

2. La guida è redatta entro il 30 giugno 2014 e fornisce, per ciascun obiettivo tematico, una panoramica degli strumenti pertinenti disponibili a livello dell'Unione, corredata di dettagliate fonti di informazione, esempi di buone prassi per combinare gli strumenti di finanziamento disponibili nello stesso settore o a livello intersettoriale, una descrizione delle autorità competenti e degli organismi partecipanti alla gestione di ciascuno strumento e un elenco di controllo per i potenziali beneficiari al fine di assisterli nell'individuazione delle risorse di finanziamento più idonee.

3. La guida è pubblicata sul sito internet delle pertinenti direzioni generali della Commissione. La Commissione e le autorità di gestione, in conformità delle disposizioni specifiche dei fondi e in cooperazione con il Comitato delle regioni, garantiscono la divulgazione della guida ai potenziali beneficiari.

## CAPO II

### Accordo di partenariato

#### Articolo 14 - Preparazione dell'accordo di partenariato

1. Ogni Stato membro prepara un accordo di partenariato per il periodo compreso fra il 1o gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020.

2. L'accordo di partenariato è elaborato dagli Stati membri in cooperazione con i partner di cui all'articolo 5. L'accordo di partenariato è preparato in dialogo con la Commissione. Gli Stati membri elaborano l'accordo di partenariato sulla base di

procedure trasparenti per il pubblico e conformemente ai propri quadri istituzionali e giuridici.

3. L'accordo di partenariato si applica alla totalità del sostegno fornito dai fondi SIE nello Stato membro interessato.

4. Ogni Stato membro trasmette alla Commissione l'accordo di partenariato entro 22 aprile 2014.

5. Qualora uno o più regolamenti relativi a un fondo specifico non entrino in vigore o non ne sia prevista l'entrata in vigore entro 22 febbraio 2014, l'accordo di partenariato presentato da uno Stato membro di cui al paragrafo 4 non deve contenere gli elementi di cui all'articolo 15, paragrafo 1, lettera a), punti ii), iii), iv) e vi), per il fondo SIE oggetto del differimento o dell'atteso differimento dell'entrata in vigore del corrispondente specifico regolamento.

#### Articolo 15 - Contenuto dell'accordo di partenariato

1. L'accordo di partenariato stabilisce:

a) le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale, tra cui:

i) un'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riguardo agli obiettivi tematici e alle sfide territoriali e tenendo conto del programma nazionale di riforma, ove appropriato, e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE;

ii) una sintesi delle valutazioni ex ante dei programmi o delle conclusioni essenziali della valutazione ex ante dell'accordo di partenariato qualora quest'ultima valutazione sia effettuata dallo Stato membro su propria iniziativa;

iii) gli obiettivi tematici selezionati, e per ciascuno di essi, una sintesi dei principali risultati attesi per ciascuno dei fondi SIE;

iv) la ripartizione indicativa del sostegno dell'Unione per obiettivo tematico a livello nazionale per ciascun fondo SIE, nonché l'importo complessivo indicativo del sostegno previsto per gli obiettivi relativi al cambiamento climatico;

v) l'applicazione dei principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 e gli obiettivi strategici per l'attuazione dei fondi SIE;

vi) l'elenco dei programmi nell'ambito del FESR, del FSE e del Fondo di coesione, tranne quelli rientranti nell'obiettivo cooperazione territoriale europea, e dei programmi del FEASR e del FEAMP, con le rispettive dotazioni annuali indicative per ciascun fondo SIE;

vii) dati sulla dotazione collegata alla riserva di efficacia dell'attuazione, disaggregati per fondo SIE e, se del caso, per categoria di regioni, e agli importi esclusi ai fini del calcolo della riserva di efficacia dell'attuazione a norma dell'articolo 20;

b) disposizioni volte a garantire l'efficace attuazione dei fondi SIE, tra cui:

i) disposizioni, conformemente al quadro istituzionale degli Stati membri, che garantiscono il coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la BEI;

ii) le informazioni necessarie per la verifica ex ante della conformità alle norme in materia di addizionalità, definite nella parte III;

iii) una sintesi della valutazione dell'adempimento delle condizionalità ex ante applicabili ai sensi dell'articolo 19 e dell'allegato XI a livello nazionale e, ove le condizionalità ex ante applicabili non siano ottemperate, delle azioni da adottare, degli organismi responsabili e delle tempistiche di attuazione di tali azioni;

iv) la metodologia e i meccanismi volti a garantire la coerenza nel funzionamento del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione ai sensi dell'articolo 21;

v) una valutazione che indichi se sussiste o meno la necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione e nel controllo dei programmi e, se del caso, dei beneficiari, nonché, se necessario, una sintesi delle azioni da adottare a tale scopo;

vi) una sintesi delle azioni previste nei programmi, compreso un calendario indicativo per conseguire una riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari;

c) disposizioni per il principio di partenariato di cui all'articolo 5;

d) un elenco indicativo dei partner di cui all'articolo 5 e una sintesi delle azioni adottate al fine di coinvolgerli a norma dell'articolo 5 e del loro ruolo nella preparazione dell'accordo di partenariato, nonché la relazione di avanzamento di cui all'articolo 52.

2. L'accordo di partenariato indica altresì:

a) un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i fondi SIE o una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi, che definisca:

i) le disposizioni volte a garantire un approccio integrato all'uso dei fondi SIE per lo sviluppo territoriale di singole aree subregionali, in particolare le modalità di applicazione degli articoli 32, 33 e 36, corredate dei principi per l'individuazione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile;

ii) principali settori prioritari per la cooperazione nell'ambito dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle strategie macroregionali e delle strategie relative ai bacini marittimi;

iii) se del caso, un approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale, con particolare riguardo per le comunità emarginate, le persone con disabilità, i disoccupati di lungo periodo e i giovani che non sono occupati e che non frequentano corsi di istruzione o di formazione;

iv) se del caso, un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche delle regioni o a rispondere a esigenze specifiche di aree geografiche caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici di cui all'articolo 174 TFUE;

b) modalità per garantire l'efficace attuazione dei fondi SIE, tra cui una valutazione dei sistemi esistenti per lo scambio elettronico di dati e una sintesi delle azioni pianificate per consentire gradualmente che tutti gli scambi di informazioni tra i beneficiari e le autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi avvengano mediante scambio elettronico dei dati.

#### Articolo 16 - Adozione e modifica dell'accordo di partenariato

1. La Commissione valuta la coerenza dell'accordo di partenariato con il presente regolamento tenendo conto del programma nazionale di riforma, ove appropriato, e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE, nonché delle valutazioni ex ante dei programmi, e formula osservazioni entro tre mesi dalla data di presentazione, da parte dello Stato membro, del relativo accordo di partenariato. Lo Stato membro interessato fornisce tutte le informazioni supplementari necessarie e, se del caso, rivede l'accordo di partenariato.

2. La Commissione adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, con la quale approva gli elementi dell'accordo di partenariato contemplati dall'articolo 15, paragrafo 1, e quelli contemplati dall'articolo 15, paragrafo 2, qualora uno Stato membro si sia avvalso delle disposizioni di cui all'articolo 96, paragrafo 8, per gli elementi che richiedono una decisione della Commissione ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 10, entro quattro mesi dalla data di presentazione del proprio accordo di partenariato da parte dello Stato membro, a condizione che le eventuali osservazioni formulate dalla Commissione siano state adeguatamente recepite. L'accordo di partenariato non entra in vigore prima del 1o gennaio 2014.

3. La Commissione redige una relazione sui risultati dei negoziati relativi agli accordi e ai programmi di partenariato, compreso un quadro di sintesi delle questioni chiave, per ciascuno Stato membro, entro il 31 dicembre 2015. Tale relazione è notificata contestualmente al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

4. Qualora uno Stato membro proponga una modifica degli elementi dell'accordo di partenariato contemplati dalla decisione della Commissione di cui al paragrafo 2, la Commissione effettua una valutazione a norma del paragrafo 1 e, se del caso, adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, con la quale approva la modifica entro tre mesi dalla data di presentazione della proposta di modifica da parte dello Stato membro.

5. Qualora uno Stato membro modifichi elementi dell'accordo di partenariato non contemplati dalla decisione della Commissione di cui al paragrafo 2, ne dà notifica alla Commissione entro un mese dalla data della decisione di operare la modifica.

#### Articolo 17

Adozione dell'accordo di partenariato riveduto in caso di differimento dell'entrata in vigore di un regolamento specifico di un fondo.

1. Ove si applichi l'articolo 14, paragrafo 5, ogni Stato membro presenta alla Commissione un accordo di partenariato riveduto che include gli elementi mancanti dall'accordo di partenariato del fondo SIE in questione entro due mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento specifico del fondo che era stato oggetto del differimento.

2. La Commissione valuta la compatibilità dell'accordo di partenariato riveduto con il presente regolamento a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, e adotta una decisione, mediante un atto di esecuzione, intesa ad approvare l'accordo di partenariato riveduto a norma dell'articolo 16, paragrafo 2.

[*Omissis*]

## CAPO II

### Disposizioni transitorie e finali

#### Articolo 151 - Riesame

Il Parlamento europeo e il Consiglio procedono al riesame del presente regolamento entro il 31 dicembre 2020 a norma dell'articolo 177 TFUE.

#### Articolo 152 - Disposizioni transitorie

1. Il presente regolamento non pregiudica né il proseguimento né la modifica, compresa la soppressione totale o parziale dell'assistenza approvata dalla Commissione sulla base del regolamento (CE) n. 1083/2006 o di qualsivoglia altra norma applicabile a tali operazioni al 31 dicembre 2013. Tale regolamento o altra normativa applicabile continuano quindi ad applicarsi dopo il 31 dicembre 2013 a tale assistenza o operazioni fino alla loro chiusura. Ai fini del presente paragrafo l'assistenza copre i programmi operativi e i grandi progetti.

2. Le domande di assistenza presentate o approvate ai sensi del regolamento (CE) n. 1083/2006 restano valide.

3. Qualora uno Stato membro si avvalga dell'opzione di cui all'articolo 123, paragrafo 3, può presentare una richiesta alla Commissione affinché l'autorità di gestione svolga le funzioni dell'autorità di certificazione in deroga all'articolo 59, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1083/2006 per i programmi operativi corrispondenti attuati a norma del regolamento (CE) n. 1083/2006. La richiesta è corredata di una valutazione effettuata dall'autorità di *audit*. Qualora la Commissione accerti, sulla base delle informazioni messe a disposizione dall'autorità di *audit*, nonché dei propri *audit*, che i sistemi di gestione e controllo di tali programmi operativi funzionano in modo efficiente e che il loro funzionamento non sarà pregiudicato dall'autorità di gestione che svolge le funzioni dell'autorità di certificazione, informa lo Stato membro del suo assenso entro due mesi dalla data di ricezione della richiesta.

#### Articolo 153 - Abrogazione

1. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 152, il regolamento (CE) n. 1083/2006 è abrogato con effetto dal 1o gennaio 2014.

2. I riferimenti al regolamento abrogato s'intendono fatti al presente regolamento e vanno letti secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato XIV.

#### Articolo 154 - Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Gli articoli da 20 a 24, l'articolo 29, paragrafo 3, l'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), gli articoli 58, 60, da 76 a 92, 118, 120, 121 e gli articoli da 129 a 147 si applicano a decorrere dal 1o gennaio 2014.

L'articolo 39, paragrafo 2, settimo comma, seconda frase, e l'articolo 76, quinto comma, si applicano a decorrere dalla data in cui entra in vigore la modifica del regolamento finanziario relativa al disimpegno di stanziamenti.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 17 dicembre 2013

Per il Parlamento europeo

Il presidente M. SCHULZ

Per il Consiglio

Il presidente R. ŠADŽIUS



## **Legge Regionale 30 giugno 2010, n. 13**

### **Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12**

Il Consiglio Regionale ha approvato  
Il Presidente della Regione promulga  
la seguente legge:

#### Capo I Disposizioni generali

##### Art. 1 - Finalità

1. La Regione autonoma della Sardegna, nell'ambito delle proprie competenze, nel rispetto dei principi della Costituzione, dei Trattati dell'Unione europea, dello Statuto, delle procedure stabilite con legge statale e sulla base dei principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità, efficienza e partecipazione democratica:

a) partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti dell'Unione europea e provvede all'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali;

b) realizza un efficace sistema di relazioni con le istituzioni dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale e nelle questioni di interesse regionale facendo valere le specificità del territorio regionale con particolare riferimento alla condizione di insularità;

c) promuove accordi con le altre regioni, e con regioni appartenenti a stati esteri, al fine di attivare forme di collaborazione e di partenariato, finalizzate allo sviluppo e alla promozione sociale, culturale ed economica della Regione;

d) favorisce la partecipazione al processo di integrazione europea degli enti locali, delle università e delle altre autonomie funzionali, dei soggetti rappresentativi di istanze suscettibili di interesse e di tutela, delle imprese e dei cittadini.

2. La Regione garantisce la massima diffusione delle informazioni relative all'adozione e attuazione degli atti europei, con particolare attenzione a quelli che conferiscono diritti ai cittadini o ne agevolano l'esercizio, sia mediante la pubblicazione delle notizie nel sito istituzionale della Regione, che con ogni altra iniziativa utile a tale scopo.

##### Art. 2 - Oggetto

1. La presente legge disciplina:

a) le modalità di partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea;

b) le procedure per l'adeguamento periodico dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti da atti normativi dell'Unione europea e dalle sentenze della Corte di giustizia;

c) la partecipazione ai piani, ai programmi e ai progetti promossi dall'Unione europea o finanziati con risorse europee e a forme stabili e strutturate di cooperazione territoriale;

d) lo svolgimento di attività di rilievo internazionale e la sottoscrizione, nelle materie di propria competenza, di accordi con stati e intese con enti territoriali interni ad altri stati.

#### Art. 3 - Rapporti Consiglio - Giunta regionale

1. Il Consiglio regionale e la regionale si informano reciprocamente sulle attività svolte in ambito europeo e adottano ogni misura necessaria a consentire il massimo raccordo nella Regione sulle questioni europee e di rilievo internazionale.

2. La regionale assicura al Consiglio regionale un'informazione costante in merito a tutti gli aspetti dell'attuazione delle politiche europee, ai negoziati in corso e a tutte le iniziative intraprese o da intraprendere in ambito europeo e internazionale.

### Capo II

#### Partecipazione della Regione alla formazione ed esecuzione del diritto dell'Unione europea

#### Art. 4 - Partecipazione della Regione alla formazione del diritto dell'Unione europea

1. La Regione partecipa alla formazione degli atti dell'Unione europea nelle forme previste dall'ordinamento vigente. Il Consiglio o la Giunta regionale formulano osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea, nonché di atti preordinati alla formulazione degli stessi.

2. Le osservazioni del Consiglio regionale sono formulate dalla Commissione consiliare competente in materia di politiche dell'Unione europea e dalle Commissioni competenti per materia, secondo le modalità stabilite dal Regolamento consiliare. Su questioni di particolare rilevanza delibera l'Assemblea. Le osservazioni sono inviate, non appena adottate, alla Giunta regionale per opportuna conoscenza.

3. Le osservazioni della regionale sono formulate previo parere della Commissione consiliare competente in materia di politiche dell'Unione europea e delle Commissioni competenti per materia, da esprimersi entro dieci giorni dalla richiesta. Decorso tale termine la Giunta regionale procede in assenza del parere.

4. Ai fini della formazione della posizione italiana, le osservazioni della Regione sono trasmesse al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, secondo le modalità disciplinate dall'articolo 5, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e successive modifiche e integrazioni.

5. La Giunta regionale dà immediata comunicazione al Consiglio regionale della formulazione di eventuali osservazioni in merito agli argomenti all'ordine del giorno della sessione comunitaria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, prevista nell'articolo 17 della legge n. 11 del 2005.

#### Art. 5 - Sussidiarietà

1. Nell'ambito della procedura prevista nell'articolo 4, comma 2, il Consiglio regionale valuta il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e trasmette le risultanze alle Camere, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n. 2), allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le risultanze dell'esame sono altresì trasmesse al Comitato delle regioni.

2. La regionale trasmette i dati, le relazioni o gli elaborati richiesti dal Consiglio entro il termine assegnato e comunque in tempo utile per la valutazione di cui al comma 1. Tale valutazione, ove ritenuto opportuno, viene trasmessa al Consiglio delle autonomie locali per il parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione - enti locali).

3. I risultati della verifica prevista nel comma 1 sono comunicati alla Giunta regionale per l'adozione di eventuali atti e per la definizione della posizione della Regione nelle sedi istituzionali di confronto con il Governo individuate dalle leggi di procedura statali.

[*Omissis*]

#### Art. 12 - Sessione europea

1. Il Consiglio regionale, entro il 30 aprile di ogni anno, si riunisce in apposita sessione europea per la trattazione di tutti gli aspetti inerenti la politica dell'Unione europea di interesse regionale e l'attività di rilievo internazionale, anche con riferimento alle attività previste dagli articoli 18, 19 e 20. In particolare, esamina:

- a) la relazione di cui all'articolo 9;
- b) il disegno di legge europea regionale presentato dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 10.

2. Il Consiglio regionale entro il 31 luglio di ogni anno approva la legge europea regionale e la relazione di cui all'articolo 9.

3. Al termine della sessione europea il Consiglio regionale approva un atto di indirizzo sugli argomenti all'ordine del giorno e lo trasmette alla Giunta regionale per l'adozione dei relativi provvedimenti.

#### Art. 13 - Misure urgenti e adeguamenti tecnici

1. Qualora si renda necessario adeguare l'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione europea o alle sentenze della Corte di giustizia prima dell'entrata in vigore della legge europea relativa all'anno in corso, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale il relativo disegno di legge con l'indicazione dell'atto dell'Unione europea cui si riferisce e della data entro la quale deve essere approvato.

2. Le norme europee non direttamente applicabili, che modificano modalità esecutive o caratteristiche tecniche di direttive già recepite nell'ordinamento regionale, possono essere attuate in via amministrativa secondo i criteri stabiliti dalla legge europea regionale.

#### Art. 14 - Partecipazione

1. Il Consiglio regionale e la Giunta regionale garantiscono la più ampia partecipazione degli enti locali, delle università e delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche. A tale scopo attivano adeguate forme di consultazione all'interno della sessione europea in relazione ad aspetti dell'attività europea e internazionale che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza.

#### Art. 15 - Impugnazione di atti normativi europei

1. Nelle materie di competenza legislativa regionale la regionale può richiedere al governo che proponga ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'impugnazione di un atto normativo europeo ritenuto illegittimo, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3). La Giunta regionale informa preventivamente il Consiglio che può approvare atti di indirizzo.

2. Il Consiglio regionale, laddove lo ritenga necessario, invita la regionale a promuovere la richiesta prevista nel comma 1.

3. Il Consiglio regionale concorre all'attivazione del controllo giurisdizionale del rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n. 2), allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

### Capo III

#### Politiche europee e aiuti di Stato

#### Art. 16 - Programmazione regionale unitaria

1. La Regione partecipa ai piani, ai programmi e ai progetti promossi dall'Unione europea nell'ambito delle materie di propria competenza.

2. Il Consiglio regionale indirizza l'attività della Giunta regionale nella definizione della programmazione regionale unitaria attraverso l'approvazione di indirizzi sui relativi programmi.

3. A questo fine la Giunta regionale assicura al Consiglio regionale un'adeguata informazione a partire dalla fase di elaborazione delle proposte relative agli atti di cui al comma 2 che, a seguito della loro approvazione, sono trasmessi al Consiglio per la presa d'atto definitiva.

4. Gli atti che modificano in modo sostanziale gli atti di programmazione di cui al comma 2, ossia che comportano variazioni al piano finanziario o nella destinazione delle risorse per priorità strategiche interne al programma diverse da quelle originarie, sono trasmessi dalla Giunta regionale alla Commissione consiliare competente in materia di politiche dell'Unione europea e alle commissioni consiliari competenti per materia, che esprimono il proprio parere entro quindici giorni. Decorso tale termine la Giunta regionale procede in assenza del parere.

#### Art 17 - Notifica dei regimi di aiuto

1. Ai sensi degli articoli 107, 108 e 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Regione notifica alla Commissione europea le proposte di legge, di regolamento o di atto amministrativo dirette a istituire o modificare regimi di aiuti, al fine di verificarne la compatibilità con il mercato interno.

2. Il Presidente della Regione provvede alla notifica delle proposte di istituzione o di modificazione dei regimi di aiuti dell'Amministrazione regionale di iniziativa della Giunta regionale e di iniziativa consiliare una volta terminato l'esame in sede di Commissione consiliare competente secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

3. Le leggi regionali che istituiscono o modificano misure di aiuti di Stato contengono la clausola che ne sospende l'efficacia fino alla conclusione delle procedure di controllo effettuate dalla Commissione europea sulla compatibilità delle stesse con l'ordinamento dell'Unione europea.

### Capo IV

#### Relazioni con l'Unione europea

#### Art. 18 - Rapporti con l'Unione europea

1. La Regione intrattiene rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

2. Nell'ambito delle delegazioni del governo, la Regione partecipa alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea per la rappresentazione di questioni di interesse regionale e a difesa delle proprie specificità, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

3. A tal fine il Presidente della Regione, su proposta degli Assessori competenti per materia, comunica alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano i nominativi dei rappresentanti della Regione e ne informa il Consiglio regionale.

4. La Regione partecipa, inoltre, alla delegazione italiana per la definizione della posizione dell'Unione europea qualora si proceda alla elaborazione di accordi

internazionali commerciali e tariffari, anche a livello internazionale, che riguardano aspetti rilevanti di interesse regionale ai sensi del decreto legislativo 15 settembre 1999, n. 363 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna in materia di partecipazione della Regione alla elaborazione dei progetti di trattati di commercio che lo Stato intende stipulare con paesi esteri).

5. Il Consiglio regionale può promuovere le iniziative di cui al presente articolo con appositi atti di indirizzo finalizzati anche a intervenire al fine di sollecitare iniziative di carattere normativo da parte delle competenti istituzioni europee, nel rispetto di funzioni e poteri delle istituzioni nazionali ed europee in tema di diritto di iniziativa legislativa.

#### Art. 19 - Cooperazione territoriale

1. Al fine di rafforzare la coesione e l'integrazione europea la Regione, nell'ambito degli strumenti previsti a livello europeo, promuove partenariati, aderisce ad associazioni e partecipa a forme stabili e strutturate di cooperazione territoriale che possano incentivare interessi comuni in campo economico, culturale, sociale e del turismo.

2. La Regione in particolare adotta, nell'ambito dei partenariati euro-mediterranei, le iniziative necessarie a valorizzare le opportunità derivanti dalla sua posizione di centralità nel Mediterraneo e le prospettive legate alla creazione dell'area di libero scambio, affinché possa divenire punto di snodo delle attività commerciali e concorrere all'integrazione sociale e culturale con i paesi del Mediterraneo.

### Capo V

#### Attività di rilievo internazionale della Regione

#### Art. 20 - Accordi e intese

1. Ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, la Regione, nelle materie di propria competenza, conclude accordi con gli stati e intese con enti territoriali interni ad altro stato, nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 6 della legge n. 131 del 2003.

2. Il Consiglio regionale, su proposta della regionale, approva un piano pluriennale contenente le linee guida per l'attività di rilievo internazionale della Regione. Tale piano stabilisce i principi e le procedure da seguire nell'organizzazione delle attività di rilievo internazionale e stabilisce una gerarchia di priorità da seguire nell'attuazione delle stesse.

3. Il Presidente della Regione, in caso di trattative per la conclusione degli accordi e delle intese di cui al comma 1, informa preventivamente il Consiglio regionale che può esprimere i propri orientamenti con apposito atto di indirizzo.

4. Gli accordi e le intese sono sottoscritti dal Presidente della Regione e trasmessi al Consiglio regionale per la presa d'atto definitiva.

[*Omissis*]

Art. 27 - Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione.

Data a Cagliari, addì 30 giugno 2010

Cappellacci

## Hanno collaborato a questo numero

MARIAROSA CARDIA

Presidente Associazione tra gli ex  
Consiglieri regionali della Sardegna;  
Professore ordinario di Storia delle  
Istituzioni Politiche – Università  
degli Studi di Cagliari

OMAR CHESSA

Professore ordinario di Diritto  
Costituzionale – Università degli  
Studi di Sassari

SABINA DE LUCA

Direttore del Dipartimento Progetti  
di Sviluppo e Finanziamenti europei  
– Comune di Roma

PAOLO FOIS

Vicepresidente Associazione tra gli  
ex Consiglieri regionali della  
Sardegna; Professore emerito di  
Diritto Internazionale – Università  
degli Studi di Sassari

GIORGIO MACCIOTTA

Già Deputato al Parlamento italiano

ALBERTO MERLER

Già Professore ordinario di  
Sociologia – Università degli Studi  
di Sassari

LOREDANA MURA

Ricercatrice di Diritto Internazionale  
– Università degli Studi di Brescia

NICOLA SANNA

Sindaco di Sassari

FRANCESCO SODDU

Fondazione di Sardegna; Professore  
ordinario di Storia delle Istituzioni  
Politiche – Università degli Studi di  
Sassari

UGO VILLANI

Professore ordinario di Diritto  
Internazionale – Università degli  
Studi di Bari



