

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE



**Dottorato di ricerca in
Scienze Politiche e istituzioni in Europa**
XXVIII ciclo

**DINAMICHE POLITICHE ED ISTITUZIONALI SUL RUOLO DELLE
REGIONI IN EUROPA.**

“IL CASO DELLA REGIONE CAMPANIA”.

Coordinatore
Ch.mo Prof. Marco Musella

Tutor
Ch.ma Prof. Daniela La Foresta

Dottorando
Antonio Angelino

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

INDICE

PREMESSA *pag. 5*

INTRODUZIONE *pag.12*

CAPITOLO I *pag.19*

- 1. Il processo di integrazione europea e il fenomeno regionalistico**
- 2. La “cecità federale” dell’ordinamento europeo per le articolazioni interne allo stato**
- 3. Dalle prime aperture degli anni 80’ all’istituzionalizzazione della partecipazione delle regioni**
- 4. Le quattro grandi richieste delle regioni**
- 5. La nascita del comitato delle regioni e il ruolo dei lander tedeschi**

CAPITOLO II *pag. 34*

- 1. La voce delle regioni e degli enti locali nel progetto europeo: il comitato delle regioni**
- 2. Il presidente**
- 3. L’ufficio di Presidenza**
- 4. L’assemblea Plenaria e la sessione plenaria**
- 5. Le commissioni tematiche**
- 6. Le aggregazioni all’interno del comitato delle regioni**
 - 6.1 Le delegazioni nazionali**
 - 6.2 Il processo di selezione dei membri del comitato delle regioni**
 - 6.3 Il mandato e la legittimità dei membri del comitato delle regioni**
 - 6.4 I membri supplenti**

6.5 I gruppi politici

6.6 I gruppi interregionali

7. Il Segretariato e il Segretario Generale

CAPITOLO III *pag. 69*

- 1. L'istituzione e le competenze**
- 2. Le novità introdotte dal Trattato di Amsterdam**
- 3. Cosa cambia con il Trattato di Nizza**
- 4. Il Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa**
- 5. Il comitato delle regioni oggi: un ruolo in piena evoluzione**
- 6. Priorità politiche e istituzionali del comitato delle regioni dopo il Trattato di Lisbona**

CAPITOLO IV *pag.85*

- 1. Il processo decisionale comunitario**
- 2. Il comitato ed i parlamenti nazionali**
- 3. I pareri**
- 4. Il processo decisionale in seno al comitato delle regioni**
- 5. Il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità**
- 6. Il protocollo di Lisbona sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà**
- 7. Il coinvolgimento dei parlamenti regionali**
- 8. In Italia, il ruolo della Conferenza Stato – Regioni**
- 9. La facoltà di adire la Corte di giustizia dell'Unione Europea**
- 10. La rete di monitoraggio della sussidiarietà**
- 11. La piattaforma di monitoraggio Europa 2020**

CAPITOLO V *pag.119*

- 1. Caso particolare di studio: La regione Campania**
- 2. La preistoria e storia**
- 3. La Campania oggi**
- 4. Il susseguirsi dei governi regionali in Campania**
- 5. L'evoluzione della programmazione europea nei bilanci regionali**
 - 5.1 Le novità introdotte dall'Atto Unico Europeo, 1986 (AUE) e la riforma dei fondi strutturali**
 - 5.2 Agenda 2000 e la politica di unione economica e sociale**
 - 5.3 La programmazione comunitaria 2007 – 2013**
 - 5.4 La politica di coesione 2014 – 2020**
- 6. La politica di coesione in Regione Campania : una mancata opportunità**
- 7. La Regione Campania a Bruxelles**
- 8. Il ruolo della Campania nelle Istituzioni Comunitarie**
- 9. La Campania nel Comitato delle Regioni**

BIBLIOGRAFIA *pag.175*

PREMESSA

Il progetto di ricerca parte dal riconoscimento dall'affermazione del "fait regional", ossia la messa in atto di quelle riforme istituzionali che cambiano gli assetti degli Stati centralizzati, rafforzando il ruolo degli enti intermedi, cioè quelli che si pongono tra Stati e Comuni. Tra le componenti fondamentali che hanno permesso l'affermazione e il riconoscimento del fait regional ritroviamo :

- 1) Le riforme Istituzionali poste in essere dai governi degli Stati centrali;
- 2) L'impulso avuto dall'accresciuto grado di integrazione Europea, che rappresenta un nuovo orizzonte di lavoro sempre più stimolante per le Regioni, considerate a tutti gli effetti nuovi attori della comunità Europea;
- 3) La dimensione culturale, ossia la riscoperta o l'affermazione di identità regionali, che ne hanno sollecitato le riflessioni politiche di molti sistemi europei, anche grazie alla spinta determinante di movimenti regionalisti.

Il processo di regionalizzazione va dunque sempre più ricollegato a quello di "integrazione europea", mirando ad una maggiore autonomia degli enti intermedi, che di conseguenza contrastano con il ruolo decisivo e decisionale degli Stati, soprattutto nelle relazioni internazionali e nell'Europa comunitaria.

Status Quaestionis : L'evoluzione del riconoscimento della "rappresentanza regionale" da parte dell'Unione Europea è un processo lento che passa dal Trattato di Roma (1957), quando le Regioni erano viste come meri quadri territoriali (Ch.Jeffery,1999), e arriva alla fine degli anni '80, passando per il processo di integrazione Europea del 1982

e soprattutto del 1985, anno in cui si ebbe la designazione di Jacques Delors a Presidente della Commissione Europea. Con Delors infatti ebbe inizio un periodo di collaborazione tra Istituzioni Europee e Regioni, ed anche una prima seppur limitata riforma della politica regionale. Parallelamente, non è da trascurare il ruolo attivo che ebbe l'Assemblea delle Regioni Europee (A.R.E.) (T.M.Margellos,1997), che grazie ad una doppia funzione, da una parte di pressione dall'altra consultiva, presentò un documento redatto all'interno di un gruppo di lavoro presieduto da Lothar Spath che verrà successivamente preso in considerazione nella fase di stesura del Trattato di Maastricht (1991).

Nel 1986, con l'Atto Unico Europeo si compì un grande passo in avanti nella direzione della regionalizzazione, quando si sottrasse agli Stati Nazionali la tutela delle Regioni e contestualmente si dotò la Comunità di una vera e propria politica regionale (L.Bobbio,2002)¹, ponendo le Regioni di fatto nel quadro comunitario. Sempre per merito di Delors nel 1988 venne istituito il consiglio consultivo degli enti regionali e nello stesso anno il Parlamento Europeo adottò una risoluzione di sostegno al ruolo delle Regioni nell'allora Comunità Europea stilando la “ Carta Comunitaria della regionalizzazione”. Nel 1991 alla vigilia del Trattato di Maastricht, le tre istituzioni comunitarie (Parlamento, Commissione e Consiglio), emisero una dichiarazione comune denominata “Carta delle Regioni d'Europa”. Con il Trattato di Maastricht si diede vita alla seconda e decisiva tappa del rilancio della politica regionale e si trasformò la Comunità in Unione. Il Trattato introdusse l'istituzione del Comitato delle Regioni come organo dell'Unione per la tutela delle esigenze regionali (J. Loughlin,1996). Successivamente si procedette alla revisione dell'art. 146 del Trattato dell'Unione che ha autorizzato gli Stati membri a delegare i rappresentanti delle Regioni al Consiglio dei

¹L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, Laterza, Roma-Bari, 2002.

Ministri, limitando però tale delega solo alle Regioni con piena potestà legislativa (Länder Tedeschi ed Austriaci e Regioni Belghe). Negli obiettivi del Comitato delle Regioni figura inoltre la difesa del “principio di sussidiarietà” (M. Mascia,1996) e soprattutto la tutela dello stesso nelle proposte legislative; pertanto Commissione e Consiglio sono tenuti a consultare il Comitato negli ambiti di responsabilità della coesione economica e sociale delle reti europee, della sanità pubblica, dell’educazione e gioventù, e della cultura. Nonostante gli sforzi prodotti, il Comitato delle Regioni non è riuscito ad ottenere una vera influenza sulla politica europea e forse nemmeno a fornire all’Unione Europea un po’ di quella legittimazione democratica che spesso è accusata di non avere (F. Gallo,1998)². L’unico fatto certo è che, comunque grazie al Comitato, le Regioni d’Europa hanno conquistato un rango istituzionale, e con questo il diritto di essere almeno ascoltate oltre che dalla Commissione e dal Consiglio anche dal Parlamento. Nello specifico, il cosiddetto “Pacchetto Delors”, un documento presentato dalla Commissione al Consiglio pochi giorni dopo la firma del Trattato, presentava le proposte per permettere l’entrata in vigore del Trattato in tutte le sue parti. Esso prevedeva il raddoppio entro il periodo 1992-97 delle risorse in dotazione per le relazioni esterne e aumentate di due terzi le risorse assegnate attraverso i fondi strutturali. Questo traguardo è stato raggiunto grazie alle disposizioni del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, che pure ha deluso le aspettative del conferimento al Comitato delle Regioni di una posizione politicamente più forte fra le istituzioni comunitarie. Al contrario, il Trattato di Nizza del 2001 si è limitato a rivedere la composizione del Comitato in vista dell’allargamento, ma ha almeno raccolto la richiesta che i membri del Comitato siano titolari di un mandato elettorale(E. Domorenok,2010).

²F. Gallo, Comitato delle Regioni e Trattato di Amsterdam, in “Queste istituzioni”, n. 113, pp. 38-50, 1998.

Molte Regioni Europee e qualche fautore di radicali riforme istituzionali vorrebbero che il Comitato delle Regioni diventasse accanto al Parlamento e al Consiglio dei Ministri la terza Camera dell'Unione, o addirittura il Senato d'Europa, divenendo organo di rappresentanza territoriale come il Bundesrat tedesco. Quest'ultimo, ponendosi come modello di Federalismo esemplare in Germania, grazie alla sua funzione di tutela e difesa degli interessi dei Lander, corrisponderebbe al progetto o alla speranza di un'Europa Federale (K. Goetz,1997)³. Il Comitato, visto come Senato delle Regioni, o come Terza Camera delle Regioni, soddisferebbe la richiesta fondamentale delle Regioni: diventare il "Terzo Livello" dell'architettura europea accanto alle istituzioni comunitarie che rappresentano il primo livello, e gli Stati il secondo (Th.Christiansen,1996). A proporre l'idea e il traguardo del "Terzo Livello" e a difenderlo per anni sono stati prevalentemente i tedeschi: istituzioni, politici, esperti e studiosi. Il Comitato delle regioni non sarebbe nato senza la pressione effettuata dai Lander. Nonostante gli sforzi dei Lander tedeschi, quest'utopia di "Terzo Livello" sembra ancora troppo lontana, tanto da uscire dall'agenda politica e scientifica degli ultimi anni (A.Damonte,2000)⁴. Se il "Terzo Livello" può essere considerato un progetto politico-istituzionale, la Multi-Level Governance è invece uno schema interpretativo, quindi "astratto" del mutamento dei rapporti tra i livelli di poteri esistenti nell'Unione Europea. Ben diversa dal concetto di Government, rappresentato da un modello gerarchico e verticale della direzione della politica, la Governance è caratterizzata da una maggiore cooperazione fra lo Stato e gli altri soggetti istituzionali ed anche privati (R. Mayntz,1999), ovvero una cooperazione condotta in

³K. Goetz, Le dinamiche intergovernative del processo politico pubblico in Germania, in B. Dente e L. Sharpe (a cura di), Governare con il federalismo, Fondazioni Agnelli, Torino, 1997.

⁴A. Damonte, Le Regioni fra Stato e Unione Europea: l'emergere di un "terzo livello"?, Tesi di dottorato in Sociologia, XII Ciclo, Consorzio interuniversitario Milano-Torino-Pavia, 2000.

una rete di rapporti orizzontali. L'aspetto non gerarchico dei processi decisionali, quindi la negoziazione e la cooperazione tra gli attori collocati in piani diversi, intriga più di ogni altra cosa i teorici della Multi-Level Governance (MLG), i quali pensano che questa possa sostituire il modello intergovernativo (IGM) che ha caratterizzato sinora i rapporti dando priorità nella dimensione Europea agli Stati Nazionali. Il trattato di Lisbona (2007), seppur molto importante per la proposta di sostituzione della Costituzione europea, bocciata dal no dei referendum in Francia e in Olanda nel 2005, non include al suo interno nessuna sostanziale riforma in favore della regionalizzazione e dell'evoluzione del federalismo regionale da più parti auspicato.

Metodi di lavoro:

La ricerca storiografica su cui si fonda l'intero progetto non potrà prescindere dall'analisi dei documenti ufficiali, lo studio dei verbali e tutte le fonti dirette e indirette attraverso cui si è andata gradualmente sviluppando l'idea di una Camera delle Regioni come massimo esempio di integrazione e regionalizzazione europea. Punto di partenza sarà la Conferenza delle Regioni periferiche e marittime del 1973; successivamente passerò in rassegna i documenti e i verbali dell'A.R.E del 1985, con particolare riferimento a quelli elaborati dal gruppo di lavoro presieduto da Lothar Spath. Altro importante documento dell'A.R.E. da prendere in esame sarà "Strategia 2000 per le Regioni d'Europa" del 1998. Considerato il grande contributo di Jacques Delors, prenderò in esame tutti i verbali della Commissione Europea da lui presieduta dal 1985 al 1995. L'Atto Unico del 1986 rappresenta un passaggio obbligato, essendo esso il primo trattato che dota l'Unione di una vera politica regionale. È altresì fondamentale per la portata rivoluzionaria che ha avuto, la risoluzione del Parlamento Europeo del 1988 la "Carta comunitaria della regionalizzazione". Arrivando al 1991, alla vigilia della Conferenza di Maastricht, sarà importante consultare la

“Carta delle Regioni d’Europa”, emessa dalle tre istituzioni comunitarie per riconoscere alle regioni la possibilità di partecipare al processo decisionale comunitario. Nel 1996, fu elaborato il documento di maggior respiro per la regionalizzazione, la “Dichiarazione sul Regionalismo e l’Europa”, altra importante fonte da consultare. Del Comitato delle Regioni saranno altrettanto esaminati verbali e tutte le proposte. I documenti elaborati dal Consiglio d’Europa non hanno valore vincolante, ma il Progetto emanato nel 1999 per garantire le autonomie regionali e allargare le competenze delle regioni esistenti, rappresenta un altro importante punto di riferimento per la ricerca. Ultime fonti in ordine cronologico saranno la Conferenza di Nizza del 2000, in cui il Comitato ha ricordato il ruolo svolto dalle Regioni chiedendo l’applicazione del principio di sussidiarietà, e il Libro Bianco sulla Governance adottato dalla Commissione Europea nel luglio 2001. Quest’ultimo rappresenta un documento fondamentale per la mia ricerca, in quanto ha dato un giudizio teso a valorizzare il ruolo del Comitato, favorendo addirittura una visione radicale che lo vorrebbe come la Terza Camera dell’Unione, o addirittura come il Senato d’Europa. Inoltre, individuando la Camera delle Regioni d’Europa quale obiettivo ultimo del progetto di ricerca, significherà transitare da un ruolo meramente consultivo che questa istituzione può avere inizialmente, ad uno sviluppo graduale che la renda compatibile con gli equilibri europei. Due i punti dai quali partire:

- 1) L’istituzione di una Convention delle Regioni Europee, con carattere consultivo, inizialmente su base volontaria e successivamente integrata da tutte le Regioni.
- 2) La stesura di uno Statuto tipo delle Regioni per accedere alla Convention sopra citata, per far sì che le realtà regionali siano omogenee e confrontabili.

La garanzia e il rispetto di questi due punti sarebbe fondamentale poiché non avrebbe senso mettere insieme Regioni con poteri quasi Statuali con

altre che siano dei semplici dipartimenti privi di autonomia, scongiurando di fatto anche il gravoso problema della distinzione tra Regioni ricche e Regioni povere. L'avvio di questa iniziativa potrebbe partire da un nucleo ristretto di Regioni, che si facciano promotrici di questo passaggio in fase sperimentale. Tale nucleo potrà sottoscrivere una sorta di bando (appello alle Regioni d'Europa), creando una prima iniziativa a livello culturale e propositivo, per arrivare ad un incontro con tutte le Regioni che aderiranno seppur in modo sperimentale. La metodologia necessaria per ultimare questo processo dovrebbe dunque passare attraverso tre punti fondamentali:

- a) Il rafforzamento della spinta unitaria del Continente Europeo;
- b) L'iniziale significato volontario e consultivo della Convention (da trasformare poi solo in seguito);
- c) Il riferimento democratico alla Commissione e al Parlamento Europeo di cui dovranno rivendicare il ruolo di centro di confronto democratico.

Naturalmente dopo le fasi iniziali e sperimentali, le Regioni Europee potranno inserire questo processo nella Costituente Europea, aiutando a superare così gli egoismi nazionali.

INTRODUZIONE

Il tema delle regioni

I francesi lo chiamano "fait regional"⁵. Il termine è generico perché sta ad indicare più cose insieme. In questo studio ci limiteremo ad osservare tre delle sue principali componenti. La prima è l'emergere del fait regional in Francia come in altri sistemi europei, cioè la messa in atto di riforme istituzionali che hanno cambiato l'architettura degli stati centralizzati, indirizzandola verso la creazione o il rafforzamento degli enti che si collocano fra lo stato e i comuni. Vicende storiche diverse e una maggiore o minore intensità delle esperienze di autonomia territoriale hanno plasmato nel continente europeo distinti modelli di strutturazione e di funzionamento dei livelli di potere. Se la tradizione continua a contare ovunque, contrastando o agevolando adattamenti e riforme, nell'ultimo scorcio di secolo quasi ovunque sono cresciuti istituzionalmente e politicamente gli enti che possiamo ricondurre sotto la comune denominazione di "regioni", anche se hanno in qualche caso un nome diverso. In particolare, le riforme regionali realizzate in alcuni grandi stati europei sono state una delle più importanti innovazioni degli ultimi decenni. La "regionalizzazione" come criterio di organizzazione degli interessi e delle volontà politiche su base territoriale si è andata affermando in Europa, tanto da rappresentare oggi giorno la regola e non l'eccezione. La seconda componente del fait regional è l'impulso che esso ha ricevuto dall'accresciuto grado di integrazione europea. I 27 stati che, in date diverse, si sono venuti aggregando in quell'ordinamento sovrastatale che si è chiamato prima Mercato comune Europeo, poi Comunità europea e, dal 1992, Unione Europea,

⁵ M. Caciagli, *Regioni d'Europa*, Bologna, 2003.

costituiscono l'orizzonte di ricognizione di questo lavoro. Ebbene, molte scelte di fondo e molte direttive comunitarie sono state rivolte a favorire lo sviluppo degli enti e delle identità regionali. A partire dall'Atto Unico Europeo e con l'avvio delle politiche strutturali le regioni sono state coinvolte nella strategia comunitaria; dal Trattato di Maastricht alla creazione del Comitato delle Regioni, la politica europea ha preso una decisa curvatura regionalista. Si può dire addirittura che in alcuni sistemi gli istituti regionali siano stati potenziati, se non addirittura creati, proprio per la necessità di adattarsi ai criteri dettati da Bruxelles. Le regioni sono diventate un attore importante nell'arena comunitaria. La terza componente che conta nel *fait regional* e che ha accompagnato il suo emergere è la dimensione culturale, cioè la riscoperta o l'affermazione di identità regionali. Le riforme regionali sono entrate nell'agenda politica di molti sistemi europei anche per la spinta di movimenti che le hanno richieste in nome dell'identità della popolazione di riferimento, identità collegata a un territorio dentro i confini degli stati nazione esistenti. I movimenti regionalisti sono riusciti, in maniera più o meno efficace, a organizzarsi in partiti politici, alcuni di nuovo conio, altri con precedenti storici. Il termine "regionalismo" ha molti significati e viene utilizzato in varie accezioni⁶. Si può parlare di regionalismi moderati e di regionalismi radicali, di regionalismi che si vogliono chiamare nazionalismi; di quelli che vogliono la regionalizzazione per tutta la popolazione di uno stato nazione, di quelli che la vogliono per la minoranza che rappresentano e di quelli che vogliono il distacco dallo stato nel quale la loro regione si trova. Con regionalizzazione s'intende un insieme di riforme con le quali il potere centrale dello stato trasferisce competenze e funzioni a strutture periferiche. Le regionalizzazioni avvenute negli stati europei, se rispondevano talvolta a esigenze diverse, sono state

⁶⁶ M. Caciagli, *Regioni d'Europa*, Bologna, 2003.

uno degli sviluppi istituzionali più rilevanti nell'Europa occidentale alla fine del secolo XX. Sembrerebbe che ci sia stata una reazione a catena, che ha portato con gradualità nella direzione di uno sviluppo, che ancora in atto dovunque, e che è alimentato dall'azione dei governi regionali e da governi di altri attori istituzionali e di gruppi della società politica. Questo sviluppo ha mutato e continua a mutare la gestione del potere e quindi i suoi effetti, rimettendo in discussione la forma degli stati. L'ampliamento dell'autonomia delle regioni e la crescita della loro efficienza sono avvenuti anche per spinte interne agli stati. Il problema che qui si pone è se l'accelerazione e la reazione a catena siano state in parte, e in quanta parte, stimulate da fattori collegati con il processo di integrazione europea. Se, cioè, la dispersione territoriale di competenze istituzionali e di poteri decisionali, a qualunque grado essa sia giunta nei singoli stati, sia dipesa dalla creazione di istituzioni sopranazionali e dalle politiche messe in atto nel quadro comunitario europeo. Si tratta di stabilire se ci sia stato effettivamente un percorso parallelo e complementare, se non addirittura un rapporto causale o reciproco. Se è vero, in sintesi che le regioni europee, a seconda delle loro origini e delle loro condizioni, siano state istituite, o si siano rafforzate, o abbiano intensificato la loro azione per influenza dell'integrazione europea. Di fronte a questo problema è giusto affermare che il rapporto fra regionalizzazioni e integrazione europea c'è stato e continua a esserci. Infatti la regionalizzazione, facendo guadagnare alle regioni più peso e più influenza nei rispettivi stati, ha consentito loro di inserirsi nei processi decisionali europei, sia pure nei limiti che vedremo. Così come hanno ottenuto più competenze interne, le regioni hanno ottenuto competenze estere. Le regioni stanno cercando di sottrarre agli stati il ruolo di esclusivi attori delle relazioni internazionali e quindi cercano di farlo in quella che per loro è l'area più grande, più raggiungibile e promettente, l'Europa comunitaria. Le regioni vi hanno trovato quella opportunità che ha

stimolato la loro domanda di accedere all'Europa, diventandone soggetti attivi, e di contro l'Europa comunitaria è diventata il punto di riferimento, e addirittura un'opzione ideale del mondo frammentato delle regioni. Insomma la richiesta e la conquista di maggiore autonomia è stata sostenuta anche dall'avanzare dell'integrazione europea. Al trasferimento di poteri e competenze degli stati alle regioni è corrisposto, d'altronde, un trasferimento di poteri e di competenze dai governi nazionali a Bruxelles. Ora bisogna capire se la crescita del potere delle regioni va di pari con il consolidamento del potere sovrastatale europeo a scapito di quello degli stati. È anche vero che "regionalizzazione e integrazione europea sono due facce dello stesso fenomeno", in questo contesto, si inserisce la crisi dello stato come unico livello di potere politico, in quanto fattori non previsti nella fase di fondazione europea, e in parte prodotti dallo stesso successo dell'azione comunitaria minano oggi alla base di quell'impianto di Europa fondata sugli stati. Si apre qui la complessa questione dello stato, della sua crisi di autorità, quando il suo ruolo e perfino l'esistenza sono contestati o almeno messi in dubbio da più parti. Dovremmo ormai essere tutti d'accordo a considerare lo stato come una costruzione artificiale, risultato di un movimento storico realizzato in varie tappe in Europa, e non pensarlo quindi come un dato di natura. Si parla fin troppo della sua perdita di legittimità e di funzioni, dell'indebolimento della sua capacità decisionale autonoma, addirittura della sua dissoluzione come forma essenziale della politica. E se ne parla, in particolare, nel quadro che qui viene delineato: l'ordinamento sovrastatale dell'integrazione europea e quello degli enti sub statali. Una volta chiarita la questione relativa alla crisi degli stati, si può tornare nello studio della mia analisi a ragionare sul concetto di europeizzazione, indicandolo come l'adattamento dei soggetti dei sistemi politici al processo di integrazione europea (adattamento di alcune strategie e modalità

organizzative alla prospettiva e ai vincoli comunitari), infatti se il processo di integrazione europea rimanda ad una logica di azione dall'alto verso il basso, il processo di europeizzazione rimanda all'azione svolta dagli attori dal basso verso l'alto. Tutto questo vale per gli stati, per le loro legislazioni e funzioni di governo, e poi per le loro amministrazioni con relative burocrazie. Ma vale anche per i partiti, per i sindacati e per gli altri gruppi di interesse, e per i soggetti della società civile, siano elite o cittadini. Per non dire della necessità di adattare l'economia alle sfide competitive di un mercato sempre più unificato. L'europeizzazione ha investito anche le regioni. Per ora, di questo importante fenomeno, che riguarderà sistemi politici e società del continente nel prossimo futuro, sappiamo poco. Dell'europeizzazione delle regioni sappiamo qualcosa, grazie all'attenzione che le politiche comunitarie hanno loro rivolto. È quello che si chiama "attivismo regionale" in Europa e nell'Unione. Le regioni si danno da fare per soddisfare esigenze di vario genere: per usufruire di generosi fondi finanziari o per acquistare influenza o per evitare la marginalizzazione. Per partecipare ai programmi e ai progetti europei le regioni si sono dotate di strategie adatte. Per far questo, vedremo come vadano riorganizzando i loro uffici e come aprano sedi di rappresentanza a Bruxelles. Più visibile dell'attivismo regionale è forse la "mobilitazione regionalista". L'integrazione europea ha fornito un'arena nuova con molte nuove opportunità agli attori, gruppi, movimenti e partiti che si richiamano al regionalismo. Alle loro ragioni di natura storica, culturale e politica i regionalismi aggiungono ora quella di un perequato sviluppo economico e sociale dentro la nuova frontiera europea. In questa frontiera i regionalismi stanno cercando di rinverdire e di irrobustire antiche libertà, di far riscoprire e consolidare le identità delle popolazioni di riferimento, alimentate da etnia, lingua, religione e tradizioni storico politiche. Fra loro ci sono quelli che, proprio in nome dell'Europa sfidano lo stato nazione,

approfondendo e acutando la sua crisi di autorità. A questo punto bisogna definire il concetto di regione, che resta il problema più difficile. Il termine "regione" infatti ha significati diversi nel linguaggio comune, e nelle varie discipline. Non solo, ma se le discipline che la prendono ad oggetto non sono d'accordo fra loro, non lo sono nemmeno al loro interno nel definire con precisione che cosa sia un regione. Tralasciando l'uso del termine per gli spazi delle relazioni internazionali, della geografia fisica e dell'economia, analizzando l'uso che più interessa in questa analisi, quello di denotare spazi omogenei in riferimento a una specifica unità superiore, lo stato nazione. A tal proposito analizzeremo due denotazioni: quella politico istituzionale e la storico-culturale. La denotazione istituzionale è quella che conta per gli stati e per l'Unione europea. Con regione si intende, la più grande unità politicoamministrativa all'interno di uno stato. L'assemblea delle regioni europee la definisce come "l'unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo stato, dotata di una rappresentanza politica". Negli studi sulle regioni e l'Europa, ma anche nella pratica politica dell'arena europea, si è affermato inevitabilmente quest'uso. Il richiamo alla rappresentanza fa di quella dell'Assemblea delle regioni europee una definizione restrittiva, non solo perché esclude le unità territoriali sub statali che non hanno autonomia. Ci sono regioni che non si riconoscono negli attuali confini politico amministrativi, o perché essi sono troppo stretti, o perché troppo larghi. In questo contesto appare l'altro tipo di denotazione, la storicoculturale. Nel caso, "regione" indica i territori dove sono insediate collettività fomite di identità proprie, differenti da quelle dello stato nel quale si trovano. Il sistema coerente di tratti culturali, dall'etnia alla lingua, dalla religione all'ideologia politica, consente alla popolazione di una regione così denotata di riconoscersi e di fondare la sua specificità. Ebbene, le regioni storicoculturali possono coincidere con le regioni politicoamministrative esistenti nel momento storico, ma, se

ciò non accade, le loro popolazioni possono battersi perché il loro spazio venga riconosciuto e riconosciuta la loro presenza sull'arena statale e sovrastatale. Questo significa che rimangono sempre aperti i problemi di riconsiderare i confini tracciati dal legislatore, spesso del tutto artificiali. I mutamenti economici, le nuove domande sociali e i rivolgimenti politici possono far declinare le vecchie regioni e farne nascere di nuove". Anche la collocazione delle Regioni attuali nell'impianto comunitario europeo potrà far loro subire modifiche negli anni avvenire.

I CAPITOLO

1. Il processo di integrazione europea e il fenomeno regionalistico

Le istituzioni europee, così come accennato nell'introduzione, vengono percepite come lontane dalla vita e dalle preoccupazioni quotidiane dei cittadini e, questa diffusissima percezione, ha costituito lo specchio di una realtà che ha caratterizzato i primi decenni di vita dell'Unione europea. Attualmente circa tre quarti della legislazione comunitaria viene implementata dalle autorità regionali e locali ma, in un passato non molto lontano, la capacità di queste ultime di influenzare e controllare le scelte fatte a livello europeo era alquanto limitata. Proviamo a fare un balzo indietro nel tempo cercando di ricostruire in che modo le regioni hanno finito per assumere, gradualmente, il ruolo che occupano oggi nella realtà comunitaria.

Nel secondo dopoguerra la rinascita delle economie nazionali europee ha proceduto su due distinti livelli: uno globale e uno regionale⁷.

L'Europa occidentale si è orientata verso un modello regionale di integrazione, iniziata, in particolar modo, dalla Francia in cui si era affacciata la tesi funzionalista di Jean Monnet. Questi prospettava un «modello che prevede un'integrazione per settori economici a tappe per perseguire la creazione di un'Europa unita grazie allo sviluppo di istituzioni comuni, la fusione delle economie nazionali, la creazione di un mercato comune e la progressiva armonizzazione delle rispettive politiche sociali⁸».

La firma del Trattato di Roma, nel 1957⁹, ha sancito la nascita della Comunità Economica Europea, un'organizzazione incentrata non in un ambito settoriale determinato, come era stato con la CECA, ma globale,

⁷ SCHARPF F., *Governare l'Europa*, Bologna, 1999, pag. 49.

⁸ MONTI L., *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2003, pp. 18-19.

⁹ Il Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) è stato firmato il 25 marzo 1957 a Roma, in Campidoglio.

relativo all'economia intesa nella sua totalità, come era stato prospettato da Robert Schuman¹⁰.

La Comunità europea rappresenta il risultato della graduale cooperazione fra gli Stati occidentali d'Europa con il fine di instaurare un mercato unico europeo in cui le merci, i servizi, i capitali e i lavoratori possano circolare liberamente come accade sul territorio di un solo Stato. Ciò è stato realizzato attraverso l'abbattimento delle barriere doganali, ma trascurando altri settori non propriamente rilevanti sotto il profilo economico, ed in particolar modo l'aspetto sociale. La vocazione economica della CEE, indubbiamente al centro dell'accordo comunitario, era intesa nel senso dell'armonizzazione delle economie degli Stati piuttosto che della loro integrazione, concetto che verrà posto in evidenza solo nel 1991 con il Trattato di Maastricht. Nel Trattato di Roma del 1957, quindi, non era fatta menzione alcuna a proposito della coesione come politica della Comunità, né tanto meno dell'idea di elaborare una vera e propria politica di sviluppo volta a risolvere le questioni relative agli squilibri tra le regioni¹¹ più prospere e quelle meno floride o per quelle in ritardo di sviluppo in quanto svantaggiate per varie ragioni¹²; tali squilibri oggi, al contrario, sono di fondamentale importanza nell'ambito dell'intera azione comunitaria.

Ci troviamo in presenza di una struttura chiaramente sopranazionale per quanto riguarda sia l'efficacia dei suoi atti sia la composizione dei suoi organi. L'Unione europea è unica: non è uno Stato federale come gli Stati Uniti d'America, poiché i suoi Stati membri conservano la loro natura di nazioni sovrane indipendenti; non è neanche un'organizzazione puramente intergovernativa come le Nazioni Unite,

¹⁰ GAJA G., *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 2004, pag. 3.

¹¹ Si usa il termine "regioni" per indicare un'area che corrisponde ad un livello sub-statale in tutti gli Stati membri dell'Unione.

¹² Svantaggiate perché regioni insulari, perché lontane dai centri urbani, regioni, insomma, meno favorite per fattori geografici-naturali.

poiché i suoi Stati membri uniscono parte della loro sovranità per guadagnare una forza e un'influenza collettiva molto maggiore di quella che avrebbero se agissero individualmente.

Gli Stati membri uniscono le loro sovranità prendendo decisioni congiuntamente, mediante istituzioni comuni: il Parlamento europeo, che è eletto dai cittadini dell'UE, e il Consiglio, che rappresenta i governi nazionali. Consiglio e Parlamento europeo decidono sulla base di proposte presentate dalla Commissione europea, che rappresenta gli interessi dell'UE nel suo insieme.

I Trattati istitutivi hanno, fin dall'origine, strutturato la Comunità su base rigorosamente statale, attribuendo solo agli Stati membri la soggettività comunitaria ed improntando intorno ai medesimi gli organi, i procedimenti e, in ultima battuta, il potere decisionale. Al momento dell'avvio del processo di integrazione sovranazionale originato dall'appartenenza alla Comunità europea, le uniche entità substatali all'epoca esistenti e dotata di una spiccata identità ed autonomia politico-istituzionale (Land tedeschi e regioni a statuto speciale italiane) hanno risentito fin dall'inizio di tale impostazione, subendo, in maniera ancor più schiacciante degli Stati membri, massicci spostamenti di competenza in favore delle Comunità, vedendo erose le proprie prerogative. Le Regioni, dunque, solo di recente hanno iniziato a conquistare una sia pur timida visibilità e considerazione in ambito comunitario. Tale conquista è lenta e progressiva, scontrandosi con la difficoltà, in ambito comunitario, di trovare un giusto equilibrio fra il rispetto del ruolo degli Stati e il riconoscimento della complessa realtà costituita dai livelli di governo e di rappresentanza territoriale substatali esistenti, sia pure in una vasta gamma di forme, in tutti gli Stati membri. Le istituzioni territoriali subnazionali nei primi anni sono rimaste in una posizione marginale, anche se la politica del sistema comunitario ha investito settori che toccano direttamente le competenze

e i poteri degli enti di governo locale e regionale¹³. Un elemento che ha contribuito in modo decisivo allo sviluppo del protagonismo delle autonomie territoriali sul piano delle relazioni internazionali è rappresentato dal netto rafforzamento del federalismo e del regionalismo sul piano degli ordinamenti interni che si è prodotto, ad ondate successive, a partire dall'immediato dopoguerra.

Gli ultimi decenni, infatti, sono stati caratterizzati dalla messa in discussione, se non proprio dal superamento, dei tradizionali sistemi giuridici e istituzionali fondati sull'accentramento statale e dalla nascita o dal rafforzamento di istituzioni di tipo regionale, laddove queste non erano già un elemento costitutivo della specifica tradizione nazionale. Si assiste in molte parti d'Europa, dentro e fuori la Comunità, al risveglio di identità culturali subnazionali o substatali che chiedono, e talvolta ottengono, strumenti anche istituzionali di protezione e di sviluppo autonomo. Il problema del ruolo delle autonomie locali, in particolare delle regioni, si è posto, in modo ancora più stringente, nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

Tale crescente attenzione è dovuta, oltre ai motivi sopra esposti, anche a fattori per così dire endogeni alla Comunità. Alla base vi è l'emergere di una crescente inadeguatezza, di una sempre più evidente non corrispondenza alla realtà dei fatti dell'originaria impostazione dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti statali come ordinamenti tra loro separati e reciprocamente indipendenti.

Questa reciproca impermeabilità si riallacciava alla configurazione internazionalistica della Comunità, organizzazione fondata su un trattato stipulato tra Stati sovrani: poiché gli obblighi assunti con i trattati istitutivi della Comunità sono obblighi di diritto internazionale, come tali gravanti solo sugli Stati, solo questi hanno importanza di

¹³ F.Morata, La politica di coesione, in S. Fabbrini ed F.Morata (a cura di), L'unione europea, Le politiche pubbliche, Roma-Bari, 2002.

fronte alla Comunità, restando invece irrilevanti le articolazioni che questi eventualmente conoscono al loro interno.

2. La “cecità federale” dell’ordinamento europeo per le articolazioni interne allo Stato

L’originaria estraneità tra ordinamento europeo e regioni è, del resto, ben percepibile nel Trattato istitutivo del 1957, dove la presenza di Stati federali e di regioni è del tutto ignorata. La Comunità Economica Europea, secondo il trattato, è un’organizzazione internazionale in cui gli Stati membri sono gli unici soggetti originari dell’ordinamento giuridico comunitario. La soggettività comunitaria è riconosciuta esclusivamente allo Stato membro.

Alcuni autori¹⁴ hanno parlato di “cecità federale” per descrivere la totale indifferenza del trattato istitutivo rispetto alla ripartizione delle competenze all’interno degli ordinamenti degli Stati membri. Tuttavia, nella seconda metà degli anni ’80, questa posizione di indifferenza della Comunità per tutto ciò che avviene nell’ordinamento interno degli Stati, comincia ad incrinarsi sotto la spinta di due diverse esigenze: quella di assicurare l’efficacia delle politiche comunitarie e quella di garantire l’osservanza del principio democratico nella loro definizione ed attuazione. Quanto alla prima sollecitazione, essa si ricollega alla percezione, progressivamente sempre più netta, che la Comunità viene acquistando dello stretto intreccio che si instaura necessariamente tra la propria azione e quella regionale. Non solo, infatti, fin dal trattato istitutivo, non poche politiche comunitarie erano venute ad incidere o a condizionare, per l’oggetto o per la materia interessata, le competenze riconosciute in sede interna alle regioni, ma soprattutto la loro

¹⁴D’ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., In Regioni, 1998, p. 1401 ss.

attuazione, in molti casi, richiedeva l'intervento di strumenti amministrativi. Pertanto nelle materie in cui l'ordinamento interno dello Stato membro attribuiva una competenza alle amministrazioni regionali o locali, il raggiungimento degli obiettivi dell'azione comunitaria dipendeva necessariamente dall'efficienza di tali amministrazioni.

Nel corso degli anni '70 hanno preso avvio in molti stati dell'Europa occidentale riforme politico-amministrative che, nel quadro di processi più o meno lunghi e più o meno radicali, tendevano tutte a favorire la devoluzione, ossia il trasferimento di risorse e di potere dal centro alla periferia. Tale trasferimento ha avuto luogo in particolare verso le regioni che sono state create, dove non esistevano, come nuovi soggetti intermedi tra lo Stato centrale e le istituzioni locali. La volontà di modernizzazione era alla base di questa prima fase della devoluzione che gli stati europei realizzarono seguendo le proprie tradizioni amministrative.

Dalla metà degli anni '80 e durante tutti gli anni '90 ha avuto luogo una seconda serie di riforme che ha conferito un maggior ruolo alle autorità territoriali, in particolare alle regioni.

3. Dalle prime aperture degli anni ottanta all'istituzionalizzazione della partecipazione delle regioni

La presa di coscienza da parte delle istituzioni comunitarie dell'esigenza di un ruolo più incisivo delle regioni a livello europeo si concretizza in una serie di atti comunitari in cui non solo viene auspicata la partecipazione delle regioni, ma questa assume forme e modalità precise fino ad arrivare alla creazione del Comitato delle

regioni. L'analisi di questi atti mette in evidenza l'evoluzione del rapporto tra Comunità e Regioni: originariamente, come si è visto, la questione regionale assume una forma nella quale le regioni non hanno un ruolo autonomo, ma solo strumentale al conseguimento di obiettivi comunitari. Si tratta della tendenza degli Stati membri a sviluppare le regioni meno favorite del loro territorio per portarle allo stesso livello di quelle più avanzate. Con il tempo la questione regionale comincia ad assumere forme istituzionali in cui le Regioni rivestono un ruolo più autonomo nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, anche se non sono ancora riconosciute come soggetti comunitari. Regioni e poteri locali si sono auto-organizzati, profittando inizialmente di organismi già operanti nel sistema del Consiglio d'Europa, come l'Unione Internazionale delle Autorità Locali (IULA¹⁵) e il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE¹⁶), e nel 1957 hanno indotto lo stesso Consiglio d'Europa a istituire la Conferenza permanente delle autorità locali e regionali. La IULA e il CCRE hanno creato nel 1985 il Consiglio delle regioni europee¹⁷ e, l'anno successivo, un Ufficio congiunto di rappresentanza presso la Comunità Europea. Nel frattempo regioni e lander sono andati istituendo propri autonomi Uffici di rappresentanza a Bruxelles¹⁸. Gli uffici delle città britanniche di Birmingham e Strathclyde sono stati i pionieri ed hanno aperto una propria sede nella capitale belga già nel 1984. «La storia degli uffici regionali a Bruxelles corrisponde in gran

¹⁵ L'International Union of Local Authorities è stata fondata nel 1913 nei Paesi Bassi ed ha tra i suoi fini statutari quelli di promuovere l'autonomia locale, migliorare il funzionamento dell'amministrazione locale, studiare i problemi concernenti la vita e le attività delle autorità locali, promuovere il benessere dei cittadini e l'idea di partecipazione della popolazione negli affari civici, sviluppare le relazioni tra gli enti locali a livello internazionale.

¹⁶ Il Council of European Municipalities and Regions è stato fondato a Ginevra nel 1951 da un gruppo di sindaci europei, poi ha aperto le sue fila alle regioni ed è diventato il Consiglio dei Comuni e delle Regioni. Istituito con l'obiettivo «politico» di favorire la creazione di una Federazione degli stati europei fondata su un rilancio degli enti territoriali locali e regionali.

¹⁷ Il 15 giugno 1985, a Louvain-la Neuve, 47 regioni e 9 organizzazioni interregionali fondano il Consiglio delle regioni d'Europa (CRE) che diventa successivamente l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE).

¹⁸ Oggi se ne contano 253 secondo quanto riportato nel documento *Liste de bureaux régionaux basés à Bruxelles* del 01/12/2011, di cui 20 istituiti da autonomie locali italiane.

parte alla storia dell'attivazione delle regioni in Europa¹⁹. Il fatto che le regioni abbiano iniziato a creare uffici di rappresentanza presso le istituzioni europee è una dimostrazione della volontà dei livelli substatali di instaurare relazioni dirette con le sedi decisionali nelle quali si formano le politiche che li riguardano da vicino e di cui, sempre più spesso, sono i soggetti deputati ad implementarle. Ma è anche la prova che gli equilibri all'interno dell'Unione stanno mutando e che da parte delle stesse istituzioni comunitarie il livello regionale comincia ad essere accettato come un interlocutore di fatto²⁰».

Alle autonomie territoriali è stato attribuito un ruolo crescente dapprima con la Convenzione del 15 Ottobre 1985 e successivamente con la “Carta europea dell'autonomia regionale”. Ma è soltanto nel 1986, con l'Atto unico europeo, che l'idea di un organo consultivo, composto di rappresentanti degli enti locali e regionali, comincia veramente a prendere forma. L'Atto unico riconosce l'importante ruolo dello sviluppo regionale nella realizzazione di un mercato unico pienamente funzionante, sottolineando il forte legame tra coesione economica e coesione sociale: questo riconoscimento pesa fortemente sulla decisione della Commissione europea di creare, il 24 giugno 1988, un Consiglio consultivo degli enti locali e regionali, antesignano dell'attuale Comitato delle regioni, che rappresenta il timido tentativo di creazione di un organo con la funzione di dar voce alle istanze provenienti dalle entità substatali. A rafforzare il fondamento giuridico della politica regionale della Comunità, l'Atto Unico europeo ha introdotto l'art. 130 A, comma 2, che annovera tra gli obiettivi della Comunità la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni e del ritardo delle regioni meno favorite. Il 21 ottobre 1990 la Commissione pubblica un parere in cui chiede la creazione di un organo di rappresentanza delle

¹⁹ Margellos, *L'urgence de la region*, G. Vandersen, *L'Europe et les regions*, Bruxelles, 1997.

²⁰ BOLGHERINI S., *Come le Regioni diventano europee*, cit., p. 131.

regioni dotato di funzioni consultive, idea che trova sostegno presso il Parlamento europeo. Il Consiglio europeo di Roma del 14 e 15 dicembre 1990 prende atto dell'importanza attribuita da taluni Stati membri in particolare la Germania, il Belgio e la Spagna alla consultazione degli enti locali e regionali nell'ambito del processo decisionale europeo. All'affermazione di questa idea contribuisce in modo determinante il sostegno della Commissione che vede, tra l'altro, in un'“Europa delle regioni” un pilastro essenziale per il progresso dell'integrazione.

4. Le quattro grandi richieste delle regioni

La Conferenza intergovernativa preparatoria al Trattato di Maastricht è stata l'occasione per l'Assemblea delle regioni europee di farsi latrice della proposizione di quattro importanti richieste alla Comunità stessa:

- l'inserimento del principio di sussidiarietà nel Trattato della Comunità Economica Europea;
- l'apertura del Consiglio dei Ministri a rappresentanti delle regioni;
- la creazione di un Comitato consultivo con il riconoscimento di “istituzione” all'interno della Comunità, con la prospettiva che esso si sarebbe potuto evolvere col tempo in una sorta di «Camera delle regioni» europea, dotata di poteri simili a quelli del Parlamento nella procedura di codecisione;
- la legittimazione attiva ad adire la Corte di giustizia sia da parte del Comitato, sia da parte delle singole regioni, per la tutela delle proprie competenze e del principio di sussidiarietà.

La prima grande richiesta dell'Assemblea delle regioni europee riguarda il principio di sussidiarietà che, prima del Trattato di Maastricht, era presente solo in una singola disposizione in materia ambientale ed era opinione diffusa che la disposizione non trovasse

applicazione al di fuori di tale materia. Di qui la richiesta di inserire una clausola generale di principio all'interno del nuovo Trattato. Viene così inserito l'art. 3B in base al quale *«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario»*. A tale principio si fa espresso richiamo nel preambolo del Trattato che esprime la volontà di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa nella quale *«le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà»*. Tale formulazione del principio di sussidiarietà però non soddisfa visto che continua a ragionare in un'ottica di due livelli, Unione – Stati membri. Toccherà al neonato Comitato delle regioni elaborare il progetto Pujol, in vista della conferenza intergovernativa preparatoria al Trattato di Amsterdam, con il quale proporrà di aggiungere, all'art. 5, *«gli obiettivi non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, o dalle autorità regionali o locali aventi competenza ai sensi del diritto interno dello Stato membro»*. Il Trattato di Amsterdam tuttavia non ha comportato novità per quanto riguarda il principio di sussidiarietà che verrà chiarito nel 1997, a seguito dell'approvazione di un protocollo sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità, con la dicitura: *«gli obiettivi non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati nel quadro del proprio assetto costituzionale»*. Attualmente la versione consolidata del Trattato sull'Unione europea rispecchia l'emendamento Pujol. Per il principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione può intervenire 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 (è la prima volta che viene inserito nei Trattati il riferimento ai livelli

substatali), ma possono, per la portata o gli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. La seconda delle quattro richieste riguarda la rappresentanza delle regioni in seno al Consiglio. Il Trattato di Merger del 1965, istituendo un unico Consiglio e un'unica Commissione per tutte e tre le Comunità, all'art. 2 comma 1, esclude la partecipazione al Consiglio dei rappresentanti delle regioni prevedendo quella dei rappresentanti dei governi centrali. L'ambita partecipazione viene prevista dall'art. 3, comma 3, delle Norme di procedura di cui si dota il Consiglio nel 1979. Per permettere la partecipazione al Consiglio di rappresentanti delle regioni, insieme a quelli dello Stato, viene prevista la possibilità per i rappresentanti dei governi di farsi assistere nel Consiglio da alcuni funzionari che li accompagnano. La Germania è stata il primo paese a sperimentare la nuova norma, anche se si tratta di una partecipazione limitata senza possibilità di votare né tantomeno di intervenire nelle discussioni del Consiglio. Con l'art. 203 del Trattato di Maastricht viene previsto che al Consiglio partecipi un rappresentante di "livello ministeriale". Ciò consente ai rappresentanti regionali di avere un potere autonomo di intervento al Consiglio ma solo su delega per alcune specifiche materie²¹.

Alla terza richiesta è dedicato l'intero lavoro e riguarda, ovviamente, l'istituzione del Comitato delle regioni. L'accesso alla Corte di giustizia rappresenta la quarta richiesta delle regioni. Tale richiesta riguarda fondamentalmente due profili: il ricorso in annullamento, riguardante la violazione del principio di sussidiarietà, e il ricorso in carenza, per tutelare le prerogative del Comitato delle regioni. Come si avrà modo di vedere nei capitoli successivi, la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia rappresenta un punto fermo delle richieste del Comitato delle

²¹ L. De Winter, H. Tursan (a cura di), *Regionalist parties in western europe*, London-New York, 1998.

regioni, dalla sua istituzione fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

5. La nascita del Comitato delle Regioni e il ruolo dei Länder tedeschi.

La nascita del Comitato delle Regioni, con il Trattato di Maastricht, ha innovato l'architettura istituzionale dell'Unione, dotando le regioni e agli enti locali degli stati membri un organismo capace non soltanto di contribuire alla produzione normativa comunitaria, ma anche di coinvolgere in maniera sempre più efficace la dimensione territoriale europea. Alla base della costituzione del Comitato delle Regioni si possono riscontrare innumerevoli fattori, tra i quali la riduzione dell'autonomia delle regioni stesse e la volontà di far partecipare gli enti territoriali sub - statali al processo decisionale europeo. Il riconoscimento che l'emanazione di norme europee nei settori di competenza delle regioni comportava la riduzione dell'autonomia di quest'ultime, ha fatto scaturire la consapevolezza che tale riduzione potesse essere compensata, almeno in parte, attraverso la partecipazione diretta delle regioni nel processo decisionale dell'Unione europea²². Infatti, dato che circa tre quarti della legislazione dell'Unione Europea sono applicati a livello locale o regionale, bisognava fare in modo che rappresentanti locali e regionali avessero voce in capitolo nel processo legislativo comunitario. Inoltre, poiché si faceva strada la preoccupazione che i cittadini restassero tagliati fuori dal percorso di sviluppo dell'Unione, bisognava colmare questo distacco attraverso il coinvolgimento in tale processo il livello di governo eletto a essi più

²²G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

vicino²³. Un ruolo di primo piano sulla nascita del Comitato delle Regioni, può essere attribuito ai Lander tedeschi i quali, durante i lavori preparatori del Trattato di Maastricht, ponevano alcune questioni relative agli effetti che tale trattato avrebbe avuto sull'ordinamento interno in Germania; l'interrogativo principale era che il trasferimento a livello europeo di politiche prima oggetto solamente della legislazione federale o dei Lander, avrebbe comportato per quest'ultimi la compressione sia della potestà legislativa esclusiva, sia del diritto di contribuire alla determinazione della legislazione federale attraverso il Bundesrat. In sede di conferenza intergovernativa europea, i Lander svilupparono l'idea che i rimedi per scongiurare tale pericolo potessero essere sanciti direttamente nel Trattato di Maastricht, attraverso la previsione di un "Europa delle Regioni"²⁴ che mirasse a riconoscere tutte le regioni degli stati membri quali terzo livello di governance dell'Unione europea.

La Conferenza dei ministri e presidenti dei Lander, tenutasi a Monaco nel dicembre 1990, sostenne in una dichiarazione redatta durante i lavori l'idea di una nascente Unione Europea fondata su una struttura federale a tre livelli basata su cinque obiettivi ben precisi: federalismo e sussidiarietà devono essere i principi dell'architettura della Unione politica europea; l'Unione politica deve essere costruita su tre livelli e, di conseguenza, ciò significa che in ciascuno Stato membro deve esistere, o deve essere creato, un livello statale inferiore a quello dello Stato-nazione; la divisione dei compiti fra i tre livelli dell'Unione politica europea deve essere chiara. Il principio di sussidiarietà dovrà essere un tratto strutturale fondamentale sia nella distribuzione dei poteri che nell'esercizio dell'autorità; al terzo livello dello Stato, Lander e Regioni, deve spettare il diritto di partecipare sia

²³Presentazione e ruolo del Comitato delle Regioni, consultabile all'indirizzo: Cor.europa.eu

²⁴L'espressione "Europa delle regioni" è attribuita a Jaques Delors, allora Presidente della Commissione.

all'istituzione regionale che al Consiglio dei ministri; al terzo livello deve spettare il diritto di ricorso alla Corte di giustizia europea per le questioni in materia di competenza²⁵. La forte pressione dei Lander tedeschi si è articolata in una serie di attività di lobbying. Infatti, la minaccia di apporre il veto del Bundesrat per impedire la ratifica del Trattato di Maastricht, indusse il governo centrale tedesco a concedere ai Lander di inviare due rappresentanti, quali membri della delegazione nazionale nell'ambito della Conferenza intergovernativa; inoltre, i Lander cercarono di allargare le proprie istanze ad altri attori istituzionali regionali dell'Europa, al fine di esercitare una pressione comune. Grazie a queste iniziative, i Lander avevano assunto un ruolo guida sia nella Conferenza regioni che, convocata per la prima volta su iniziativa della Baviera, si era riunita più volte durante l'elaborazione del Trattato di Maastricht, sia nell'Associazione delle regioni d'Europa, la cui posizione in merito alla partecipazione delle regioni aveva ricalcato sostanzialmente quella dei Lander²⁶. In ogni caso, nonostante il grande impegno di questi ultimi, non tutte le richieste formulate furono accolte. Ad esempio, non trovarono accoglimento il diritto di ricorso alla Corte di giustizia europea e una chiara suddivisione dei poteri tra i livelli di governo all'interno dell'Unione europea; altre proposte, invece, interessarono la Conferenza intergovernativa di Maastricht: si tratta, ad esempio, del principio di sussidiarietà che, accolto in versione attenuata, non prendeva in considerazione gli enti regionali. Allo stesso modo, fu accolta anche l'istituzione del Comitato delle Regioni, sebbene con una composizione ben diversa da quella

²⁵ C. JEFFERY, *The Europe of Regions from Maastricht to Nice*, in Queen's Papers on Europeanization, Belfast, 2002.

²⁶ H. GERSTENLAUER, *German Lander and the European Community*, in *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

prevista dai Lander, che volevano un Comitato che avesse poteri paragonabili al Bundesrat tedesco²⁷.

Un contributo importante alla definizione del Comitato delle Regioni è stato anche quello del Parlamento europeo il quale, nell'ambito dei negoziati di Maastricht, considerò la possibilità di dare vita ad un organo simile al Comitato economico e sociale, che avrebbe avuto lo status di organo istituzionale della Comunità europea²⁸. Tale istituzione, avrebbe goduto di ampi poteri consultivi nei confronti del Consiglio, della Commissione e dello stesso Parlamento europeo, con la possibilità di fornire pareri obbligatori e/o di iniziativa, seppure non vincolanti, sulla legislazione riguardante le questioni regionali.

²⁷ Ch. Jeffery, Farewell to third level ? The german lander and European policy process, in "Regional & federal studies", 1996.

²⁸ Per le proposte del Parlamento europeo sulla costituzione del Comitato delle Regioni, si veda: Risoluzione dell'11.7.1990 su *La Conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell'Unione europea*, GU C 231 del 17.9.1990; Risoluzione dell'22.10.1990 su *La Conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del parlamento in vista dell'Unione europea*, GU C 324 del 12.12.1990; Risoluzione del 12.12.1990 su *Le basi costituzionali dell'Unione europea*, GU C 19 del 28.01.1991.

II Capitolo

1. *La composizione e l'organizzazione del comitato delle regioni, voce delle regioni e degli enti locali nel progetto europeo.*

Il Comitato delle regioni è l'assemblea politica che dà voce agli enti locali e regionali dell'Unione europea. Istituito nel 1994 grazie al Trattato di Maastricht, è composto dai rappresentanti degli enti regionali e locali d'Europa titolari di un mandato elettorale o politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta²⁹. Come il Comitato economico e sociale, i membri non possono essere superiori a 350, dei quali ogni Stato ne ha un numero che riflette, grosso modo, la sua popolazione. Sono rappresentanti politici eletti, o di rilievo, di enti regionali o locali nel loro paese d'origine e, nel momento in cui perdono il mandato nel loro paese, sono costretti a dimettersi.

Il Comitato delle regioni, che ha sede a Bruxelles, è il secondo organo consultivo dell'Unione e viene interpellato su proposte che riguardano settori di competenza del governo locale e regionale. Il Comitato deve essere consultato dalla Commissione europea, dal Consiglio dei ministri e dal Parlamento europeo ogni volta che vengono avanzate nuove proposte in settori che interessano la realtà locale e regionale. Il Trattato di Maastricht ha stabilito cinque settori di questo tipo: coesione economica e sociale; reti infrastrutturali transeuropee; sanità pubblica; istruzione e gioventù; cultura. I settori sono stati successivamente ampliati e attualmente comprendono altresì: politica dell'occupazione; formazione professionale; ambiente; trasporti; protezione civile;

²⁹ J. Loughlin, *Representing regions in Europe: the committee of the regions*, in "Regional & federal studies", 1996.

cambiamenti climatici; energia; servizi di interesse generale, come i servizi postali e le telecomunicazioni. In questi ambiti rientrano oltre i due terzi della produzione legislativa dell'UE.

A tali settori di consultazione obbligatoria si aggiunge la facoltà della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo di rivolgersi al Comitato, ogni qualvolta lo ritengano opportuno, in relazione alle politiche comunitarie di rilevanza sociale. Il Comitato delle regioni, inoltre, può formulare pareri di sua iniziativa, cosa che gli permette di sottoporre all'attenzione dell'UE le questioni che interessano il livello di governo locale e regionale³⁰. Esso organizza i propri lavori attraverso sei commissioni specializzate, che si occupano di altrettanti settori politici, ed ogni anno si svolgono cinque sessioni plenarie dove il Comitato adotta pareri e definisce le sue politiche generali. Durante la prima fase del processo decisionale europeo il Comitato delle regioni cerca di coinvolgere i soggetti locali e regionali. Sapendo che il 70% delle politiche comunitarie hanno un impatto diretto regionale e locale, il Comitato organizza consultazioni regolari per condividere le informazioni e le preoccupazioni sui temi prioritari dell'UE con i suoi principali interlocutori: le autorità locali e regionali, associazioni europee, nazionali, regionali, locali, ONG, organizzazioni non-profit, piattaforme e reti, ecc. Dal momento che il 70% della legislazione UE ha un impatto diretto regionale e locale, i cittadini dell'Unione europea devono essere coinvolti nella costruzione dell'UE e le autorità elette più vicine ai cittadini devono essere in grado di comunicare le loro opinioni durante la preparazione della legislazione comunitaria. Secondo dati riportati sul sito del Comitato delle regioni, il 50% dei cittadini dell'Unione europea ritiene che i loro rappresentanti, eletti a livello locale e regionale, sono maggiormente in grado di rappresentarli a livello UE. I 344 membri del Comitato delle regioni vivono e lavorano

³⁰ Ch. Jeffery, *The regional dimension of the European union: toward a third level in Europe ?*, London-Portland, 1999.

nelle regioni o nelle città da cui provengono e sono in contatto con le preoccupazioni dei loro elettori. Essi hanno la possibilità di parlare per i loro elettori al centro del processo decisionale e legislativo dell'Unione europea e tenerli aggiornati sui relativi sviluppi. Tutto questo avviene attraverso procedure ben precise, per comprendere le quali è opportuno analizzare dapprima la composizione e l'organizzazione del Comitato delle regioni, iniziando dagli organi (Presidente, Ufficio di presidenza, Assemblea plenaria e commissioni) per analizzare successivamente le aggregazioni all'interno del Comitato (delegazioni nazionali, gruppi politici e gruppi interregionali) e infine il motore amministrativo-organizzativo del Comitato: il Segretariato e il Segretario generale.

2. Il Presidente

Nell'analizzare la struttura interna del Comitato delle regioni la figura di maggiore evidenza è senza dubbio il Presidente che dirige i lavori del Comitato, ne presiede le sessioni plenarie e lo rappresenta ufficialmente. Nel corso della prima sessione plenaria del Comitato delle regioni i due principali gruppi politici, il Partito popolare europeo e il Partito socialista europeo, hanno concordato che, durante ogni legislatura³¹, la carica di Presidente viene divisa in due mandati per consentire un'alternanza di rappresentanti della maggioranza politica e di quella territoriale. Tale impostazione riflette l'esigenza di bilanciare i vari interessi territoriali e politici all'interno del Comitato e di prevenire una spaccatura lungo le linee di divisione più profonde, quelle tra le autorità regionali e locali da un lato e tra i partiti di destra e di sinistra dall'altro. Il mandato del Presidente dura attualmente due anni e mezzo

³¹ Il Trattato di Maastricht ha fissato la durata del mandato dei membri del Comitato delle regioni a quattro anni. Il Trattato di Lisbona, per allineare il mandato del Comitato a quello del Parlamento europeo, ha esteso tale durata da quattro a cinque anni.

ed egli viene eletto dall'Assemblea plenaria a maggioranza dei voti espressi. Nel caso in cui nessun candidato raggiunga la maggioranza al primo turno, si procede ad un secondo turno e, in caso di parità, si procede ad estrazione a sorte. I candidati alla carica di Presidente e primo vicepresidente, le cui elezioni si svolgono separatamente, prima dell'elezione possono rivolgere una breve dichiarazione all'Assemblea. Vista l'importanza politica e istituzionale di questa figura, le candidature e la successiva elezione a Presidente avviene tra i più illustri leader regionali che possono vantare una ricca esperienza pregressa nell'arena politica europea nonché forti legami con le associazioni interregionali pan-europee. Jacques Blanc (PPE/FR), primo rappresentante regionale ad essere eletto Presidente del Comitato delle regioni, ricopriva la carica di Presidente della Regione Languedoc-Roussillon ed era altresì alla guida dell'Associazione delle regioni europee (ARE) che è la più grande associazione di autorità sub-statali in Europa. L'attuale Presidente è l'ex deputato finlandese Markku Markkula, esponente del Partito Popolare Europeo eletto in occasione delle seduta plenaria del mese di febbraio 2015, che succede al belga Michel Lebrun. Markkula è membro dell'organo esecutivo del consiglio regionale di Helsinki - Uusimaa, ente che presiede allo sviluppo regionale, e presidente del consiglio urbanistico di Espoo.

Il compito di rappresentare il Presidente in caso di assenza spetta al primo vicepresidente che viene eletto dall'Assemblea plenaria con un mandato della stessa durata di quello del Presidente.

3. L'Ufficio di presidenza

L'Ufficio di presidenza, detto anche Bureau, è l'organo trainante del Comitato in quanto ne definisce il programma politico all'inizio di ciascun nuovo mandato presidenziale, ne controlla l'esecuzione e

presenta, nel merito, relazioni annuali e di fine mandato. Inoltre fissa l'agenda delle sessioni plenarie, stabilisce il piano di lavoro delle commissioni all'inizio di ogni mandato e ne effettua, al termine, una valutazione complessiva. Il Bureau è un organo collegiale in cui ogni delegazione nazionale ha un numero prefissato di seggi. Attualmente ne fanno parte 60 membri³² e si riunisce sette volte l'anno, vale a dire prima di ciascuna delle cinque sessioni plenarie, a Bruxelles, e di due riunioni straordinarie tenute nel paese che assume la Presidenza del Consiglio. La disciplina relativa alla sua composizione, all'elezione dei suoi membri e al funzionamento è contenuta nel Capo 3 del Regolamento interno del Comitato delle regioni (GUCE L. 18/2000).

Analogamente al Presidente, anche le cariche dei membri dell'Ufficio di presidenza hanno una durata di due anni e mezzo e vengono eletti dall'Assemblea plenaria. L'elezione si svolge sotto la presidenza del Presidente provvisorio, è necessario inoltrare la candidatura per iscritto al segretario generale almeno un'ora prima dell'inizio della sessione plenaria ed è richiesto un numero di presenti pari almeno a due terzi dei membri. Nel caso in cui le delegazioni nazionali presentano una lista comune di candidati, con un solo nome per ogni seggio loro assegnato, questa può essere approvata al primo turno di votazione a maggioranza dei voti espressi. Nell'ipotesi in cui nella lista comune figura un numero di candidati maggiore dei seggi assegnati o la lista non venga approvata, è prevista una votazione separata per ciascun seggio. In caso di cessazione anticipata dalla carica o di dimissioni si procede ad elezione suppletiva, in sessione plenaria, per la rimanente durata del mandato. Essendo il motore politico del Comitato, l'Ufficio di presidenza deve riflettere il pluralismo, in particolare il pluralismo politico, che esiste in seno al Comitato stesso. La sua composizione dunque rispecchia l'equilibrio nazionale e politico del Comitato delle regioni ed assume la seguente forma: il Presidente; il primo vice-

³²I membri diventeranno 62 a partire dal 1° luglio 2013 con l'adesione all'UE della Repubblica di Croazia.

presidente; 28 vicepresidenti³³ (uno per ogni Stato membro); i presidenti dei quattro gruppi politici e altri 28 membri³⁴.

L'Ufficio di presidenza ha i seguenti compiti:

- definire il programma politico all'inizio di ogni legislatura, monitorare la sua attuazione e presentare delle valutazioni annuali e di fine periodo;
- preparare, organizzare e coordinare i lavori dell'Assemblea plenaria e delle commissioni.

A tal fine l'Ufficio di presidenza può:

- istituire gruppi di lavoro di suoi membri o dei membri del Comitato per una consulenza in settori specifici;
- invitare altri membri del Comitato, in virtù della loro competenza o di mandato, e le persone non appartenenti al Comitato, ad assistere alle sue riunioni.
- E' responsabile delle questioni finanziarie, organizzative e amministrative riguardanti membri e supplenti, dell'organizzazione interna del Comitato, il suo segretariato generale, compreso l'organigramma, e dei suoi organi;
- assume il segretario generale nonché i funzionari e degli altri agenti di cui all'art. 69 del Regolamento interno del Comitato delle regioni;
- presenta il progetto di revisione delle spese e delle entrate per l'Assemblea plenaria, a norma dell'articolo 72 del Regolamento interno del Comitato delle regioni;
- autorizza riunioni in sedi diverse da quella abituale di lavoro;
- dispone in merito alla composizione e ai metodi di lavoro dei gruppi di lavoro, dei comitati misti con i paesi candidati all'adesione o di altri organi politici nei quali siedono membri del Comitato;

³³28 a decorrere dal 1° luglio 2013.

³⁴28 a decorrere dal 1° luglio 2013.

- nel caso in cui l'Assemblea plenaria non è in grado di decidere entro i termini prescritti sulla presentazione di un ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, l'Ufficio di presidenza può decidere in merito. In tal caso sarà il Presidente a presentarlo in nome del Comitato e, in occasione della successiva sessione plenaria, investe l'Assemblea della decisione di mantenere il ricorso o di ritirarlo.

Il Presidente, d'intesa con il primo vicepresidente, convoca l'Ufficio di presidenza stabilendo la data della riunione e l'ordine del giorno. Tale convocazione avviene almeno una volta per trimestre ma anche nel caso in cui ne facciano richiesta scritta, entro quattordici giorni dalla presentazione della richiesta, almeno un quarto dei suoi membri. Il Segretario generale riceve l'incarico dal Presidente di elaborare i documenti di discussione e le proposte di decisione sui singoli temi da trattare; documenti che vengono allegati al progetto di ordine del giorno ed inviati ai membri almeno dieci giorni prima dell'inizio della riunione. I membri possono far pervenire al Segretario generale, entro il terzo giorno lavorativo che precede l'inizio della riunione dell'Ufficio di presidenza, i propri emendamenti che, una volta tradotti, devono poter essere consultati per via elettronica.

Le decisioni vengono prese a maggioranza dei voti espressi e, per la validità della seduta, è richiesta la presenza di almeno la metà dei membri. Una votazione è valida a prescindere dal numero dei presenti a meno che non vi sia la richiesta della verifica del numero legale da parte di un membro, votata da almeno altri sei membri. Nel caso in cui da tale verifica risulta che il numero dei presenti sia inferiore alla metà dei membri, l'Ufficio di presidenza può continuare nelle decisioni ma deve rinviare le votazioni alle riunioni successive. E' riconosciuta al Presidente la possibilità di adottare una decisione, tranne il caso in cui riguardi persone, inviando ai membri la proposta di decisione stessa e

invitandoli a comunicare eventuali obiezioni per iscritto ed entro il termine di cinque giorni, decorsi inutilmente i quali la decisione si considera adottata.

4. L'assemblea plenaria, e la sessione plenaria.

I 344 membri³⁵ del Comitato delle regioni si riuniscono in Assemblea plenaria cinque o sei volte l'anno a Bruxelles per discutere e adottare pareri e risoluzioni. Alle sessioni plenarie frequentemente sono invitati a partecipare membri del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e rappresentanti della presidenza dell'UE, per discutere questioni di particolare interesse per gli enti locali e regionali. All'Assemblea plenaria sono attribuiti, in particolare, i seguenti compiti:

- adottare pareri, rapporti e risoluzioni;
- adottare il progetto di stato di previsione delle spese e delle entrate del Comitato;
- adottare il programma politico del Comitato all'inizio di ogni mandato;
- eleggere il Presidente, il primo vicepresidente e gli altri membri dell'Ufficio di presidenza;
- costituire le commissioni;
- adottare e revisionare il regolamento interno del Comitato;
- decidere la presentazione di un ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea che il Presidente presenterà a nome del Comitato.

L'Assemblea plenaria viene convocata dal Presidente almeno una volta al trimestre e l'Ufficio di presidenza, nel corso del terzo trimestre

³⁵ I membri diventeranno 353 a partire dal 1° luglio 2013 con l'adesione all'UE della Repubblica di Croazia.

dell'anno precedente, stabilisce il calendario delle sessioni plenarie, sessioni che possono svolgersi anche nell'arco di uno o più giorni di seduta. E' prevista anche una convocazione straordinaria dell'Assemblea plenaria nel caso in cui lo richiedano almeno un quarto dei membri, indicando il tema da trattare e senza la possibilità di inserire ulteriori temi nell'ordine del giorno. In caso di richiesta il Presidente convoca la sessione plenaria straordinaria in una data che non sia precedente a una settimana né successiva ad un mese a quella di richiesta. L'Ufficio di presidenza provvede a definire il progetto preliminare di ordine del giorno che contiene, in base all'ordine in cui sono stati adottati e/o presentati dalle commissioni, l'elenco provvisorio dei progetti di parere, di rapporto o di risoluzione, nonché tutti i documenti da sottoporre a decisione da trattare nel corso della sessione plenaria. Il progetto e i documenti vengono trasmessi dal Presidente, per via elettronica e nelle rispettive lingue ufficiali, sia ai membri che ai supplenti e, al contempo, vengono resi disponibili nel formato elettronico. Il Presidente ha la facoltà di iscrivere nel progetto di ordine del giorno un documento per decisione, in determinati casi, che dovrà essere ben motivato dal Presidente stesso sulla copertina del documento in questione. Tale procedura prevede che il documento, nelle rispettive lingue ufficiali, pervenga ai membri almeno una settimana prima dell'apertura della sessione plenaria. Prima di ogni sessione plenaria, quindi, viene inviata ad ogni membro un progetto di ordine del giorno particolareggiato con il quale si invita i membri a presentare emendamenti attraverso il sistema online, accessibile dal portale dei membri stessi, almeno tre giorni lavorativi prima dell'apertura della sessione plenaria. Il progetto definitivo di ordine del giorno viene stabilito dall'Ufficio di presidenza, che si riunisce immediatamente prima dell'apertura della sessione plenaria. In esso possono essere incluse questioni a carattere urgente o di attualità, il cui esame non può essere rinviato alla sessione successiva, nel caso in cui l'iscrizione

all'ordine del giorno abbia ricevuto il voto favorevole dei due terzi dei membri dell'Ufficio di presidenza. Sia l'Ufficio di Presidenza che l'Assemblea plenaria possono decidere - su proposta del Presidente, di un gruppo politico o di trentadue membri - di rinviare l'esame di un documento per decisione ad una sessione successiva o di rinviare il documento per decisione alla commissione competente affinché venga nuovamente esaminato. Nel primo caso il documento è accompagnato da tutti gli emendamenti validamente depositati ad esso relativi mentre nel secondo caso gli emendamenti cadono e il relatore può depositare emendamenti o richiedere una revisione preliminare del testo da parte sua. La sessione plenaria rappresenta il più importante evento istituzionale del Comitato delle regioni, nel corso del quale vengono approvati definitivamente i pareri e le dichiarazioni, che esprimono la posizione del Comitato nel processo politico-decisionale dell'Unione europea. La sessione plenaria, aperta dal Presidente che sottopone ad adozione il progetto di ordine del giorno definitivo, è aperta al pubblico a meno che l'Assemblea plenaria non disponga diversamente. Ciò è quanto stabiliscono gli artt. 16 e 17 del Regolamento interno del Comitato delle regioni (GUCE L. 6/2010) che negli articoli successivi disciplina dettagliatamente lo svolgimento della sessione plenaria.

Come per l'Ufficio di presidenza, anche l'Assemblea adotta le decisioni a maggioranza dei voti espressi e, per la validità della seduta, è richiesta la presenza di almeno la metà dei membri. Una votazione è valida a prescindere dal numero dei presenti a meno che non vi sia la richiesta della verifica del numero legale da parte di un membro, con voto favorevole di almeno altri quindici membri. Nel caso in cui da tale verifica risulta che il numero dei presenti è inferiore al numero legale, i punti all'ordine del giorno che comportano una votazione sono rinviati alla seduta successiva.

Circa le modalità della votazione sono previste tre forme valide di voto: voto «favorevole», voto «contrario» e «astensione». Ai fini dell'esito

della votazione vengono presi in considerazione solo i voti favorevoli e i contrari e, in caso di parità, il testo o la proposta messi ai voti si considerano respinti. Su proposta del Presidente, di un gruppo politico o di trentadue membri, la votazione può essere anche nominale, tranne che per la votazione degli emendamenti, e a scrutinio segreto, quando il voto riguarda decisioni relative alle persone. Su iniziativa del Presidente si può ricorrere altresì al voto elettronico.

Possono assistere ed essere invitati a prendere la parola i rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Tale possibilità è concessa anche a personalità esterne su invito del Presidente del Comitato. La durata degli interventi, nel corso di una sessione plenaria, è disciplinata dall'art. 18 del Regolamento interno del Comitato delle regioni (GUCE L. 6/2010). In base a quest'ultimo è l'Assemblea, su proposta dell'Ufficio di presidenza, a stabilirne la durata per ogni punto dell'ordine del giorno ed è soggetta a modifiche e/o restrizioni da parte del Presidente nel corso della seduta stessa. Quest'ultimo ha altresì la facoltà di togliere la parola ad un oratore nel caso in cui, a seguito di un primo richiamo, quest'ultimo continui il proprio intervento dopo aver superato il tempo a disposizione. E' anche prevista la facoltà per un membro di chiedere di porre fine ai dibattiti, proposta che il Presidente deve mettere ai voti. Il Presidente concede la parola in base all'elenco degli oratori nel quale i membri vengono iscritti in ordine di richiesta. E' prevista una eventuale priorità, su richiesta dei membri, per il relatore della commissione interessata e i rappresentanti dei gruppi politici e delle delegazioni nazionali. I presidenti e i relatori delle commissioni interessate hanno diritto alla parola. Ciascun oratore può intervenire al massimo per due volte su uno stesso argomento ed eventuali deroghe sono soggette alla valutazione del Presidente. Nel corso della sessione plenaria hanno diritto di presentare emendamenti solo i membri e i supplenti debitamente designati e, a tal proposito, gli emendamenti mantengono la loro

validità anche nel caso in cui chi ha esercitato tale diritto perde la qualità di membro o supplente del Comitato. Gli emendamenti devono pervenire al Segretario generale, entro i termini e le modalità previste dal Regolamento interno del Comitato delle regioni³⁶, e devono essere distribuiti ai membri prima dell'inizio della sessione. Si può procedere a votazione unica nel caso in cui più emendamenti abbiano contenuto o finalità simili e, alla fine, si procede alla votazione dell'intero testo.

Il Presidente, al termine della sessione plenaria, comunica data e luogo della sessione successiva ed eventualmente i punti già noti dell'ordine del giorno.

5. Le commissioni tematiche

Il Comitato delle regioni organizza i propri lavori per mezzo di sei commissioni tematiche che hanno un ruolo fondamentale nell'attuazione della funzione consultiva che il Comitato è tenuto a svolgere nel processo decisionale comunitario. Nell'ambito delle Commissioni vengono preparati, perfezionati ed approvati i pareri, prima di passare alla votazione definitiva alle sessioni plenarie, in merito alle seguenti materie: politica di coesione territoriale; politica economica e sociale; risorse naturali; ambiente, cambiamenti climatici ed energia; istruzione, gioventù, cultura e ricerca; cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni; affari finanziari e amministrativi. Le commissioni vengono costituite all'inizio di ogni mandato quinquennale dall'Assemblea plenaria che decide la loro composizione e il loro mandato su proposta dell'Ufficio di presidenza.

³⁶Art. 23, paragrafo 3, GUCE L. 6/2010: *Gli emendamenti devono pervenire al segretario generale almeno nove giorni lavorativi prima dell'apertura della sessione plenaria. Devono essere consultabili in formato elettronico non appena tradotti e, in ogni caso, almeno quattro giorni lavorativi prima della sessione plenaria. (...) Il termine per la presentazione degli emendamenti può essere ridotto dal Presidente a un minimo di tre giorni lavorativi, nei casi previsti dall'articolo 15, paragrafo 4.*

L'intero capo 4 del Regolamento interno del Comitato delle regioni (GUCE L. 6/2010) è dedicato alle commissioni, disciplinandone la composizione, le attribuzioni, le modalità di svolgimento delle riunioni e del processo decisionale.

Ogni membro del Comitato deve far parte di almeno una commissione mentre la soglia massima è fissata a due, salvo i membri delle delegazioni nazionali il cui numero risulta inferiore al numero delle commissioni, per i quali può essere prevista una deroga da parte dell'Ufficio di presidenza.

La commissione stessa designa tra i suoi membri, per acclamazione o a maggioranza dei voti espressi, il presidente, il primo vicepresidente e uno o due vicepresidenti. Analogamente all'elezione del Presidente del Comitato delle regioni, anche i presidenti delle commissioni vengono designati seguendo i criteri dell'alternanza delle nazioni e dei livelli territoriali, nonché l'esperienza e la visibilità dei candidati all'interno del Comitato e nel più ampio contesto dell'arena politica europea.

Il presidente e il primo vicepresidente fissano la data della riunione e l'ordine del giorno che devono pervenire ai membri, unitamente alla convocazione, almeno quattro settimane prima. Sono previste riunioni straordinarie quando ne facciano richiesta scritta almeno un quarto dei membri della commissione che fissano altresì l'ordine del giorno. La segreteria della commissione, almeno cinque settimane prima, riceve i progetti di parere e gli altri documenti di discussione, provvede alla traduzione nelle rispettive lingue e li mette a disposizione dei membri almeno dieci giorni prima della riunione. Come per l'Assemblea plenaria, le riunioni sono aperte al pubblico, a meno che la commissione non disponga diversamente.

Le commissioni hanno il compito di esaminare in dettaglio le proposte sulle quali il Comitato viene consultato e formulare un progetto di parere, in cui vengono esposti i punti in cui il Comitato concorda con le proposte della Commissione europea e i punti che invece, a suo avviso,

devono essere modificati. Le bozze di pareri e risoluzioni sono presentate all'Assemblea plenaria per l'adozione e vengono discusse durante una delle cinque sessioni plenarie che si svolgono ogni anno. Se la maggioranza lo approva, esso viene adottato come parere del Comitato delle regioni e trasmesso alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio europeo.

Le commissioni, oltre alla preparazione di progetti di parere, organizzano convegni e seminari sulle tematiche di loro competenza. Ogni commissione, che dispone di una sua segreteria nell'ambito dell'amministrazione, si compone di circa 100 membri e la sua composizione riflette la composizione politica e nazionale del Comitato delle regioni. Ogni commissione dispone di una segreteria nell'ambito dell'amministrazione del Comitato delle Regioni ed elegge tra i suoi membri, per un periodo di due anni e mezzo, un presidente, un primo vicepresidente e un massimo di due altri vicepresidenti. Attualmente le commissioni del Comitato delle Regioni sono sei e sono le seguenti: Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX); Politica di coesione territoriale (COTER); Commissione Politica economica (ECON); Politiche sociali, cultura, istruzione e ricerca (SEDEC); Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE); Risorse naturali e agricoltura (NAT). Bisogna notare che, rispetto al quinquennio 2010 – 2015, le commissioni del Comitato delle Regioni hanno subito alcune modifiche nella loro composizione e rispetto alle proprie materie di competenza: infatti, durante lo scorso mandato, la politica sociale e la politica economica erano comprese in un'unica commissione, denominata ECOS; allo stesso tempo, l'attuale commissione SEDEC, non prevedeva all'interno delle sue competenze la politica sociale ed era dunque denominata EDUC.

La Commissione Affari finanziari e amministrativi (CAFA) è composta da otto membri e consiglia l'Ufficio di presidenza in materia finanziaria e amministrativa. Essa è stata istituita per facilitare e incoraggiare un

rapporto più stretto con l'autorità di bilancio, al fine di garantire che le priorità del Comitato delle regioni siano prese in considerazione e attuate nell'ambito della procedura annuale di bilancio.

E' stata istituita, infine, una Commissione temporanea ad-hoc sul bilancio UE (BUDG) che è la continuazione del gruppo di lavoro dell'Ufficio di presidenza che ha operato tra il 2006 e il 2010. Creata a norma dell'articolo 45 del Regolamento di procedura del Comitato delle regioni, è stata istituita dall'Assemblea plenaria del Comitato all'inizio del suo nuovo mandato nel febbraio 2010. L'Assemblea ha deciso che tale Commissione ad-hoc resterà in vigore fino alla fine del corrente mandato quinquennale (2010-2015) ed è stata oggetto di una revisione intermedia del suo mandato nel giugno 2012. La Commissione temporanea ad-hoc sul bilancio dell'UE ha diverse finalità: elaborare un progetto di parere del Comitato delle regioni sulla proposta della Commissione europea sulla revisione del quadro finanziario dell'UE e presentarlo all'Assemblea plenaria del Comitato; elaborare altri pareri, nel modo ritenuto appropriato dall'Ufficio di presidenza, per quanto riguarda la discussione sul bilancio all'interno dell'Unione europea; garantire la coerenza tra le opinioni delle diverse commissioni del Comitato delle regioni e le prese di posizione del Comitato sulla discussione sul bilancio e sui processi di revisione e di riforma in corso; fornire, ove necessario, un'interfaccia politica con le altre istituzioni e in particolare con il maggior numero di commissioni del Parlamento europeo strettamente interessate, la Commissione, il Consiglio e le presidenze dell'UE; rappresentare il Comitato all'esterno, attraverso forme appropriate, per quanto riguarda il dibattito sul bilancio.

6. Le aggregazioni all'interno del Comitato delle regioni

Fin dalla sua nascita, in seno al Comitato si è attivata una dinamica spontanea di aggregazione dei membri basata su parametri di appartenenza e di identificazione politica per così dire ascrivibili. I parametri principali di questa dinamica risultano essere quelli dell'appartenenza nazionale, dell'appartenenza partitica, dell'appartenenza ai differenti ordini di grandezza o livelli istituzionali dell'ente di governo subnazionale, dell'appartenenza ad una determinata area geografica.

A tal proposito occorre sottolineare come, in via di principio, all'interno del Comitato delle regioni i rappresentanti dei poteri territoriali subnazionali portano certamente i loro interessi particolari ma, in quanto membri di una struttura d'autorità europea, sono tenuti ad armonizzarli col superiore, comune interesse comunitario nell'ottica della sussidiarietà.

6.1. Le delegazioni nazionali

L'aggregazione per appartenenza nazionale deve considerarsi come "obbligata" per non dire "automatica", se si tiene in considerazione il fatto che la distribuzione dei membri del Comitato si realizza per quote o contingentati nazionali e la loro designazione è fatta dai rispettivi Stati di appartenenza. La matrice territoriale è alla base della composizione e dell'organizzazione delle delegazioni nazionali che riflettono il complesso equilibrio politico, geografico e locale/regionale di ciascuno Stato membro. Esse hanno avuto un ruolo importante nella fase di impianto e di articolazione organizzativa del Comitato, essendo assenti, in questa fase, altre forme di aggregazione. «I rappresentanti di ogni

paese hanno costituito le delegazioni nazionali che, con il primo Regolamento interno del 1994, sono state riconosciute quali strutture basilari del Comitato³⁷». Il Comitato delle regioni è composto da 28 delegazioni nazionali che, prima di ogni sessione plenaria o di altre riunioni, si riuniscono per discutere le posizioni delle rispettive regioni su questioni politiche che saranno affrontate nel corso della sessione e per l'adozione di posizioni comuni. Il Trattato di Maastricht all'art. 198 A prevede che «è istituito un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali» e, basandosi sul criterio della popolazione degli Stati membri, fissa il numero dei membri del Comitato delle regioni di ciascuno Stato. La distribuzione dei seggi assegnati tra i vari livelli di autorità sub-statali nonché la procedura giuridica di nomina dei rappresentanti al Comitato delle regioni viene lasciata agli Stati membri che possono definirle autonomamente. Inizialmente il Trattato di Maastricht ha previsto 189 membri che successivamente, a seguito degli allargamenti dell'UE, sono progressivamente aumentati. A meno di un anno dalla sua nascita il numero dei membri del Comitato delle regioni viene elevato a 222 titolari, e altrettanti supplenti, provenienti da 15 Stati membri. Tale variazione ha fatto seguito all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia all'Unione europea il 1° gennaio 1995. Un significativo allargamento, in seguito all'adesione all'UE di dieci nuovi Stati³⁸ il 1° maggio 2004, comporta un incremento del numero dei membri del Comitato delle regioni che viene così portato a 317 titolari, e altrettanti supplenti, dei 25 Stati membri. Un ulteriore incremento del numero dei membri del Comitato delle regioni avviene il 1° gennaio 2007, data in cui viene portato a 344 a seguito dell'adesione all'UE della Bulgaria e della Romania. La composizione numerica del Comitato si avvicina così

³⁷DOMORENOK E., *Regioni in Europa*, cit., pag 59.

³⁸Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

notevolmente al limite imposto dal Trattato di Nizza nel 2001 che fissa a 350 il numero massimo dei membri del Comitato delle regioni.

Tale limite viene confermato nel 2007 anche dal Trattato di Lisbona che prevede altresì, all'art. 305 (ex articolo 263, secondo, terzo e quarto comma, del TCE), che *«il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta una decisione che determina la composizione del Comitato. [...] Il Consiglio adotta l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro»*.

Non è più il Trattato a stabilire la ripartizione dei seggi tra le delegazioni nazionali ma deve essere approvata dal Consiglio, su proposta della Commissione, con un'apposita decisione. Consiglio che deve anche riesaminare a intervalli regolari le regole relative alla composizione del Comitato delle regioni al fine di tener conto dell'evoluzione economica, sociale e demografica nell'Unione, così come previsto dal Trattato di Lisbona. Attualmente l'attività del Comitato delle regioni viene svolta da 344 membri nominati dal Consiglio europeo, su proposta degli Stati membri, per cinque anni. I rappresentanti regionali possono partecipare ai lavori del Comitato delle regioni attraverso quattro modalità: la presenza alle sedute plenarie, la presenza nelle due commissioni di cui ogni membro deve far parte per regolamento, l'eventuale presenza nell'ufficio di presidenza e la produzione di pareri del Comitato delle regioni nel ruolo di relatore.

6.2. Il processo di selezione dei membri del Comitato delle regioni

Al fine di garantire una rappresentanza equilibrata degli interessi nei diversi livelli di governo sub statali, che al tempo stesso realizzasse e contemperasse l'equilibrio politico e geografico, la ripartizione dei seggi è stata strutturata fin dall'inizio in modo da coinvolgere tutte le articolazioni territoriali interne (regioni, province o contee, comuni e città). Ciascun paese sceglie i propri membri seguendo procedure distinte, ma ogni delegazione nazionale riflette l'equilibrio politico, geografico e regionale/locale del rispettivo Stato membro. Si tratta di parametri essenziali ai fini di un'adeguata rappresentatività degli enti locali e regionali in seno al Comitato delle regioni.

Germania, Francia, Italia e Gran Bretagna hanno le delegazioni più grandi, costituite da 24 membri sin dalla nascita del Comitato delle regioni, che non sono state intaccate nel corso degli anni dalle variazioni intervenute a seguito degli allargamenti dell'UE.

Essendo il Comitato delle regioni composto di rappresentanti delle diverse collettività regionali e locali, il processo di selezione dei membri riveste un'importanza fondamentale per il suo funzionamento.

Visto che sono gli Stati membri a stabilire criteri e procedure per la composizione delle delegazioni ci ritroviamo di fronte ad una conseguente notevole varietà di criteri e delle procedure per la composizione delle delegazioni. La delegazione italiana è composta da 24 membri e un numero equivalente di supplenti. I membri del Comitato delle regioni italiani sono rappresentanti regionali e locali, con un mandato elettorale nel nostro paese. Essi sono nominati membri del Comitato, con un mandato di cinque anni, da parte del Consiglio dell'Unione europea su proposta del governo nazionale. Il loro ruolo è duplice: sollevare le preoccupazioni delle regioni e autorità locali e

mantenere i propri cittadini informati sugli sviluppi dell'Unione europea. Al problema dell'equilibrio territoriale, necessario a garantire un'equa distribuzione dei seggi tra i differenti livelli di governo sub-statali, è stata data una soluzione differente da parte dei singoli Stati membri, a seconda sia della tipologia delle articolazioni territoriali interne, sia del differente grado di autonomia attribuito alle medesime sia a livello politico-istituzionale interno sia nei rapporti con le istituzioni comunitarie. Gli Stati stabiliscono i criteri per l'individuazione di un'adeguata rappresentanza, nella delegazione nazionale, dei diversi livelli di governo sub-statale nonché il relativo meccanismo di rotazione tra i vari livelli di autorità all'interno delle delegazioni. Tali criteri hanno finito per dare un'ampia rappresentanza alle regioni, centri che godono di rilevanti poteri e autonomia, a discapito dei livelli di governo locali e intermedi. In Italia 14 seggi su 24 sono assegnati a rappresentanti delle autorità regionali, 7 seggi a livello locale e solo 3 seggi a livello intermedio. L'Italia ha posto in essere una sorta di bilanciamento nella suddivisione dei seggi assegnati ai membri titolari attraverso una diversa distribuzione delle quote tra i membri supplenti. La maggioranza dei seggi attribuita ai membri titolari rappresentanti le autorità regionali viene compensata attribuendo 8 membri supplenti alle regioni, 7 alle Province e 9 ai Comuni. La varietà delle modalità per la selezione dei membri e dei supplenti del Comitato delle regioni adottate nell'Unione europea rispecchia la diversità dei sistemi politici e territoriali presenti in Europa. L'allargamento dell'Unione a 28 Stati membri non ha fatto che avvalorare ulteriormente tale constatazione. Ci si trova di fronte a due tipi fondamentali di rappresentanza. Da un lato, nei paesi³⁹ a orientamento federale o a carattere fortemente regionale, il ruolo rappresentativo delle regioni è espressamente enunciato in atti giuridici, per cui le delegazioni nazionali di questi paesi nel Comitato delle

³⁹Austria, Belgio, Germania, Italia e Spagna.

regioni sono costituite principalmente da rappresentanti regionali, mentre gli enti locali vi sono rappresentati solo in misura marginale. Dall'altro, nei paesi⁴⁰ in cui i sistemi regionali sono meno forti o non esistono affatto, i rappresentanti provengono soprattutto, quando non addirittura esclusivamente, dai livelli locali. Una composizione così variegata delle delegazioni nazionali riflette le caratteristiche istituzionali interne dei vari Stati membri e, allo stesso tempo, rende difficoltosa la ricerca dell'equilibrio interno nel Comitato delle regioni. In particolar modo è emersa una lentezza nel processo di nomina delle delegazioni nazionali e un notevole «conflitto tra il livello regionale e quello locale, dovuto alle notevoli differenze delle competenze politiche e amministrative tra i due livelli. E' stata avanzata persino la proposta di dividere il Comitato in due camere, una per le regioni con poteri legislativi e l'altra per tutte le altre unità sub-statali⁴¹». Tale proposta non ha trovato poi attuazione in quanto non ha ricevuto il consenso della maggioranza dei membri del Comitato delle regioni. Malgrado la diversità delle procedure di selezione per ciascuna delegazione nazionale, va sottolineato che le associazioni degli enti territoriali vi svolgono sempre un ruolo di rilievo. Infatti, nella maggior parte degli Stati membri – in particolare quelli di più recente adesione – spetta appunto alle associazioni di enti regionali o locali predisporre le liste di candidati da trasmettere poi ai rispettivi governi nazionali per la designazione finale. Benché la sensibilità politica dei governi nazionali nei confronti degli enti regionali e locali del proprio paese vari da uno Stato all'altro, è raro che le liste proposte dalle associazioni vengano modificate. In altri termini, quasi tutti i governi nazionali accettano l'elenco di candidati che è stato loro sottoposto e lo approvano senza modifiche prima di trasmetterlo al Consiglio dell'Unione europea.

⁴⁰E' il caso di Portogallo, Grecia, Estonia, Lettonia, Cipro, Svezia, Lussemburgo, ecc.

⁴¹ DOMORENOK E., *Regioni in Europa*, cit., pag 65

Le disposizioni relative alla composizione del Comitato delle regioni e al processo di selezione dei suoi membri hanno subito vari sviluppi, dall'articolo 198A del Trattato di Maastricht fino alle ultime modifiche apportate dal Trattato di Lisbona. In particolare, lo stesso Comitato delle regioni ha avanzato in più di un'occasione richieste precise in merito alla disciplina della sua composizione, specie riguardo alla necessità per i membri di essere titolari di un mandato elettorale o politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea democraticamente eletta, nonché all'equiparazione della durata del loro mandato a quello del mandato dei parlamentari europei (5 anni invece di 4).

Benché con il Trattato di Amsterdam vi sia già stata un'evoluzione per quanto riguarda le competenze del Comitato delle regioni, soprattutto grazie all'ampliamento della sua funzione consultiva, è soltanto con il Trattato di Nizza che sono state raccolte le richieste del Comitato relative al processo di selezione dei suoi membri. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, il 1° febbraio 2003, i membri e i supplenti del Comitato delle regioni devono essere rappresentanti eletti a suffragio diretto o essere politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta a suffragio diretto. Va comunque osservato che, tranne qualche rara eccezione, la maggior parte delle delegazioni nazionali del Comitato delle regioni ha osservato tale principio di legittimità democratica fin dall'istituzione del Comitato. Solo il Trattato di Lisbona, invece, eleverà il mandato dei membri del Comitato delle regioni a 5 anni, equiparandolo a quello dei parlamentari europei. Entrando nel merito delle nomine dei membri italiani, l'art. 27 della Legge 24 dicembre 2012, n.234, "*Modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle regioni*", stabilisce che i membri titolari e supplenti del Comitato sono proposti al Consiglio dell'Unione europea dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il comma 2 dell'art. 27 prevede che l'indicazione dei membri per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano viene effettuata dalla Conferenza delle

regioni e delle province autonome; per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e, per le province e per i comuni rispettivamente dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM, secondo i criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni. Al quarto comma è prevista la comunicazione del sostituto dall'organismo competente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in caso di decadenza in corso di mandato di uno dei membri, ai fini della proposta al Consiglio dell'Unione europea.

6.3. Il mandato e la legittimità dei membri del CdR

I membri titolari del Comitato delle regioni e i loro supplenti sono rappresentanti delle collettività regionali e locali, conformemente al disposto dell'art. 263 del Trattato CE. Nell'esercizio delle loro mansioni non sono vincolati da alcun mandato imperativo ed esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come indicato nel paragrafo precedente, per allineare il mandato del Comitato delle regioni a quello del Parlamento europeo, la durata in carica dei membri del Comitato è stata estesa da quattro a cinque anni.

Il mandato quinquennale di un membro titolare o supplente ha inizio a partire dalla data in cui prende effetto la sua nomina ufficiale da parte del Consiglio ed ha termine per scadenza del mandato in virtù del quale è stato nominato, per dimissioni o per decesso. Per la rimanente durata del mandato il Consiglio nomina un successore. Le dimissioni devono essere date per iscritto, firmate dal membro titolare o supplente dimissionario e inviate al Presidente del Comitato. Quest'ultimo

provvede ad informare il Consiglio, il quale constata la vacanza ed avvia la procedura di nomina del successore. Il Trattato di Maastricht non specifica se i membri del Comitato delle regioni devono essere muniti di un mandato elettivo, secondo quanto richiesto dalla gran parte dei rappresentanti regionali e locali nella fase dei negoziati che hanno preceduto la firma del Trattato, o possono essere semplici funzionari amministrativi, tesi sostenuta dai governi nazionali. Il Trattato di Maastricht all'art. 198 A prevede genericamente che «è istituito un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali» e affida al Comitato delle regioni un ruolo consultivo estremamente limitato, senza porre alcun vincolo in merito alla natura del mandato dei suoi futuri membri. Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, introduce all'art. 263 (ex art. 198 A) il divieto di essere contemporaneamente membri del Comitato delle regioni e membri del Parlamento europeo. Ma è stato solo nel 2003, con l'entrata in vigore del Trattato di Nizza, che la nuova modifica dell'art. 263 (ex art. 198 A) ha incrementato la legittimità del Comitato delle regioni. Il testo dell'articolo modificato prevede, al primo comma, che *“E' istituito un comitato a carattere consultivo, in appresso designato “Comitato delle regioni”, composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta”*. Aggiunge poi che *“Alla scadenza del mandato di cui al primo comma in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina automaticamente e essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura”*. Questa modifica, oltre all'aumento di legittimità del Comitato delle regioni, ha avuto come conseguenza inevitabile continui avvicendamenti tra i membri del Comitato nonché un notevole incremento dei seggi vuoti. Ciò è legato al fatto che tra la perdita dello *status* di membro del

Comitato delle regioni e la nuova nomina intercorre un lasso temporale, talvolta alquanto lungo, durante il quale, inevitabilmente, il seggio in questione resterà vacante.

6.41 membri supplenti

Ogni membro che non può assistere ad una sessione plenaria può farsi sostituire da un supplente scelto nell'ambito della delegazione nazionale. Ogni membro che non può assistere ad una riunione di commissione, di gruppo di lavoro o a qualsiasi altra riunione approvata dall'Ufficio di presidenza, può farsi sostituire da un altro membro o da un supplente scelto all'interno della propria delegazione nazionale.

Un membro supplente, o un membro facente funzione di supplente, può sostituire un solo titolare ed esercita tutte le funzioni e i diritti del membro titolare durante la riunione in oggetto. La delega di voto deve essere notificata per iscritto al Segretario generale prima dell'inizio della riunione. Il membro titolare può delegare il proprio diritto di voto al supplente per la durata della discussione del progetto di parere. La delega del diritto di voto deve essere presentata per iscritto al Segretario generale prima della riunione in oggetto. Un supplente, o un membro facente funzione di supplente, può votare per conto di un solo membro ed esercita gli stessi poteri, in qualità di membro, nel corso della riunione in questione. Un membro supplente nominato relatore può presentare all'assemblea il progetto di parere di cui è responsabile durante la sessione plenaria nel cui ordine del giorno figura il documento in questione, anche quando il membro titolare per cui funge

da supplente è presente. Nel caso in cui il delegante perde la sua qualità di membro del Comitato delle regioni, salvo eccezioni, la delega cessa di produrre effetti.

6.5 I gruppi politici

I gruppi politici sono costituiti da membri e supplenti del Comitato delle regioni sulla base delle loro affinità politiche, seguendo le linee di attinenza dei partiti nazionali alle famiglie politiche europee. L'aggregazione politica si è di fatto rivelata come un processo spontaneo, al pari di quello riguardante le delegazioni nazionali, e la costituzione dei gruppi non è stata prevista nella struttura originaria del Comitato delle regioni in quanto questi doveva rappresentare unicamente interessi territoriali.

«Il problema della creazione di gruppi politici in seno al CdR si è dunque posto fin dall'inizio. In occasione del dibattito per l'approvazione del Regolamento interno, sono state presentate in Assemblea plenaria⁴² due diverse proposte intese a regolamentare la creazione dei gruppi politici⁴³». Nessuna delle due proposte è risultata convincente per l'Assemblea plenaria che ha finito per approvare il regolamento interno del Comitato delle regioni senza alcuna specifica previsione riguardante i gruppi politici.

«L'assenza di un riferimento esplicito nel regolamento interno del CdR non ha tuttavia impedito la creazione *de facto* dei gruppi politici. In occasione della Assemblea plenaria del 17 novembre 1994, si è svolta

⁴²V. Procès-verbal de la 2ème session plénière du Comité des régions, 5 et 6 avril 1994, doc. CdR22/94 DS/jb.

⁴³MASCIA M., *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, cit., 1996, pag. 49.

la prima riunione dei due maggiori partiti politici: il Gruppo del Partito del socialismo europeo, PSE, e il Gruppo del Partito popolare europeo, PPE. Successivamente sono stati creati il Gruppo del Partito dei liberali e democratici riformatori e il Gruppo alleanza europea⁴⁴».

Attualmente i gruppi politici sono disciplinati dall'articolo 9 del Regolamento interno del Comitato delle regioni, per il quale ciascun membro o supplente non può far parte a più di un gruppo politico. La costituzione di un gruppo politico è subordinata al soddisfacimento di un requisito numerico, fissato in 18 membri o supplenti che rappresentino almeno un quinto degli stati membri e di cui almeno la metà siano membri del Comitato. La mancata osservanza di tali requisiti provoca lo scioglimento del gruppo stesso.

I gruppi politici sono diretti da un presidente e dal Bureau, le loro riunioni avvengono prima o durante le sessioni plenarie e, due volte l'anno, possono tenere altresì una riunione straordinaria. Il segretario dei gruppi politici, che svolge un'importante funzione di coordinamento, assiste i propri membri nella preparazione dei pareri e agisce da promotore di emendamenti da parte del gruppo.

Nel Comitato delle regioni sono presenti quattro gruppi che sono espressione della loro preferenza politica: il Partito popolare europeo (PPE), il Partito socialista europeo (PSE), l'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa (ALDE) e l'Alleanza europea (AE). Alcuni membri del Comitato delle regioni non sono iscritti ad alcun gruppo.

Il Partito popolare europeo (PPE), fondato nel 1976, è la famiglia politica del centro-destra che fa risalire le sue radici ai padri fondatori dell'Europa: Robert Schuman, Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer. Il PPE è la più grande organizzazione politica dell'Europa e il più grande gruppo al Parlamento europeo con 270 membri. Il Partito si impegna a un'Europa forte, imperniata su un modello federale che si

⁴⁴MASCIA M., *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, cit., 1996, pag. 49.

basa sul principio di sussidiarietà. Come già detto precedentemente, l'attuale Presidente del Comitato delle regioni, Ramon Luis Valcarcel Siso, è un membro del Partito popolare europeo.

Il Partito socialista europeo (PSE) è un partito politico europeo di orientamento socialista, socialdemocratico e laburista fondato nel 1992. Con 188 membri al Parlamento europeo è la seconda forza politica, dopo il Partito popolare europeo. Martin Schulz (SDP/D) è il Presidente del Parlamento Europeo mentre il gruppo PSE del Comitato delle regioni è presieduto da Karl-Heinz Lambertz.

Sin dalla prima sessione plenaria il Partito popolare europeo e il Partito socialista europeo hanno avuto un ruolo significativo. Il conflitto politico-partitico, insorto tra i due diversi schieramenti per la nomina del Presidente del Comitato, è stato risolto con un accordo che viene tuttora rispettato. I due gruppi hanno concordato di effettuare una rotazione che consente a un rappresentante di entrambi i gruppi politici di ricoprire la carica di Presidente. A tal fine la durata in carica del mandato dei membri del Comitato delle regioni, inizialmente fissata in quattro anni e successivamente portata a cinque dal Trattato di Lisbona, è stata suddivisa in due periodi durante i quali si alterneranno alla carica di Presidente i rappresentanti dei due principali gruppi politici.

L'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa (ALDE) è il terzo gruppo per numero di iscritti. Fondato nel 2004, il gruppo ALDE è composto di membri eletti del parlamento di diversi partiti politici degli Stati membri dell'Unione europea. Queste delegazioni portano i propri valori politici e culturali, ma collaborano insieme al Parlamento europeo come Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa. Il gruppo ALDE è attualmente composto da 85 membri del Parlamento europeo di 21 paesi dell'Unione ed è guidato da Guy Verhofstadt, liberale belga (OpenVLD). L'Italia è rappresentata da Niccolò Rinaldi dell'Italia dei Valori – Lista Di Pietro.

L'Alleanza europea (AE) è un partito politico europeo, fondato nel 1981, che raggruppa diversi movimenti. L'ideologia politica del partito comprende l'indipendentismo, il federalismo e l'autogoverno della propria regione, considerata al pari di altre presenti in Europa e di tutte le "nazioni senza Stato". Ogni gruppo dispone di un proprio segretario. Prima delle riunioni più importanti ogni gruppo politico si riunisce per adottare una posizione comune. Anche il Presidente del Comitato delle regioni, il primo vicepresidente e i presidenti dei gruppi politici, alla vigilia di ogni sessione plenaria e di riunioni importanti, si riuniscono per raggiungere un consenso politico su determinate questioni chiave.

6.6 I gruppi interregionali

I membri e i supplenti del Comitato delle regioni possono dar vita a gruppi interregionali, le cui attività recano un contributo concreto e danno impulso positivo ai lavori del Comitato. Tale aggregazione su matrice interregionale comprende le autorità sub-statali con priorità o esigenze territoriali simili ed è stata sempre ritenuta particolarmente importante per il processo politico-decisionale all'interno del Comitato delle regioni, unitamente a quella basata sulla variabile nazionale e politica. Il regolamento interno del Comitato delle regioni prevede la possibilità di costituire gruppi interregionali senza stabilire però criteri o procedure specifiche. La nascita di tali forme di aggregazione, nei primi anni di lavoro del Comitato, ha assunto carattere occasionale e un primo tentativo di regolamentarne la costituzione e le attività è stato fatto dal Bureau nel 2007, attraverso una proposta di decisione. Attualmente i gruppi interregionali sono disciplinati dagli artt. 5 e 10 del Regolamento interno del Comitato delle regioni e dalla decisione del Bureau 001/2007. Quest'ultima, all'art. 2, comma 2, prevede che «i membri che desiderano costituire un gruppo interregionale presentano

al Presidente del Comitato delle regioni una proposta dettagliata» la cui approvazione compete all'Ufficio di presidenza che, con decisione, ne formalizza l'iscrizione nel registro dei gruppi interregionali. Inoltre garantisce il rispetto dei criteri di composizione, considerato che ogni gruppo deve essere «composto da almeno dieci membri titolari del Comitato delle regioni appartenenti ad almeno quattro delegazioni nazionali o provenienti da regioni raggruppate in virtù di un accordo internazionale per la promozione della cooperazione transfrontaliera⁴⁵». I gruppi interregionali sono, per la loro stessa natura, diversi dalle commissioni del Comitato delle regioni e pertanto la loro attività non crea alcun rischio di conflitti con le attribuzioni e il programma di lavoro di queste ultime. Del resto tali gruppi non possono adottare posizioni a nome del Comitato delle regioni o di alcuno dei suoi organi costitutivi. Considerato inoltre che i gruppi interregionali non sono organi ufficiali del Comitato delle regioni, quest'ultimo offre loro un limitato numero di servizi, ad esempio, in caso di disponibilità finanziarie e logistiche, può mettere a loro disposizione delle sale di riunione e/o fornire un servizio di interpretazione per le loro riunioni. Queste ultime non possono essere organizzate in concomitanza con le riunioni ufficiali del Comitato delle regioni, né tantomeno con quelle dei gruppi politici o delle delegazioni nazionali.

In seguito all'entrata in vigore della decisione sui gruppi interregionali il 13 febbraio 2007, l'Ufficio di presidenza ha approvato la costituzione di otto gruppi: Le regioni del Mar Baltico, Mediterraneo, Mare del Nord, Danubio, Saar-Lor-Lux, Vino, Crisis Group Automotive e Regioni con potere legislativo. Cinque di questi gruppi sono di carattere geografico, due sono settoriali e uno si basa sull'affinità di *status* giuridico delle Regioni-membri. In base al criterio di composizione geografico troviamo innanzitutto quattro gruppi interregionali basati su

⁴⁵Art. 1 della decisione n. 001/2007 dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni relativa ai gruppi interregionali del CdR.

un programma di cooperazione tra le Regioni situate sulle rive del Mar Baltico, del Mar Mediterraneo, del Mare del Nord e del Danubio. Il quinto gruppo a carattere geografico è costituito dai rappresentanti della storica regione del Saar-Lor-Lux. Il gruppo Regioni del Mar Baltico, istituito nel febbraio 2008, si occupa della cooperazione tra le regioni del Mar Baltico e di contribuire allo sviluppo di queste regioni in senso lato. La sua attività inoltre è finalizzata all'analisi dell'impatto delle varie politiche dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda la dimensione economica e ambientale della politica marittima e a contribuire alla strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico, adottata nel giugno 2009. A tal fine è da sottolineare l'approvazione, nella sessione plenaria del 22 aprile 2009, del parere di iniziativa sul tema "Il ruolo degli enti locali e regionali nella nuova strategia del Mar Baltico", elaborato dalla Commissione RELEX e avente come relatore il presidente del gruppo Regioni del Mar Baltico. Nell'aprile 2008 l'Ufficio di presidenza ha approvato la costituzione del gruppo interregionale Mediterraneo, formatosi nel febbraio del 2009, che presta particolare attenzione alla sfida dell'Unione europea per il Mediterraneo e alla costituzione dell'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM). L'obiettivo è quello di consentire, nell'ambito del Comitato delle regioni, un dialogo costante tra le regioni dei 28 Stati membri dell'Unione europea e le altre regioni del Mediterraneo, nonché di contribuire allo sviluppo di tali regioni nel senso più ampio del termine. L'interesse dei suoi membri è rivolto verso l'impatto delle diverse politiche dell'Unione europea e il proseguimento del processo di Barcellona. Il gruppo Mare del Nord, istituito nel gennaio 2009, si propone di scambiare esperienze e opinioni su vari argomenti e per individuare obiettivi comuni. Il lavoro di questo gruppo interregionale si concentra sulle questioni marittime e ambientali, come la politica marittima integrata dell'UE e la politica portuale, sulla politica energetica, in particolare dell'energia eolica offshore, così come il

cambiamento climatico e la relativa protezione delle coste. Si propone inoltre di affrontare la ricerca e il turismo e la cooperazione nel quadro del programma INTERREG IV⁴⁶, nonché di collaborare con i gruppi interregionali esistenti del Comitato che si concentrano sulle questioni marittime, come i gruppi del Mar Baltico e del Mediterraneo.

Il gruppo Danubio, istituito nel gennaio 2009, si prefigge: di promuovere un'identità comune per la regione del Danubio, al fine di affermare le potenzialità della regione; di adoperarsi per creare sinergie e per una maggiore visibilità della regione a livello nazionale, regionale ed europeo. A questo scopo è stata istituita una piattaforma della regione del Danubio che consente lo scambio di vedute, idee, prassi non solo tra i membri del Comitato delle regioni e i rappresentanti delle istituzioni europee, ma anche tra gli Stati rivieraschi non appartenenti all'Unione europea.

Il gruppo Saar-Lor-Lux, la Grande Regione, istituito dalla decisione dell'Ufficio di presidenza del giugno 2007, riunisce i rappresentanti delle regioni del Saarland, Renania-Palatinato, Lussemburgo, Lorena, Regione Vallonia e la Comunità francese e tedesca in Belgio. Questo gruppo si è costituito per coordinare gli interessi e gli orientamenti in materia di politica europea, rappresentati dai membri del Comitato delle regioni delegati dagli enti territoriali della regione o da altri organi competenti, e difenderli insieme in seno agli organi competenti del CdR. Il gruppo si ripropone di progettare iniziative proprie in materia di politica europea su temi riguardanti specificamente la regione e promuoverne l'attuazione. Il carattere settoriale è alla base della costituzione di due gruppi interregionali, in particolare il gruppo Vino e il gruppo Automotive crisis. Istituito dalla decisione dell'Ufficio di presidenza del giugno 2007, il gruppo Vino si propone il monitoraggio

⁴⁶Il programma INTERREG IV mira ad intensificare la "Cooperazione Territoriale". The North Sea Region Programme 2007-2013 (INTERREG IVB) unisce le regioni di sette paesi del Mare del Nord con lo scopo di ampliare il campo della cooperazione territoriale e concentrarsi su progetti di alta qualità in materia di innovazione, ambiente, accessibilità, sviluppo sostenibile. L'obiettivo del programma è quello di rendere le regioni del Mare del Nord un luogo migliore in cui vivere, lavorare e investire.

del settore del vino, al fine di proteggere gli interessi delle regioni produttrici di vino, attraverso proposte di riforma del settore vitivinicolo e il settore fiscale. Si prefigge inoltre di rafforzare le relazioni tra le regioni produttrici di vino rappresentate all'interno del Comitato nonché di rafforzare le relazioni con gli enti che lavorano per proteggere gli interessi di quelle regioni, come l'Assemblea delle Regioni Europee del Vino (AREV) e l'Intergruppo Vino del Parlamento europeo. Il gruppo Automotive Crisis è stato istituito nel gennaio 2009 per risolvere i problemi incontrati dall'industria automobilistica. Esso si prefigge di intraprendere azioni congiunte da parte dei rappresentanti del Comitato delle regioni delle aree colpite dalla crisi nel settore automobilistico nonché di valutare l'impatto della crisi sulle regioni interessate e individuare prospettive di azione. Si attiva inoltre affinché le misure proposte a livello europeo vengano seguite e applicate in modo efficace a livello regionale.

L'ultimo gruppo interregionale, ma solo in ordine di esposizione, è il gruppo Regioni con poteri legislativi (REGLEG/CALRE⁴⁷), approvato con decisione dell'Ufficio di presidenza del giugno 2007, che si prefigge di intervenire in campi di intervento politico. La sua attività mira a prendere l'iniziativa in settori strategici quali una migliore regolamentazione e *governance*, concentrandosi sulla *governance* multilivello in Europa, e di difendere i diritti del livello subnazionale nell'esercizio della sussidiarietà. Questo gruppo intende inoltre mettere a disposizione degli altri membri del Comitato l'esperienza e le competenze professionali delle regioni con poteri legislativi.

⁴⁷ REGLEG: Conferenza delle Regioni europee con poteri legislativi, è una rete politica dell'UE che si compone di rappresentanti delle autorità regionali che lavorano a questioni di interesse comune. Al momento ci sono 73 regioni dell'UE con potere legislativo appartenenti ad 8 Stati membri.

CALRE: Conferenza delle assemblee legislative regionali europee con poteri legislativi, fondata il 7 ottobre 1997 ad Oviedo, riunisce 74 Presidenti delle assemblee legislative regionali europee.

Si tratta di due organizzazioni interregionali già consolidate che sostengono il gruppo interregionale Regioni con poteri legislativi.

7 Il Segretariato e il Segretario generale

Il Comitato delle regioni è assistito da un Segretariato generale, posto sotto la direzione di un Segretario generale, che ha il compito di garantire il funzionamento del Comitato e dei suoi organi ed assistere i membri del Comitato nell'espletamento del loro mandato. Ad esso è affidato altresì il compito di redigere i verbali delle deliberazioni degli organi del Comitato. L'organizzazione del Segretariato generale ha subito diverse modifiche nel corso degli anni, divenendo sempre più complessa e articolata, al fine di rendere più efficace ed efficiente il funzionamento dell'amministrazione del Comitato. Originariamente composta da due Direzioni, una per l'amministrazione e l'altra per il lavoro consultivo, cui si affiancava la Divisione per il protocollo e la stampa, a seguito delle riforme delle commissioni tematiche avvenute nel 1996 e nel 2001, la struttura del Segretariato generale è stata significativamente modificata nel 2004. All'origine di tale modifica vi è anche un impegno più costante e strategico del Comitato delle regioni nelle attività di sorveglianza del rispetto del principio di sussidiarietà e, soprattutto, il processo di allargamento dell'Unione europea che, tra il 2004 e il 2007, ha aggiunto ben dodici nuove delegazioni nazionali. Attualmente la struttura del Segretariato generale è composta da sette Direzioni di cui quella dei lavori consultivi è la più numerosa. Questa Direzione, organizzata nelle sei commissioni tematiche analizzate nel paragrafo cinque di questo capitolo, ha il compito di preparare pareri al Comitato delle regioni e di interagire con le istituzioni partner.

A norma dell'articolo 55 del Regolamento interno, il segretariato generale presenta all'Assemblea plenaria almeno una volta all'anno una relazione sull'impatto dei pareri del Comitato delle regioni. La relazione riassume l'impatto esercitato dal Comitato nei suoi principali settori di attività politica e prende in considerazione tutti i pareri che hanno avuto un impatto rilevante. Nel corso del 2011 sono stati adottati

in totale 62 pareri. Il Segretario generale dirige il Segretariato ed è nominato dall'Ufficio di presidenza per cinque anni, rinnovabili una sola volta per un massimo di cinque anni, con il compito di garantire l'attuazione delle decisioni adottate dall'Ufficio di presidenza e il corretto funzionamento dell'amministrazione. Essendo a capo dell'amministrazione del Comitato, il Segretario generale non può ricoprire cariche politiche ed espleta la propria funzione sotto l'autorità del Presidente. Egli partecipa alle riunioni dell'Ufficio di presidenza con funzioni consultive. Gerhard Stahl, di nazionalità tedesca, nominato una prima volta nell'aprile del 2004, è stato riconfermato nella sua funzione nel 2009 ed è l'attuale Segretario generale del Comitato delle regioni.

III Capitolo

1 Il comitato delle regioni alla luce delle modifiche introdotte dai trattati, istituzioni e competenze

Da quando è stato creato, con il Trattato di Maastricht nel 1992, il Comitato delle regioni ha fatto molta strada. Da allora si sono succeduti quattro diversi Trattati⁴⁸ e tre fasi di allargamento⁴⁹ che hanno portato l'Unione europea da 12 a 28 Stati membri. Con i nuovi paesi sono arrivate nuove esperienze, soluzioni e idee, mentre i Trattati hanno via via rafforzato il ruolo del Comitato delle regioni, facendone un'assemblea politica di rappresentanti eletti democraticamente, assegnandogli competenze in un numero crescente di ambiti politici e conferendogli un'autonomia sempre più ampia. Nonostante le molteplici difficoltà, il Comitato si è dimostrato un soggetto attivo nell'arena politica comunitaria sin dai primi anni di attività. Oggi il Comitato delle regioni è molto diverso dall'organo consultivo immaginato dai leader dell'Unione europea a Maastricht. A diciotto anni dalla sua istituzione, il Comitato è un organo comunitario ancora giovane, ma anche sufficientemente maturo per affrontare con consapevolezza le sfide che lo attendono. Ci troviamo di fronte ad un organo pienamente adeguato all'Europa del XXI secolo, costruita sulla cooperazione tra tutti i livelli di governo, presente nella vita quotidiana

⁴⁸Il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993; il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999; il Trattato di Nizza, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 e il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

⁴⁹1° gennaio 1995: Austria, Finlandia e Svezia; 1° maggio 2004: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria; 1° gennaio 2007: Bulgaria e Romania.

dei cittadini e basata sui principi di sussidiarietà e proporzionalità⁵⁰ e sull'impegno comune per la coesione economica e territoriale.

La nascita e l'evoluzione del Comitato delle regioni trovano la propria *ratio* nell'esigenza di incrementare il tasso di democraticità del processo decisionale comunitario. Il Comitato ha conservato, dalla sua nascita, lo *status* formale di organo consultivo ma è riuscito, nel corso degli anni, a rafforzare la propria posizione e ad ampliare l'ambito delle proprie competenze. Il Trattato di Maastricht⁵¹ ha previsto tre procedure di coinvolgimento del Comitato delle regioni nel processo politico-decisionale dell'Unione europea. Innanzitutto la procedura di consultazione *obbligatoria* in base alla quale il Consiglio europeo, su proposta della Commissione, è tenuto a chiedere espressamente un parere al Comitato, nel caso in cui legifera su questioni relative ai settori di presunta importanza per le autorità regionali e locali. Tali settori vengono elencati nello stesso Trattato: la coesione economica e sociale; la salute pubblica; le reti trans europee nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni; l'istruzione e la gioventù; la cultura. E' prevista altresì una procedura di consultazione *facoltativa*: la Commissione e il Consiglio, se lo ritengono necessario, possono consultare il Comitato delle regioni anche in ambiti non menzionati nel testo del Trattato. Infine il Comitato può formulare *pareri di propria iniziativa* su qualsiasi questione pertinente gli interessi delle autorità regionali e locali nell'Unione europea o in merito alle proposte su cui viene interpellato il Comitato economico e sociale (art. 198 C).

Il ruolo del Comitato delle regioni a seguito del Trattato di Maastricht risulta evidentemente limitato, oltre che per la natura non vincolante dei

⁵⁰Il principio di sussidiarietà prevede che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini. Ciò significa che, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione europea interviene soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Il principio di sussidiarietà è collegato al principio di proporzionalità, in virtù del quale l'azione dell'Unione si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi del Trattato. Qualora infatti esistano più alternative, l'Unione europea dovrebbe optare per quelle che garantiscono maggiori libertà di scelta alle autorità nazionali, regionali e locali.

⁵¹Disposizioni contenute negli artt. 126, 128 D, 129, 130 B, 130 D, 130 E del Trattato di Maastricht.

suoi pareri, ma anche perché il Trattato stesso definisce un ambito di competenza circoscritto sia relativamente alle tematiche di applicazione, entro cui può svolgere la sua funzione consultiva, sia in termini di destinatari. Il Comitato delle regioni è rimasto a lungo ai margini del processo decisionale comunitario, nonostante i tentativi di colmare le lacune del Trattato, nel quale non sono stati predisposti strumenti di interazione tra il Comitato e le istituzioni che devono o possono chiedere un suo parere⁵². Nonostante gli sforzi di alcune illustri personalità della Commissione europea, come il presidente Jacques Santer e il commissario per la politica regionale Bruce Millan, il coinvolgimento del Comitato nelle procedure di consultazione è stato piuttosto sporadico fino al 2001.

2. Le novità introdotte dal Trattato di Amsterdam

Un ruolo così limitato non raccoglieva l'approvazione dei membri del Comitato delle regioni che, a meno di un anno dalla sua nascita, sono già stati elevati da 189 a 222 a seguito dell'adesione all'Unione europea di Austria, Finlandia e Svezia. Come già accennato nel primo capitolo, all'atto della sua costituzione il Comitato delle Regioni istituisce la commissione speciale Affari istituzionali, presieduta da Jordi Pujol I Soley (ELDR-ES), illustre politico catalano, già per lungo tempo presidente dell'Associazione europea delle Regioni e tra i più autorevoli promotori della creazione del Comitato delle regioni. La commissione Affari istituzionali, al fine di ampliare le competenze del Comitato ed ottenere lo *status* di istituzione europea, inizia la sua attività dando vita a un parere di propria iniziativa, CDR 89/95,

⁵² Th. Christiansen, Second Thoughta on Europe's third level: The European Union's Committee of the Regions, in "Publius", 1996.

presentato alla Conferenza intergovernativa sulla riforma istituzionale nel 1996, che ha preceduto la firma del Trattato di Amsterdam nel 1997.

Nel parere venivano articolate cinque richieste:

- il riconoscimento del Comitato delle regioni quale istituzione a tutti gli effetti;
- l'obbligo, per i membri del Comitato, di essere titolari di un mandato elettivo;
- la garanzia di alcune prerogative istituzionali, tra cui il diritto di definire autonomamente le regole dell'ordinamento interno, fino ad allora spettante al Consiglio e al Parlamento, nonché l'indipendenza strutturale e finanziaria dal Comitato economico e sociale;
- l'estensione della funzione consultiva anche al Parlamento europeo e l'ampliamento dei settori di consultazione obbligatoria del Comitato delle regioni;
- l'accrescimento delle responsabilità delle istituzioni che ricevono i contributi consultivi del Comitato, attraverso l'obbligo di restituire un *feedback* sui pareri presentati.

Il 21 aprile 1995 assume particolare risonanza un parere di importanza storica sulla revisione del Trattato sull'Unione europea (CDR 136/95), meglio noto come relazione Pujol, dal nome del relatore, il Presidente della Catalogna Jordi Pujol (ELDR-ES), che sottolinea gli obiettivi e le ambizioni future del Comitato delle regioni. Pujol esorta il Comitato a diventare il “guardiano della sussidiarietà europea” e chiede per il Comitato delle regioni il diritto di presentare ricorso per annullamento presso la Corte di giustizia delle Comunità europee qualora ritenga che vengano violate le proprie prerogative o il principio di sussidiarietà. In particolare il Comitato delle regioni, nel proprio parere del 21 aprile 1995 in merito alla “Revisione del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea”, ha richiesto la seguente riformulazione dell'articolo 198 A: “*E' istituito un comitato a carattere*

consultivo composto di rappresentanti designati su proposta delle regioni e degli enti locali, che dispongono di un mandato elettivo o rispondano politicamente dinanzi ad un'assemblea eletta a suffragio universale diretto, in appresso designato "Comitato delle regioni".

Pochi mesi prima della firma del Trattato di Amsterdam, il Comitato delle regioni organizza il vertice europeo delle regioni e delle città, che si tiene ad Amsterdam il 15-16 maggio 1997. In tale occasione viene presentata una relazione, redatta da Edmund Stoiber (PPE-DE), presidente del Land tedesco della Baviera, e da Fernando Gomes (PSE-PT), sindaco di Oporto, in cui si chiede il riconoscimento del Comitato delle regioni in quanto istituzione a pieno titolo, con diritto di adire la Corte di giustizia, e l'ampliamento dei settori di consultazione obbligatoria. Al vertice viene inoltre ribadita la richiesta di estendere anche al Parlamento europeo la facoltà di consultare il Comitato delle regioni. Con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, viene consolidato e ampliato il ruolo del Comitato delle regioni in quanto organo consultivo dell'Unione europea.

Il Trattato raddoppia i settori di consultazione obbligatoria da parte del Consiglio e della Commissione, aggiungendo i seguenti:

- politica dell'occupazione;
- politica sociale;
- ambiente;
- formazione professionale;
- trasporti.

Al fine di gestire più efficacemente i nuovi settori di consultazione assegnati al Comitato dal Trattato di Amsterdam, l'assemblea ratifica la proposta dell'Ufficio di presidenza di modificare il numero, la composizione e le competenze delle commissioni del Comitato delle regioni. Il Comitato passa quindi ad avere otto commissioni permanenti e, alle precedenti sette commissioni, si aggiunge la commissione Affari istituzionali. Gli articoli 198 A, B e C diventano gli articoli 263, 264 e

265 e, per quanto riguarda la selezione dei membri del Comitato, l'art. 263 (ex art. 198 A) viene integrato con la seguente frase: *i membri del Comitato non possono essere nel contempo membri del Parlamento europeo*".

L'art. 264 del Trattato CE si limita a delineare l'organizzazione del Comitato delle regioni in maniera generica, lasciando il compito di specificarne l'assetto ad un regolamento interno all'organo. Il Trattato di Amsterdam ha peraltro sancito che per esso non fosse necessaria la preventiva approvazione da parte del Consiglio, risultando sufficiente la sola determinazione dello stesso Comitato delle regioni.

L'art. 265 del Trattato CE stabilisce che il Comitato delle regioni può essere consultato anche dal Parlamento europeo. Con il Trattato di Amsterdam, inoltre, per effetto dell'abrogazione del Protocollo 16 sulla struttura comune dei due Comitati, il Comitato delle regioni acquisisce una completa autonomia amministrativa e di bilancio rispetto al Comitato economico e sociale. Ma se, in effetti, il Trattato di Amsterdam ha rafforzato le competenze istituzionali del Comitato delle regioni, accentuandone il ruolo consultivo e delineandolo come punto di riferimento delle istanze delle autorità regionali e locali, ne ha d'altra parte affievolito il peso politico. Infatti, pur ampliando l'ambito delle consultazioni obbligatorie, non ha accolto la richiesta avanzata dallo stesso Comitato delle regioni di poter ricorrere direttamente alla Corte di giustizia. La conseguenza è stata che al rafforzamento istituzionale del Comitato delle regioni non ha fatto seguito un effettivo potenziamento del suo peso politico, dato il ruolo meramente consultivo, limitato ad aspetti tecnici e di equilibrio tra i differenti livelli di governo. Il Comitato delle regioni, dopo aver sensibilmente migliorato il proprio *status* istituzionale con la firma del Trattato di Amsterdam, non soddisfatto dei risultati conseguiti ha avanzato nuovamente delle richieste, attraverso una risoluzione (CDR 54/99) approvata nel corso della sessione plenaria del 2 e 3 giugno e presentata

alla successiva Conferenza intergovernativa tenutasi a Nizza nel 2000. Oltre ad esigere l'obbligo del mandato elettivo per i propri membri, il Comitato delle regioni ha rinnovato la richiesta di adire la Corte di giustizia sia per difendere le proprie prerogative istituzionali sia per salvaguardare il rispetto del principio di sussidiarietà. Nel parere ha chiesto altresì di poter partecipare alle riunioni informali del Consiglio e di estendere la durata del proprio mandato a cinque anni, al fine di equipararlo a quello del Parlamento europeo. Il parere contiene, inoltre, anche l'invito ai governi a coinvolgere le autorità sub-statali nei negoziati di pre-adesione nei processi di futuro allargamento dell'Unione europea, l'inserimento del principio di autogoverno regionale e locale nel testo del Trattato e ribadisce l'esigenza di trattare le questioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

3. Cosa cambia con il Trattato di Nizza

Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, introduce delle significative novità riguardo all'assetto organizzativo del Comitato delle regioni. Sono state accolte le richieste del Comitato in merito al processo di selezione dei membri, grazie ad una modifica dell'art. 263 che ha previsto, in primo luogo, che a seguito dell'eventuale adesione di nuovi Stati dell'Unione, il numero dei membri del Comitato possa essere incrementato fino al limite massimo di 350. In secondo luogo ha introdotto, tra i requisiti necessari per la nomina a membro del Comitato delle regioni, la titolarità di un mandato elettorale locale o regionale, o ad un'altra responsabilità politica dinanzi ad un'assemblea eletta di tipo locale o regionale. Ha stabilito, inoltre, che i membri vengono nominati dal Consiglio, con voto a maggioranza qualificata anziché all'unanimità e

ha precisato, infine, che il mandato al Comitato delle regioni cessa automaticamente con il venir meno del mandato in base al quale il membro è stato nominato. Fondamentalmente il Trattato di Nizza non introduce nessuna significativa novità riguardo alle funzioni consultive del Comitato delle regioni che rimangono sostanzialmente invariate fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Particolarmente importante, ai fini della definizione del ruolo del Comitato delle regioni nella nuova architettura comunitaria, è la fase successiva alla firma del Trattato di Nizza. I primi cambiamenti vengono preannunciati nel Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea, del 5 agosto 2001, che dà la possibilità di analizzare regole ed opportunità offerte dalla Comunità europea per governare il territorio e promuovere lo sviluppo. Il Libro Bianco descrive le modalità attraverso cui l'Unione europea gestisce i poteri che le sono stati attribuiti. Rendendo più trasparente il processo di elaborazione delle politiche dell'Unione, l'obiettivo che si intende perseguire è quello di favorire la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione delle suddette scelte politiche. Il Libro Bianco della Commissione europea incoraggia ad una maggiore apertura e responsabilizzazione di tutte le parti in causa e alimenta un rinnovato interesse verso il Comitato delle regioni, presentandolo come un organo che possiede strumenti concreti per poter migliorare la democraticità e l'efficienza delle politiche europee. Alla fine di settembre 2001 la Commissione europea e il Comitato delle regioni firmano un protocollo di cooperazione che garantisce al Comitato una maggiore partecipazione ai dibattiti attraverso i "rapporti di prospettiva e di impatto". I rapporti di prospettiva, che vengono richiesti dalla Commissione sugli argomenti da essi considerati rilevanti prima che la stessa abbia preso una decisione in merito, consentono al Comitato delle regioni di intervenire in una fase molto precoce del processo decisionale.

4. *Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*

Al fine di elaborare un progetto di Costituzione europea, il 14-15 dicembre si tiene il vertice di Laeken che istituisce la Convenzione sul futuro dell'Europa, che ha tracciato i contorni delle istituzioni e delle politiche dell'Unione per i decenni successivi. «Secondo le disposizioni della Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, adottata dal Consiglio dei ministri nel 2001, la Convenzione, rappresentativa di tutte le parti interessate, si è riunita per dare una risposta alle quattro sfide essenziali dell'Unione, ovvero: la ripartizione e la definizione delle competenze, la semplificazione dei Trattati, la nuova architettura istituzionale e la via verso una Costituzione per i cittadini europei. La Convenzione aveva il compito di effettuare i lavori di preparazione della CIG 2004, esaminando le questioni fondamentali per lo sviluppo futuro dell'Unione e garantendo un ampio e trasparente dibattito politico⁵³». Il Comitato assume un ruolo di rilievo nell'ambito della Convenzione, considerato che Valery Giscard D'Estaing, membro del Comitato delle regioni e presidente del Consiglio regionale dell'Auvergne, ne viene nominato presidente e, nell'ambito della Convenzione stessa, al Comitato vengono assegnati sei seggi.

Nella sessione plenaria del 3-4 luglio 2002 viene adottato il primo contributo ufficiale del Comitato ai lavori della Convenzione, CDR 127/2002, con il quale il Comitato delle regioni chiede:

- il riconoscimento dello *status* di istituzione;
- la facoltà di adire la Corte di giustizia in difesa delle proprie prerogative e del principio di sussidiarietà;
- il diritto di partecipare al dialogo tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio nel quadro della procedura di codecisione;

⁵³DOMORENOK E., *Regioni in Europa*, cit., pag. 178.

- il rafforzamento dei suoi poteri consultivi attraverso l'obbligo per le istituzioni di rendere conto, nei settori di consultazione obbligatoria, della mancata consultazione del Comitato;
- l'estensione della consultazione obbligatoria a tutti i temi attinenti alle competenze degli enti locali e regionali, ivi compresi l'agricoltura, la ricerca e lo sviluppo tecnologico;
- il diritto di interpellare la Commissione per iscritto e oralmente;
- funzioni di codecisione in una serie di settori ben precisi e pertinenti, tra cui programmi di cooperazione transfrontaliera.

Il 18 luglio 2003 la Convenzione presenta il progetto di Costituzione europea. Notevoli sono le aspirazioni del Comitato legate a tale evento, considerato che i rappresentanti del Comitato delle regioni riescono ad ottenere l'inserimento nel testo di una nuova definizione del principio di sussidiarietà, l'attribuzione al Comitato delle regioni di un ruolo essenziale nel controllo e nell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e la facoltà per il Comitato di adire la Corte di giustizia qualora ritenga che un atto legislativo violi il principio di sussidiarietà. Il Presidente del Comitato delle regioni Albert Bore e il Presidente del Parlamento europeo Pat Cox, il 9 ottobre 2003 firmano altresì una dichiarazione comune in cui chiedono alla Conferenza intergovernativa di rispettare l'esito della Convenzione.

La Costituzione europea viene firmata dagli Stati membri dell'Unione il 29 ottobre 2004, con la sottoscrizione del Trattato di Roma. La sua entrata in vigore, subordinata alla ratifica parlamentare o elettorale da parte di tutti gli Stati membri, trova ostacolo nella bocciatura subita nei referendum svoltisi in Francia e nei Paesi bassi l'anno successivo che ne hanno bloccato il processo di approvazione. Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ha semplificato il testo della Costituzione che, dopo alterne fortune nell'iter di approvazione da parte dei diversi paesi europei, è definitivamente entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

5. Il Comitato delle regioni oggi: un ruolo in piena evoluzione

Le innovazioni annunciate dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa sono state interamente integrate nel testo del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Con l'entrata in vigore del Trattato è stato compiuto un importante passo avanti per rendere possibile una collaborazione tra tutti i livelli di governo in Europa. Esso in particolare rafforza il cosiddetto principio di sussidiarietà, in base al quale le decisioni devono essere prese il più possibile vicino ai cittadini⁵⁴, che prevede ormai quattro livelli: l'Unione europea pertanto deve rispettare non solo le competenze nazionali, ma anche quelle regionali e locali.

Il Trattato riconosce esplicitamente, per la prima volta, il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri dell'Unione europea e viene attribuita maggiore importanza ai livelli regionali e locali nel quadro del principio di sussidiarietà. Esso mira ad assicurare che un'attenta valutazione dell'impatto di ciascuna proposta legislativa sugli enti regionali e locali costituisca il punto di partenza di qualsiasi elaborazione di nuovi testi legislativi dell'Unione europea. Gli oneri di un nuovo atto legislativo europeo, siano essi finanziari o amministrativi, generati a livello degli enti regionali e locali devono essere analizzati e minimizzati. La Commissione europea deve effettuare ampie consultazioni e tenere conto della dimensione regionale e locale prima di proporre un atto legislativo. Il Trattato inoltre concede al Comitato delle regioni più ampi poteri per seguire una proposta normativa durante tutte le fasi dell'iter legislativo, conferendo a quest'Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea nuovi strumenti politici e giuridici.

⁵⁴⁵⁴ J. Bukoswsky, S. Piattoni e M. Smyrl, *Between europeanization and local societies, The space for territorial governance in Europe*, Boulder, 2002.

La tanto attesa evoluzione del ruolo del Comitato delle Regioni ne rafforza la propria presenza in tutte le fasi del processo legislativo dell'Unione europea, sin dalla fase della sua elaborazione. Tale presenza ha un duplice effetto: incrementare i contributi alle politiche europee da parte dei livelli istituzionali più vicini ai cittadini e incentivare un più diretto coinvolgimento dei cittadini stessi nel processo di integrazione europea⁵⁵. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, inoltre, per allineare il mandato del Comitato delle regioni a quello del Parlamento europeo, la durata in carica dei membri del Comitato è stata estesa da quattro a cinque anni. Il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono eletti per un periodo di due anni e mezzo. Con le novità introdotte dal Trattato di Lisbona si può tranquillamente affermare che il Comitato delle regioni è riuscito finalmente a raggiungere tutti i principali obiettivi che si era prefissato nei primi anni di attività, essendo state accolte quasi tutte le richieste di carattere istituzionale formulate dal Comitato delle regioni negli ultimi 15 anni. Tale risultato è stato il frutto, principalmente, della dinamicità di tale organo che, pur non essendo stato formalmente interpellato, si è costantemente attivato in occasione delle Conferenze intergovernative, facendo uso del proprio diritto di emanare parere di iniziativa per manifestare la propria posizione.

6. Priorità politiche e istituzionali del Comitato delle regioni dopo il Trattato di Lisbona

Dopo la firma del Trattato di Lisbona e prima della sua entrata in vigore, il Comitato delle regioni si rende promotore di iniziative significative dal punto di vista del rinnovamento della strategia politico-

⁵⁵ R. Mayntz, La teoria della governance: sfide e prospettive, in "Rivista italiana di Scienza politica", 1999.

istituzionale. Innanzitutto, durante il vertice europeo delle regioni e delle città, ospitato dalla presidenza ceca dell'Unione europea nella città di Praga il 5-6 marzo 2009, viene definita una piattaforma per l'avvio di una consultazione di tutti gli enti regionali e locali su "Lisbona dopo il 2010", al fine di dar vita ad una base per le raccomandazioni del Comitato delle regioni al Consiglio europeo in merito al seguito della strategia di Lisbona. Il Comitato è del parere che nessuna strategia possa riuscire senza la partecipazione attiva dei livelli di governo subnazionali alla sua definizione, attuazione e valutazione.

Nel quadro delle celebrazioni per il 15° anniversario della sua istituzione, il Comitato delle regioni formula una Dichiarazione di missione che ne definisce il ruolo, i valori e le aspirazioni per i prossimi 15 anni e anche oltre. La Dichiarazione, presentata alla sessione plenaria del 21 aprile 2009, espone in modo chiaro e semplice cosa fa il Comitato e come lo fa, anche alla luce del ruolo più forte e del profilo politico-istituzionale più elevato conferitogli dal nuovo Trattato UE. «Dopo 15 anni sulla scena europea, per il Comitato delle regioni è giunto il momento di fare il punto dei risultati ottenuti e di impostare la rotta per i prossimi 15 anni e oltre. E' questo il fine della Dichiarazione di missione, che spiega con un linguaggio chiaro e semplice che cosa fa il Comitato delle Regioni e come lo fa. Si tratta quindi, in un certo senso, di un "biglietto da visita" del Comitato, una dichiarazione esplicita dei nostri intenti, delle nostre speranze e delle nostre aspettative. Come tutti gli "adolescenti", anche noi vogliamo affermare la nostra indipendenza, sottolineando però al tempo stesso la nostra maturità. Ora siamo pronti ad assumerci nuove responsabilità che ci spettano in quanto assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea⁵⁶». «L'importanza della Dichiarazione di missione risiede nel fatto che, per la prima volta nella storia del Comitato delle

⁵⁶VAN DEN BRANDE Luc, Presidente del Comitato delle Regioni dell'UE, discorso in occasione della LXXIX sessione plenaria del Comitato delle regioni – Bruxelles, 21 aprile 2009.

regioni, è stato fatto il tentativo di definire le priorità istituzionali non a livello dell'élite politica, ma “dal basso”, partendo cioè dalla visione che i membri ordinari hanno del ruolo e delle funzioni del Comitato delle regioni⁵⁷». Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'elezione di un nuovo Parlamento europeo e del Presidente del Consiglio europeo, l'investitura della nuova Commissione europea per il mandato 2010-2014, l'Unione europea entra in una nuova fase. Il Comitato delle regioni si è preparato a queste scadenze adottando, il 17 giugno 2009, il suo primo Libro bianco⁵⁸. Adottato in attuazione del progetto politico *Costruire l'Europa in partenariato*, il parere d'iniziativa (CDR 89/2009) approvato nella LXXX sessione plenaria del 17 giugno 2009, vede come relatori Luc Van Den Brande (PPE/BE), Presidente del Comitato, e Michel Delebarre (PSE/FR), primo vicepresidente. Con questo documento «il Comitato delle regioni apre una consultazione generale al fine di raccogliere il punto di vista delle autorità, delle associazioni e delle parti interessate e le invita a presentare le loro osservazioni sul modo migliore di mettere in atto la *governance* multilivello in Europa⁵⁹».

L'espressione *multi-level governance* (MLG) è stata coniata negli anni novanta da Gary Marks per descrivere il funzionamento dell'Unione europea e che successivamente è stata fatta propria dalla Commissione europea con il Libro bianco sulla *Governance* del 2001. Gary Marks, in uno studio sui fondi strutturali, descrive l'Unione europea come «un sistema basato su un continuo negoziato tra governi sovrapposti l'uno all'altro su diverse scale territoriali – sovranazionale, nazionale, regionale e locale – che deriva da un generale processo di ridefinizione istituzionale e di redistribuzione delle competenze⁶⁰».

⁵⁷DOMORENOK E., *Regioni in Europa*, cit., pag. 178.

⁵⁸*Libro bianco del Comitato delle regioni sulla governance multilivello* – CDR 89/2009

⁵⁹*Libro bianco del Comitato delle regioni sulla governance multilivello*, CDR 89/2009, cit.

⁶⁰MARKS G., *Structural policy and multilevel governance in the EC*”, 1993, cit., pag. 392.

«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 mettere in opera le politiche dell'Unione europea. 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 coinvolti⁶¹». Il Libro bianco fissa due grandi obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria. Notevole è stato il numero di contributi da parte di istituzioni internazionali, organizzazioni non governative, parlamenti regionali e alcuni ministeri nazionali, oltre a quelli degli enti regionali e locali e delle associazioni che li rappresentano. Il Comitato delle regioni ha ricevuto complessivamente 147 contributi che hanno portato alla realizzazione del “Rapporto sulla consultazione – Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello – *Costruire l'Europa in partenariato*” (CDR 25/210). I contributi raccolti evidenziano tre sfide centrali per la *governance* multilivello: la necessità di consolidare la coesione interna dell'Unione, la democratizzazione del processo europeo e, infine, la prospettiva attuale della *governance* globale⁶². Nel documento è contenuta un ampio e particolareggiato insieme di azioni che possono essere intraprese, con il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, al fine di migliorare la qualità dei processi di governo nell'Unione europea. Nella parte finale del documento vengono indicate alcune iniziative da intraprendere a seguito di tale pubblicazione, in particolare:

- lo sviluppo di un dispositivo di monitoraggio politico dell'attuazione delle raccomandazioni del Libro bianco;

⁶¹ Il processo di elaborazione del Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello, CDR 371/2008, cit., pag. 1

⁶² P. Messina, Quale *governance* europea ?, Note critiche sul libro bianco della *governance*, in “Foedus”, 2002.

- la definizione di un piano d'azione sulla base dei risultati della consultazione generale e degli insegnamenti tratti dalla concertazione con le istituzioni e le parti in causa, elaborato in particolare in accordo con la Commissione europea, non appena essa abbia adottato il suo programma di lavoro strategico per il prossimo quinquennio;
- l'elaborazione di una Carta dell'Unione europea della *governance* multilivello, che nei contributi pervenuti viene indicata come un'opportunità per integrare nel nucleo dei valori dell'Unione una concezione comune e condivisa della *governance* europea;
- la definizione di un Quadro di valutazione dei progressi e degli ostacoli rilevati nell'attuazione delle raccomandazioni del Libro bianco e nel loro recepimento nell'agenda comunitaria, per facilitare la valutazione politica dei progressi della *governance* multilivello in seno all'Unione europea.

Nella XCIV sessione plenaria del Comitato delle regioni, il 16 febbraio 2012, è stato adottato il parere d'iniziativa *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle regioni* (CDR 273/2011), avente come relatore l'ormai ex Presidente del Comitato Luc Van Den Brande (PPE/BE) con il quale viene confermato l'impegno assunto con il Libro bianco sulla *governance* multilivello.

Capitolo IV

1. Il ruolo del comitato delle regioni: guardiano della sussidiarietà, il processo decisionale comunitario.

Dopo aver analizzato l'evoluzione storica e l'organizzazione del Comitato delle regioni, è doveroso soffermarsi sul contributo che il Comitato stesso fornisce al processo decisionale dell'Unione europea. Nell'ambito del nuovo processo legislativo, delineato dal Trattato di Lisbona, il Comitato delle Regioni assume un ruolo proattivo prima ancora che la Commissione presenti una nuova proposta legislativa. Durante la fase pre-legislativa la Commissione europea valuta le opinioni politiche ed elabora una proposta legislativa mentre il Comitato delle regioni organizza le consultazioni con gli enti regionali e locali e collabora con la Commissione europea alla valutazione d'impatto (accordo di cooperazione CdR/CE⁶³). Il Comitato quindi funge da intermediario tra gli enti regionali e locali e la Commissione nella valutazione dell'impatto sociale, economico e regionale. Questa procedura si basa sulle disposizioni in materia di rafforzamento della consultazione previste dal Trattato e dal suindicato accordo di cooperazione. Nella fase successiva la Commissione europea adotta la proposta legislativa ed è tenuta a consultare il Comitato delle regioni che, entro otto settimane, di concerto con i parlamenti nazionali e

⁶³Nel 2007 è stato firmato un accordo di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni inteso a garantire relazioni di lavoro più strette e una collaborazione delle parti in causa locali e regionali il più possibile a monte del processo decisionale. Il Trattato di Lisbona consente ora la piena realizzazione di questo accordo.

La Commissione presenta il suo programma di lavoro annuale al Comitato. Vengono individuate le proposte che riguardano i settori di intervento prioritari, per le quali è prevista la consultazione obbligatoria o facoltativa. La Commissione chiederà al Comitato di elaborare pareri di prospettiva sulle future politiche dell'Unione europea e studi sull'impatto delle proposte e, in alcuni casi, di valutare l'impatto della legislazione già in vigore.

regionali, valuta la proposta sotto il profilo della conformità con il principio di sussidiarietà (procedura di allerta precoce⁶⁴). Dopo la presentazione di una proposta legislativa formale da parte della Commissione, i pareri del Comitato rivolgono maggiore attenzione alla valutazione della conformità di tale proposta con il principio di sussidiarietà. Ha quindi inizio la discussione della proposta legislativa in seno alle istituzioni dell'Unione europea che prevede l'obbligo, per il Parlamento europeo ed il Consiglio, di consultare il Comitato delle regioni che adotta un parere sulla proposta legislativa. Quest'ultimo collabora con le associazioni che rappresentano gli enti regionali e locali e con i partner della rete di controllo della sussidiarietà⁶⁵ della sussidiarietà per integrare nei pareri i contributi delle regioni e degli enti locali di tutta Europa. Il Trattato di Lisbona ha previsto l'obbligo, per le tre istituzioni responsabili della legislazione dell'Unione europea (Parlamento europeo, Commissione e Consiglio), di consultare il Comitato delle Regioni prima di emanare atti legislativi con un impatto regionale. La consultazione è obbligatoria per tutti gli atti legislativi dell'Unione europea che riguardano determinate materie, inoltre il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione possono decidere di consultare il Comitato delle regioni in qualsiasi altra materia e dovrebbero avvalersi di tale facoltà soprattutto nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera. Il Comitato inoltre, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa e può altresì adottare un parere riveduto sulla proposta legislativa nel caso in cui la

⁶⁴In virtù della nuova procedura di allerta precoce, il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza semplice, può interrompere l'iter di una proposta legislativa qualora la maggioranza dei parlamentari nazionali abbia sollevato obiezioni relative al mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Il Comitato delle Regioni, nel caso in cui condivide le preoccupazioni dei parlamenti nazionali, assicurerà che esse vengano prese in considerazione dal Parlamento europeo. Il Consiglio dispone di un analogo potere di veto sulle proposte legislative.

⁶⁵Il Comitato si avvale della sua rete di controllo della sussidiarietà per assicurarsi che gli enti regionali e locali partecipino allo sviluppo, all'attuazione e alla valutazione delle politiche dell'Unione europea. La rete, creata dal Comitato delle Regioni nel 2005, permette di migliorare lo scambio di informazioni tra gli enti regionali e locali, le loro associazioni e i parlamenti nazionali in tutta l'Unione europea, in merito alle politiche e alle proposte della Commissione europea che avranno un impatto diretto sugli enti regionali e locali. Gli oltre 120 partner presentano le proprie valutazioni su tutti i documenti politici e legislativi esaminati dal Comitato, fornendo ai relatori un contributo prezioso per l'elaborazione dei loro pareri.

proposta stessa viene significativamente modificata dalle altre istituzioni dell'Unione europea. Il Comitato infatti può invitare la Commissione a rispettare il suo diritto di essere nuovamente consultato qualora la natura delle proposte venisse significativamente modificata durante l'iter legislativo⁶⁶. Il diritto del Comitato delle Regioni di avviare una procedura di infrazione dinanzi alla Corte di giustizia costituisce un ulteriore stimolo, per la Commissione, ad assicurare che i pareri del Comitato siano integrati nelle proposte legislative prima che queste vengano adottate. Grazie alla possibilità di rivedere i propri pareri dopo le modifiche apportate dalle istituzioni dell'Unione europea, il Comitato è in grado di seguire i dibattiti politici in seno al Parlamento, consigliare i suoi relatori e reagire tempestivamente agli sviluppi politici. Questo processo consente al Comitato delle regioni e al Parlamento europeo di sviluppare una relazione più concreta e più politica⁶⁷. Il Parlamento europeo e il Consiglio adottano la legislazione dell'Unione europea e, nel caso in cui l'atto legislativo approvato risulta non conforme al principio di sussidiarietà, il Comitato delle regioni avvia la procedura di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. La procedura per tutelare le proprie prerogative e chiedere l'annullamento di un atto legislativo europeo che violi il principio di sussidiarietà può essere avviata mediante una decisione, presa a maggioranza dei voti, dell'Assemblea plenaria ovvero, in caso d'urgenza, con una decisione dell'Ufficio di presidenza. Il Trattato di Lisbona ha fornito al Comitato delle regioni gli strumenti giuridici per far valere i suoi diritti in materia di consultazione davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Esso può quindi tutelare le proprie prerogative, qualora ritenga che non siano rispettate da un'altra istituzione europea, e impugnare un atto legislativo europeo che violi le competenze regionali e locali.

⁶⁶ Mairate, L'esperienza delle politiche strutturali in Europa: una valutazione d'insieme, in "Le istituzioni del federalismo, Regione e governo locale", 2001.

⁶⁷ Y. Fouéré, L'Europe aux cent drapeaux, Paris, 1968.

Il Comitato delle regioni inoltre monitora l'applicazione della legislazione dell'Unione europea.

2. Il Comitato e i parlamenti nazionali

Il Comitato delle regioni «invita i parlamenti nazionali, che come lui hanno ottenuto il diritto di adire la Corte di giustizia, ad avviare un dialogo costante con il Comitato per sviluppare strategie comuni per l'efficace applicazione del protocollo sulla sussidiarietà e per realizzare in modo efficace e trasparente a livello nazionale la consultazione dei parlamenti regionali dotati di poteri legislativi⁶⁸».

I parlamenti nazionali, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, hanno ottenuto voce in capitolo in materia di legislazione dell'Unione europea. In base alla nuova procedura di allerta precoce in materia di controllo della sussidiarietà, infatti, la Commissione europea presenta le proprie proposte legislative ai parlamenti nazionali che devono esprimersi in merito prima che il processo legislativo possa proseguire il suo iter. Se negli Stati membri sono presenti parlamenti regionali con poteri legislativi, questi devono essere consultati dai parlamenti nazionali. In base alla procedura di allerta precoce ciascuno dei parlamenti nazionali può, entro un termine di otto settimane, inviare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, un parere motivato 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 consultare, all'occorrenza, i parlamenti o le assemblee regionali. Nel caso in cui una proposta venga respinta dalla maggioranza semplice dei parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare tale proposta ma può mantenerla. Tuttavia se il

⁶⁸Parere del Comitato delle regioni sul tema “*Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*” (CDR 220/2004).

Consiglio e il Parlamento europeo concordano con i suddetti parlamenti che la proposta legislativa non rispetta il principio di sussidiarietà, tale proposta viene respinta (con la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o la maggioranza dei voti espressi dal Parlamento). Il Comitato delle regioni, al fine di potenziare reciproci scambi di informazioni, analizzare l'impatto territoriale delle proposte della Commissione e valutare se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura migliore a livello nazionale, regionale o locale, lavora a stretto contatto con i parlamenti nazionali e regionali durante le otto settimane previste per il ricorso alla procedura di allerta precoce. A seguito di tale processo il Comitato può, nei suoi pareri, respingere o sostenere le preoccupazioni dei parlamenti nazionali, così come può chiedere alla Commissione di proseguire l'iter legislativo oppure di riconsiderare le sue proposte. Il Comitato inoltre può riformulare il suo parere iniziale in funzione dell'esito della procedura di allerta precoce. Nel caso in cui condivide l'opinione che la proposta della Commissione viola il principio di sussidiarietà, il Comitato delle regioni può chiedere al Parlamento europeo e/o al Consiglio di interrompere la procedura legislativa in corso.

E' prevista inoltre la possibilità per il Comitato di associarsi ad un ricorso presentato alla Corte di giustizia da ciascuno dei parlamenti nazionali, o da una delle camere, per chiedere l'annullamento di un atto legislativo europeo che violi il principio di sussidiarietà.

3. *I pareri*

La funzione principale del Comitato delle regioni è quella di emettere pareri destinati alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo. L'art. 307 del TFUE così dispone al riguardo: *«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. 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».*

Dall'analisi dell'art. 307 del TFUE risulta evidente che il Comitato delle regioni deve o può attivarsi in quattro casi:

- quando è consultato obbligatoriamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione sulle materie previste dal Trattato: si tratta di pareri obbligatori;
- quando il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri o la Commissione ritengano opportuno consultarlo: si tratta di pareri facoltativi;
- quando è consultato il Comitato economico e sociale e il CdR ritiene che siano in gioco specifici interessi locali e regionali: anche in questo caso si tratta di pareri facoltativi;
- quando lo stesso Comitato lo ritenga opportuno, su qualsiasi questione comunitaria: si tratta di pareri d'iniziativa.

Questi quattro casi mettono in evidenza l'*input* che da origine all'attività consultiva del Comitato delle regioni, richiamando il carattere dell'obbligatorietà, della facoltatività e dell'iniziativa già descritti nei capitoli precedenti.

Se prendiamo in considerazione l'oggetto delle decisioni adottate dal Comitato delle regioni, possiamo classificarle nel seguente modo:

- Pareri su proposte legislative;
- Pareri prospettici su future politiche europee;
- Pareri prospettici sulle valutazioni di impatto di analisi territoriali su alcune proposte della Commissione europea;
- Risoluzioni su questioni politiche di attualità.

Il parere rappresenta quindi l'atto tipico con il quale il Comitato delle regioni formalizza il suo *output* consultivo. Esso viene elaborato a seguito di un procedimento al quale partecipano anche attori esterni al sistema dell'Unione, quali il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, CCRE, e l'Assemblea delle Regioni d'Europa, ARE. Si tratta, in sostanza, del contributo del Comitato delle regioni alla formazione degli atti comunitari, elaborato al fine di orientare gli organi dell'Unione europea durante la fase di produzione legislativa.

Il parere del Comitato delle regioni su proposte legislative è obbligatorio per le materie espressamente previste dai trattati, significando che il Comitato deve essere consultato dalla Commissione europea, dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Per le altre materie tali organi possono consultarli a loro discrezione, ma in entrambi i casi i pareri del Comitato delle regioni non sono comunque mai vincolanti per le istituzioni destinatarie. Ciò significa che la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, una volta ottenuto il parere, possono discostarsene, assumendosi la relativa responsabilità politico-istituzionale, illustrando però le ragioni della propria scelta. Appare quindi chiaro che la rilevanza dei pareri è limitata, perché sono privi di un'effettiva incisività ed autorevolezza sulle politiche decisionali

comunitarie. La scelta del contenuto dei pareri è inevitabilmente obbligata per quanto riguarda i pareri richiesti da Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, mentre è libera per quanto attiene ai pareri d'iniziativa. Ogni parere presenta una struttura fissa, essendo costituito da un preambolo, in cui viene indicato il principio di fondo e la procedura seguita per l'elaborazione, e in una parte che riporta la posizione e le proposte del Comitato sull'argomento oggetto della consultazione. La motivazione del parere medesimo viene esplicitata separatamente. Il Comitato delle regioni ha il compito non solo di reagire alle proposte legislative, ma anche di contribuire, grazie all'esperienza dei suoi membri, alla formazione delle future politiche europee. L'elaborazione di pareri di prospettiva consente al Comitato di partecipare alla formazione delle politiche in una fase molto precoce e di esercitare quindi un maggiore impatto. Analogamente la Commissione può chiedere al Comitato delle regioni di redigere una relazione d'impatto. Come indica il suo nome, si tratta di un documento che serve a valutare l'impatto potenziale di una politica sul piano locale o regionale al fine di garantire una maggiore efficacia dell'intervento comunitario. Le risoluzioni, infine, permettono al Comitato delle regioni di esprimere il suo punto di vista in merito a tematiche importanti e di attualità. Occasionalmente anche i gruppi politici del Comitato possono elaborare risoluzioni.

Il Comitato delle regioni, inoltre, con l'ausilio di esperti esterni, elabora degli studi su vari aspetti della dimensione regionale e locale dell'UE (istruzione, trasporti, affari sociali, allargamenti). Produce altresì delle pubblicazioni, sia per il grande pubblico sia per gli enti locali e regionali, in cui presenta le sue attività e illustra l'attualità politica.

4. Il processo decisionale in seno al Comitato delle regioni

L'adozione di pareri da parte del Comitato delle regioni avviene seguendo un iter formale disciplinato dal Regolamento interno del Comitato, dall'art. 39 all'art. 44.

In base a tali disposizioni, le richieste di parere formulate dalla Commissione europea, dal Consiglio e dal Parlamento europeo si indirizzano al Presidente del Comitato che designa la commissione competente ad elaborare il parere, basandosi generalmente sulla corrispondenza tematica tra l'oggetto del parere e le competenze delle singole commissioni. Non raramente si verifica l'ipotesi che l'argomento di un parere o di un rapporto ricade nella competenza anche di altre commissioni. In tal caso, in base all'art. 40 co. 2 del Regolamento interno del Comitato delle regioni, *«il presidente designa la commissione incaricata a titolo principale dell'elaborazione del parere o del rapporto e, all'occorrenza, può proporre all'Ufficio di presidenza di creare un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti delle commissioni interessate»*. Nel caso in cui la decisione del Presidente non è condivisa da una commissione, quest'ultima può chiedere all'Ufficio di presidenza di decidere in merito.

I progetti dei testi sono trasmessi alla commissione competente che, su proposta del rispettivo Presidente, nomina un relatore con il compito di predisporre il progetto di parere o di rapporto. Entro tre giorni lavorativi dalla nomina i membri della commissione possono far pervenire, per iscritto, eventuali obiezioni al presidente della commissione e quest'ultimo, di comune accordo con il primo vicepresidente, decidono sul suo esito. Le commissioni, se lo ritengono opportuno, possono istituire gruppi di lavoro, in determinati casi debitamente motivati, con il compito di approfondire le conoscenze su ciò che già esiste a livello comunitario, sugli atti legislativi e amministrativi che regolano la materia all'interno dei singoli paesi, sugli interessi regionali e locali in

gioco, ecc. Inoltre possono designare degli esperti, che possono partecipare alle riunioni della commissione o di uno dei suoi gruppi di lavoro, allo scopo di consultare persone competenti sull'argomento oggetto del parere. All'interno delle commissioni tematiche, quindi, avviene il perfezionamento dei pareri, attraverso la discussione e il confronto sui dettagli delle singole proposte legislative nei vari settori.

«Sempre nella fase preparatoria dei pareri, la commissione può avvalersi anche dell'apporto di rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio, i quali possono assistere alle deliberazioni delle commissioni e rispondere alle domande dei loro membri. E' evidente che il coinvolgimento dei rappresentanti delle tre principali istituzioni comunitarie nel processo di formazione dei pareri non ha soltanto l'obiettivo di garantire, mediante appropriate forme di coordinamento, la tutela della pluralità degli interessi che si manifestano nel sistema comunitario, ma anche quello di dare ai membri del Comitato le informazioni e i chiarimenti necessari per prendere decisioni puntuali e politicamente sostenibili. L'interazione tra i membri del Comitato e quelli del Parlamento, della Commissione e del Consiglio nella fase di preparazione dei pareri, oltre che maggiore legittimità, conferisce soprattutto maggiore efficacia agli atti del Comitato, nel senso di assicurarne un più alto grado di recepimento da parte delle istituzioni richiedenti⁶⁹». E' da sottolineare come il relatore occupi un ruolo centrale nella fase di formulazione dei pareri e, proprio per tale motivo, egli è fortemente soggetto all'influenza del proprio gruppo politico o della propria delegazione nazionale. Il relatore, tuttavia, ha un ampio controllo sul contenuto del parere e, in ogni caso, spetta a lui scegliere quali attori consultare o coinvolgere nella stesura del parere stesso. I membri della commissione possono presentare degli emendamenti, che devono essere depositati alla segreteria della commissione almeno sette giorni lavorativi prima della data della

⁶⁹MASCIA M., *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, 1996, cit., pag. 69.

riunione. Va osservato che, nel caso in cui il membro della commissione che ha depositato l'emendamento perde la qualità di membro o supplente del Comitato, l'emendamento depositato prima della perdita dello status di membro del Comitato rimane valido. Tutti gli emendamenti depositati vengono tradotti e trasmessi al relatore per consentirgli di presentare i suoi emendamenti, entro due giorni lavorativi prima della data della riunione. Una commissione può anche rinunciare all'emissione del parere. Questa ipotesi, disciplinata dall'art. 62 del Regolamento interno del Comitato delle regioni (GUCE L. 6/2010), si può verificare qualora la commissione ritiene che l'argomento oggetto della consultazione, che le è stato attribuito dall'Ufficio di presidenza, non riguarda gli interessi regionali o locali né riveste alcuna importanza politica. Il progetto di parere o di rapporto, una volta che è stato adottato in sede di commissione, viene trasmesso dal presidente della commissione al presidente del Comitato delle regioni. Il progetto di parere o di rapporto può essere presentato direttamente in sessione plenaria da un relatore generale che viene nominato dall'Assemblea plenaria, su proposta dell'Ufficio di presidenza, quando una commissione non può elaborare un progetto di parere o di rapporto entro i termini fissati dalla Commissione europea, dal Consiglio o dal Parlamento europeo. Se tale termine non è sufficiente per consentire la nomina da parte dell'Assemblea plenaria, il relatore generale viene nominato dal Presidente e l'Assemblea plenaria ne viene informata nel corso della successiva sessione plenaria. Le due ipotesi non escludono che la commissione interessata si riunisca al fine di tenere un dibattito generale orientativo sull'argomento. L'Assemblea plenaria, secondo le modalità già esaminate nel paragrafo 4.1 del secondo capitolo, adotta i pareri a maggioranza dei voti espressi e, una volta adottato, il parere viene trasmesso alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo e viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

5. Il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità

A qualificare il contenuto dei pareri contribuisce il riferimento ricorrente ai principi che vengono evocati in maniera esplicita o implicita. Il Comitato delle regioni ricorre frequentemente al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Il principio di sussidiarietà è concepito per garantire, nelle aree di competenza non esclusiva dell'Unione europea, che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini dal livello di governo più adeguato, quello a cui gli obiettivi previsti possono essere raggiunti nel modo più efficace. L'Unione europea deve pertanto agire solo se si ritiene che la sua azione sia necessaria e apporti un chiaro beneficio. L'altro principio fondamentale, quello della proporzionalità, è strettamente collegato alla sussidiarietà e aiuta a rispondere al problema di come l'Unione europea dovrebbe agire. Esso costituisce, pertanto, il principio guida nella definizione dell'intensità dell'azione dell'UE, il cui contenuto e la cui forma non devono eccedere quanto necessario per raggiungere gli obiettivi previsti. Il principio di proporzionalità, a differenza di quello di sussidiarietà, riguarda tutte le competenze, quindi anche quelle esclusive, e mira a modulare l'intensità dell'azione, sia nella scelta dello strumento sia del tipo di azione. Il principio di sussidiarietà viene enunciato per la prima volta nell'Atto unico europeo con il quale, nel 1986, vengono modificati i Trattati di Roma del 1957 istitutivi della CEE. Esso rappresenta la precisazione della nuova competenza conferita alla Comunità in materia ambientale, stabilendo che *«la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello degli Stati membri»*.

Il principio di sussidiarietà trova una sua compiuta formulazione nell'articolo 3B del Trattato di Maastricht (oggi art. 5 TUE) come principio regolatore tra Unione europea e Stati membri:

“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato”.

L'individuazione della portata del principio di sussidiarietà implica pertanto una problematica operazione preliminare, ovvero l'individuazione delle materie che non rientrano nel campo di esclusiva competenza della Comunità europea, posto che solo in tale ambito trova applicazione tale principio. La mancanza, nel Trattato CE, di una definizione chiara ed univoca delle ripartizioni di competenza tra Comunità e Stati membri, rende tale operazione non particolarmente agevole. La Comunità europea è legittimata a intervenire in tutti i settori o aspetti che possono ricollegarsi al conseguimento delle finalità assegnate dal Trattato che ha evitato un'analitica e rigida ripartizione di competenze tra CE e Stati membri. L'individuazione delle competenze comunitarie in termini di obiettivi alimenta, ovviamente, un'espansione rilevante dei c.d. poteri impliciti della Comunità, al cui contenimento si tenta di porre rimedio con l'introduzione del principio di sussidiarietà.

Nel dibattito che si è sviluppato tra gli organismi politici comunitari si è cercato di tradurre il principio di sussidiarietà in una serie di regole procedurali, attraverso le quali tentare di obbligare le istituzioni comunitarie a compiere un'attenta valutazione preventiva

dell'opportunità dell'intervento normativo progettato. I primi frutti sono stati l'*Impostazione generale sul principio di sussidiarietà*, approvato dal Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992, che ha stabilito un approccio globale per l'applicazione di tale principio, e l'*Accordo interistituzionale*⁷⁰ sulle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà. Il Comitato delle regioni fornisce il proprio contributo in materia già nel 1995, attraverso il parere⁷¹ *ad hoc* allegato al parere in merito alla revisione del Trattato sull'UE, il cui testo recita: «(...) *La Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati né dagli Stati membri, né a livello degli enti locali o regionali, ove questi dispongano di competenze operative o decisionali in base al diritto interno agli Stati membri (...)*». Con tale documento il Comitato ha evidenziato alla Conferenza intergovernativa la necessità di includere il riferimento esplicito alle regioni e agli enti locali, quali terzo e quarto livello della sussidiarietà, al fianco degli Stati e dell'Unione europea. La profonda trasformazione nella distribuzione territoriale del potere, intesa nel senso della federalizzazione o della regionalizzazione o comunque della tendenza crescente al decentramento amministrativo, sono alla base della motivazione offerta dal Comitato delle regioni a sostegno della propria proposta. I criteri dettagliati per l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni comunitarie partecipanti alle procedure legislative vengono stabiliti nel *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999. Il Protocollo prevede l'obbligo, per tutte le istituzioni dell'Unione europea, di conformarsi al principio di sussidiarietà, specificando che *«la sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata*

⁷⁰Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 25 ottobre 1993, Boll. CE 10-1993, pag 129.

⁷¹*Applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, CDR 136/1995 del 21/04/1995.

alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata». Il principio di sussidiarietà acquisisce inoltre una sua diretta rilevanza sulla stessa produzione normativa comunitaria in quanto il protocollo prevede la motivazione di ciascuna proposta di normativa comunitaria, onde giustificare la conformità della proposta stessa ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. In base a quest'ultimo si richiede, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia, che «le misure considerate non superino i limiti di ciò che è idoneo (criterio dell'efficacia) e necessario (criterio dell'efficienza) per il conseguimento degli scopi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva⁷²». Il principio di proporzionalità, che risale al Trattato di Roma del 1957, fa parte dei principi generali del diritto comunitario e il Trattato non ne limita l'applicazione alle sole materie concorrenti, perché esso è parte del canone di ragionevolezza cui sono sottoposte tutte le norme che incidono sui diritti dei privati. La "Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea", adottata nell'ambito della Convenzione incaricata di elaborare un progetto di Costituzione europea istituita al vertice di Laeken del 2001, ha messo in evidenza alcune lacune dell'Unione in materia del principio di sussidiarietà e della ripartizione delle competenze nell'Unione europea che è una delle priorità del processo di riforma.

⁷²Corte di Giustizia, sentenza n. 223/02.

6. Il protocollo di Lisbona sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà

Il progetto di un Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa propone una nuova definizione del principio di sussidiarietà, che riconosce per la prima volta la dimensione locale e regionale e propone anche dei meccanismi di applicazione e di monitoraggio, il tutto contenuto in un nuovo Protocollo allegato al Trattato di Lisbona.

L'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea (ex articolo 5 del TCE), al terzo comma, stabilisce che *«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 d'Unione»*. Il quarto comma aggiunge che *«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 devono applicare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità conformemente allo specifico Protocollo dedicato all'applicazione di tali principi, che contiene importanti novità che investono sia gli obblighi delle istituzioni dell'Unione europea sia il ruolo dei parlamenti nazionali coinvolti nel sistema di allarme preventivo. Il modello di cooperazione previsto nel Protocollo di Lisbona non è più limitato al rapporto tra le istituzioni, come nella disciplina previgente, ma viene esteso, nel senso di includere diversi livelli di governo nel sistema di controllo preventivo: europei e nazionali, centrali e locali. Anche la cooperazione orizzontale tra i protagonisti istituzionali dell'Unione europea viene allargata, grazie al

riconoscimento di un ruolo più incisivo al Comitato delle regioni, il quale si vede attribuire la legittimazione ad impugnare gli atti lesivi del principio di sussidiarietà e per il quali il Trattato prevede la sua consultazione (art. 8 del Protocollo). La cooperazione si estende anche in senso verticale, attraverso il coinvolgimento dei parlamenti nazionali, in risposta ad esigenze analoghe. Il Protocollo incoraggia inoltre un approfondimento della cooperazione all'interno degli Stati membri, prevedendo che i parlamenti nazionali possono «*consultare all'occorrenza i parlamenti regionali dotati di poteri legislativi*⁷³» al fine di coinvolgerli nel meccanismo di controllo preventivo. I parlamenti nazionali, inoltre, sono chiamati a rafforzare la cooperazione con il Parlamento europeo, anche in senso multilaterale, perfezionando esperienze già avviate ad esempio nell'ambito della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC), come auspicato dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea⁷⁴. L'adozione di atti legislativi è l'unica ipotesi che prevede l'applicazione del protocollo, come indicato nell'art. 2⁷⁵, ma ciò non esclude che il principio di sussidiarietà debba essere rispettato in sede di adozione di tutti gli atti vincolanti.

Per garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le istituzioni europee devono osservare obblighi precisi che vanno a caratterizzare l'attività istruttoria da svolgere prima o in occasione della presentazione della proposta legislativa. In particolare il Protocollo prevede l'obbligo della Commissione di condurre ampie consultazioni che tengano conto anche della dimensione locale e regionale e rafforza

⁷³Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, art. 6 n. 2.

⁷⁴Protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato ai Trattati sull'Unione e sul funzionamento dell'Unione, art. 9: «Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione».

⁷⁵Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, art. 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».

l'obbligo di motivazione in rapporto ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà, da assolvere in maniera puntuale nel rispetto dello schema suggerito. La proposta, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo, deve essere accompagnata da una scheda contenente indicatori quantitativi e qualitativi che consentono di valutare non solo l'impatto finanziario sulla regolamentazione nazionale e regionale ma anche che gli oneri siano meno gravosi possibili e commisurati all'obiettivo da conseguire. Il Protocollo prevede altresì che la Commissione trasmetta le proposte, unitamente ai documenti di consultazione, ai parlamenti nazionali al fine di consentire l'attivazione del meccanismo di allarme preventivo.

Il Protocollo incide anche sulle fasi successive, e segnatamente sullo svolgimento del procedimento legislativo, dovendo la Commissione e le altre istituzioni tenere conto dei pareri motivati con i quali i parlamenti nazionali indicano le ragioni dell'asserita non conformità del progetto al principio di sussidiarietà. L'autore del progetto (generalmente la Commissione), nell'ipotesi in cui si raggiungono determinati *quorum*, ha l'obbligo di riesaminare la proposta e il legislatore europeo, a certe condizioni, può abbandonare l'esame della proposta. In particolare, qualora un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali si esprima per il mancato rispetto del principio, la Commissione riesamina il progetto e può, con decisione motivata, mantenerlo, modificarlo o ritirarlo⁷⁶. Nell'ipotesi di proposta di atto legislativo da adottare secondo una procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri motivati rappresentino almeno la maggioranza semplice, la proposta viene riesaminata. Se la Commissione decide di mantenere la proposta, deve spiegarlo con parere motivato che, unitamente ai pareri motivati dei parlamenti nazionali, viene sottoposto al legislatore dell'Unione entro la conclusione della prima lettura. A questo punto, se a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a

⁷⁶Nel caso in cui il progetto riguarda misure di cooperazione amministrativa, ai sensi dell'art. 76 TFUE, nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, la Commissione deve riesaminare anche se solo un quarto dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali si esprime per il mancato rispetto.

maggioranza semplice 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 viene abbandonata (art. 7 n. 3 del Protocollo).

7. *Il coinvolgimento dei parlamenti regionali*

Il procedimento di allarme preventivo può dare origine, all'interno dello Stato membro, ad un "sub-procedimento", considerato che i parlamenti nazionali possono consultare «*i parlamenti regionali con poteri legislativi*» (art. 6 del Protocollo n. 2). Allo Stato membro compete la disciplina della partecipazione, secondo modalità e forme da esso stabilite, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine di 8 settimane. Si tratta di un lasso di tempo alquanto ristretto se si tiene conto della necessità e dell'importanza di instaurare forme di coordinamento orizzontale non solo tra regioni di uno Stato membro ma anche con le regioni degli altri Stati membri, al fine di assicurare una migliore incidenza sul procedimento in esame. Il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea nonché l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica, sono disciplinati dalla recentissima legge 24 dicembre 2012 n. 234, entrata in vigore il 19 gennaio 2013. L'art. 25, relativo alla "partecipazione alla

verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano” prevede che *«ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui all’articolo 8⁷⁷, le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l’esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome»*. Come si può notare non si tratta di una disciplina puntuale quanto alla portata delle osservazioni e alle forme da rispettare, il Parlamento resta libero di utilizzare, nell’ambito dell’esame parlamentare, le osservazioni fatte pervenire dalle assemblee legislative regionali. Le regioni, dal canto loro, possono disciplinare le modalità di partecipazione al controllo dell’applicazione del principio di sussidiarietà. Tra le discipline regionali va segnalata la legge della Regione Emilia Romagna⁷⁸, adottata prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il cui art. 7 così recita: *« Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti comunitari che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale è esercitato dall’Assemblea legislativa anche nei contesti di cooperazione interistituzionale, in ambito nazionale e in ambito europeo, di cui fa parte. Gli esiti del controllo di sussidiarietà, approvati con risoluzione, sono comunicati alla Giunta anche ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi individuate dalle leggi di procedura. La Giunta procede alle valutazioni relative al controllo della sussidiarietà di propria competenza raccordandosi con l’Assemblea legislativa»*.

⁷⁷Legge 24 dicembre 2012 n. 234, art. 8 co. 3: *«(...) le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome, in conformità all’articolo 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull’Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea»*.

⁷⁸Legge regionale 28 luglio 2008, n. 16.

Questa legge propone essenzialmente un raccordo con l'esecutivo regionale, per quanto nella prassi la tendenza è di inviare direttamente a Camera e Senato le risoluzioni approvate in ordine al test di sussidiarietà. Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le Regioni a statuto speciale Sardegna e Sicilia hanno previsto le modalità di partecipazione delle assemblee legislative al controllo della sussidiarietà, rispettivamente nell'art. 5 della L.R. 13/2010 e nell'art. 2, co. 4, della L.R. 10/2010. In quest'ultimo caso la normativa prevede la trasmissione dei pareri delle assemblee legislative direttamente alle Camere, la legge della Regione Sardegna prevede altresì un meccanismo di raccordo con la Giunta (art. 5 n. 3 L.R. 13/2010) e l'invio delle risultanze dell'esame al Comitato delle regioni.

8. *In Italia, il ruolo della Conferenza Stato – Regioni*

L'ordinamento italiano prevede oggi due principali modalità attraverso le quali le regioni possono far presenti le proprie istanze presso le istituzioni comunitarie, che si aggiungono quindi agli strumenti partecipativi previsti dal diritto comunitario.

Innanzitutto le regioni possono istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni, che intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie (legge n. 52 del 1996, art.58). Tali uffici possono essere anche comuni a altre regioni o enti appartenenti all'Unione europea, nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali (art. 13, comma 11, della legge n. 128 del 1998). Inoltre, della rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea fanno parte cinque funzionari regionali (art.58 della legge n. 52 del 1996, sostituito dall'art.11, comma 9, della legge n. 128

del 1998). Le innovazioni più importanti però sono quelle contenute nella legge del 24 Dicembre 2012, n 234 recante le *“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione ed all’ attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione Europea”* che ha sostituito di fatto la legge Buttiglione del 2005, apportando significative modifiche sia in fase ascendente che in fase discendente di partecipazione regionale alle politiche comunitarie. Si occupano di questi specifici temi gli articoli che vanno dal 22 al 27.

Il più rilevante strumento di intervento delle regioni nella fase ascendente si è però sviluppato nel campo della partecipazione indiretta, ed è costituito dalla Conferenza Stato-Regioni. Questo organo misto, principale momento di raccordo e collaborazione tra lo Stato e le regioni, istituito nel 1983 e che ha visto una continua espansione dei suoi compiti, riveste un importante ruolo in materia dal 1989, quando è stata prevista (art.10 della legge n. 86 del 1989) una apposita sessione comunitaria della Conferenza.

In base alla normativa oggi vigente, la Conferenza viene convocata almeno due volte all’anno dal Presidente del Consiglio dei ministri, che la presiede, anche su richiesta delle regioni, al fine di: a) raccordare le linee della politica nazionale relativa all’elaborazione degli atti comunitari con le esigenze regionali; b) esprimere parere sui criteri e le modalità per conformare l’esercizio delle funzioni regionali all’osservanza e all’adempimento degli obblighi comunitari; c) esprimere parere sull’annuale disegno di “legge comunitaria”; d) designare i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l’Unione europea.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano opera nell’ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l’attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome, costituendo la

"sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. In particolare, la Conferenza:

- rappresenta, nel processo di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, la sede di incontro tra le diverse posizioni dei soggetti istituzionali interessati;
- è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale;
- persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra Amministrazioni centrale e regionali e consente alle Regioni di partecipare alle scelte del Governo, nelle materie di comune interesse;
- si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale.

La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita in via amministrativa nel 1983 (D.P.C.M. 12 ottobre 1983) a circa tre anni di distanza dalle conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che aveva sottolineato l'esigenza dell'individuazione di una "sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento". Essa ha avuto la prima organica disciplina con la legge che regola l'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (legge 23 agosto 1988, n.400, art.12), la quale attribuisce alla Conferenza compiti di "informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale, alla giustizia".

La Conferenza è sentita obbligatoriamente sul documento di programmazione economica e finanziaria e sul disegno di legge finanziaria e collegati in sede Unificata con la Conferenza Stato-città e autonomie locali; è, poi, sentita su ogni altro oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome. Con il D.Lgs. 16 dicembre 1989, n.418, in attuazione della delega di cui al comma 7 dell'art.12 della legge n.400 del 1988, le funzioni della Conferenza sono state riordinate ed ampliate ed estese ai pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infraregionali. La Conferenza è consultata altresì sui criteri generali per la ripartizione delle risorse tra le Regioni, sulla modalità di determinazione di indici e parametri da utilizzare per atti di programmazione intersettoriale, sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e di indirizzo in materia di competenza regionale e su quelli per la ripartizione delle risorse relative ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infraregionali. Alla Conferenza è affidata anche la verifica periodica dello stato di attuazione dei piani e programmi sui quali si è pronunciata.

Il Parlamento, a partire dal 1991, ha accresciuto le funzioni dell'organo, affidandogli non solo competenze di natura consultiva, ma facendone il luogo per l'espressione di intese tra Amministrazioni statali e regionali, di verifica congiunta e terza dell'attività delle Regioni, ovvero organo di indirizzo dell'attività amministrativa regionale.

Anche la Corte Costituzionale ha evidenziato l'importanza del ruolo della Conferenza. Con la sentenza n.204 del 1993 ha ribadito

che il sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le regioni deve essere improntato al principio della "leale collaborazione", ha avvertito il Governo che, ogniqualvolta intenda provvedere, nonostante il mancato raggiungimento dell'intesa con le regioni, ha l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente. Quest'obbligo, ribadito nella sentenza n. 116 del 1994 e poi nella successiva sentenza n. 338 dello stesso anno, evidenzia come il ruolo assunto dalla Conferenza Stato-Regioni sia fondamentale e determinate per favorire l'accordo e la collaborazione tra l'uno e le altre. La Corte ha, infatti, affermato (sentenza n. 116/94) "che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome) in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome".

Con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, in attuazione della delega contenuta nell'art.9 della legge 15 marzo 1997, n.59, che prevedeva la definizione e l'ampliamento delle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, ne è stata potenziata la funzione consultiva, rendendola obbligatoria per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi in materia di competenza regionale adottati dal Governo. Il parere obbligatorio deve essere espresso entro un termine di venti giorni ma, qualora ragioni di urgenza dichiarate dal Presidente del Consiglio dei Ministri non consentano la consultazione preventiva della Conferenza, il Governo tiene conto del parere della stessa Conferenza, che viene consultata successivamente all'adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri. Inoltre, è stata introdotta una più esplicita attività di raccordo, attraverso la facoltà

di sancire accordi o intese per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze delle amministrazioni centrali e regionali.

L'attività della Conferenza Stato-Regioni, anch'essa regolata dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si estrinseca con pareri, intese, deliberazioni e accordi; le intese e gli accordi Stato-Regioni sono stati oggetto di una specifica disciplina negli articoli 3 e 4 del decreto legislativo.

La Conferenza Stato-Regioni svolge un ruolo chiave nel processo di adempimento degli obblighi comunitari da parte dello Stato. Infatti, per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale, la Conferenza Stato-Regioni si riunisce in una apposita sessione comunitaria (*legge 9 marzo 1989, n. 86, art. 10, comma 1*, come successivamente modificato dalle leggi *n. 128/98 e 25/99*). La sessione comunitaria è convocata almeno due volte all'anno, anche su richiesta dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. La sessione comunitaria della Conferenza assicura il raccordo delle linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze delle Regioni nelle materie di loro competenza, e acquisisce il parere di queste ultime sullo schema di disegno di Legge comunitaria. In base alle nuove disposizioni (*legge n. 234/2012*) la sede principale in cui le regioni potranno fornire indirizzi al Governo rispetto alla formazione di atti europei che le riguardano diventa la sessione europea della Conferenza Stato – Regioni. Scompare invece la partecipazione delle regioni nelle delegazioni Consiglio e in generale in seno alle istituzioni europee diverse dal Comitato delle Regioni. Nel complesso i poteri delle regioni in fase ascendente appaiono molto ridotti rispetto a quelli, peraltro già scarsamente utilizzati, previsti nella legge *n. 11/2005 (legge Buttiglione)*.

9. La facoltà di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea

L'art. 8 del Protocollo n. 2 prevede che anche la Corte di giustizia dell'Unione europea sia coinvolta, *ex post*, nel controllo della sussidiarietà. In particolare si prevede che uno Stato membro, anche su impulso del Parlamento nazionale (o di una delle sue Camere), possa presentare un ricorso per violazione, da parte di un atto legislativo, del principio di sussidiarietà. Anche le regioni risultano, sia pure indirettamente, coinvolte: un analogo potere di ricorso è, infatti, riconosciuto al Comitato delle regioni. Il secondo comma dell'articolo 8, infatti, recita: *«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»*.

Il diritto di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea ha rappresentato un punto fermo tra le richieste che il Comitato delle regioni ha avanzato quasi fin dalla sua nascita, in particolare a far data dal 21 aprile 1995 nella già citata "relazione Pujol".

Sia il trattato di Amsterdam che quello di Nizza avevano disatteso le richieste del Comitato che ha dovuto attendere il Trattato di Lisbona per ottenere il diritto di impugnare gli atti legislativi dell'UE dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, qualora ritenga che non si sia tenuto adeguatamente conto della dimensione regionale o locale oppure qualora le istituzioni dell'Unione europea non abbiano rispettato il diritto del Comitato di essere consultato. Si tratta di una tutela giuridica che consente al Comitato delle regioni di acquisire più ampi diritti in materia di consultazione e maggiori poteri nel processo decisionale. Tale tutela ha contribuito ampiamente ad intensificare le consultazioni a monte del processo legislativo nonché la nuova consultazione nel caso in cui la Commissione, il Parlamento europeo o il Consiglio modificano

la natura di una proposta durante l'iter legislativo. Nell'ipotesi in cui la Commissione presenta una nuova proposta, il Comitato delle regioni può addurre che la proposta non è più la stessa sulla quale aveva espresso il suo parere iniziale. Sostanzialmente il Comitato delle regioni può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea in due casi: qualora un atto legislativo dell'UE violi il principio di sussidiarietà, e in particolare non rispetti le competenze regionali e locali; qualora, durante la procedura legislativa, le istituzioni dell'Unione europea abbiano aggirato il Comitato e ignorato i suoi diritti istituzionali.

«Il Comitato delle regioni dispone ora del diritto di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per impugnare un atto legislativo che violi la sussidiarietà. Tuttavia, il Comitato ritiene importante evitare di raggiungere tale fase, poiché ciò significherebbe ammettere il fallimento del processo legislativo, e considera preferibile rafforzare la cooperazione con altre istituzioni dell'UE in modo da produrre la migliore legislazione possibile. Il Comitato delle regioni quindi ritiene che le sue responsabilità includano il monitoraggio della sussidiarietà dal primo momento possibile, non solo attraverso le sue attività consultive periodiche, ma anche nel corso di tutto il ciclo politico, ossia a partire dalle attività di elaborazione delle politiche, ad es. durante le valutazioni d'impatto, fino alle fasi di attuazione e di valutazione ex post⁷⁹».

⁷⁹Relazione annuale sulla sussidiarietà 2011, CDR 1188/2012, cit. pag. 2.

10. La rete di monitoraggio della sussidiarietà

Dal Trattato di Maastricht, nel 1994, il Comitato delle regioni è stato riconosciuto dalle Istituzioni comunitarie come il “guardiano” del principio di sussidiarietà. Nel 2009 il Trattato di Lisbona ha formalizzato il ruolo del Comitato delle regioni come difensore di questo principio, dando al Comitato il diritto di adire la Corte di giustizia europea se ritiene che il principio non è stato accolto.

La definizione del principio di sussidiarietà contiene ora esplicitamente le dimensioni locali e regionali e sottolinea quindi la necessità di rispettare le competenze degli enti locali e regionali all'interno dell'Unione europea. Il Comitato delle regioni, al fine di svolgere la propria attività nel massimo rispetto delle esigenze degli enti regionali e locali, ha attivato una serie di reti⁸⁰ che consentono a regioni e città dell'Unione europea di contribuire al dibattito e scambiare esperienze e buone prassi in specifiche politiche comunitarie.

In attuazione del parere “*Legiferare meglio*”⁸¹ dell'ottobre 2005, redatto dal suo ex Presidente Michel Delabarre (PSE/FR), il Comitato delle regioni ha istituito una rete di enti regionali e locali che possa contribuire ad una migliore attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il network è stato testato durante una fase di sperimentazione nel periodo 2005/2006. In questa fase i 49 partecipanti iniziali hanno avuto modo di esaminare delle proposte legislative europee in materia di ambiente, istruzione e formazione nelle rispettive sedi politiche, trasmettendo quindi le loro conclusioni al Comitato delle regioni e agli altri partecipanti.

⁸⁰ Attualmente ve ne sono ben cinque: la Rete di controllo della sussidiarietà, la Piattaforma di monitoraggio Europa 2020, il Patto dei Sindaci, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale e ATLAS, l'Atlante della cooperazione decentrata.

⁸¹ Parere del Comitato delle regioni del 12 ottobre 2005, in merito alla Relazione della Commissione “*Legiferare meglio 2004*” e alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, CDR 121/2005 adottato nella sessione plenaria del 21 ottobre 2005.

La rete per il controllo del rispetto della sussidiarietà e il suo sito internet sono ora pienamente operativi e liberamente fruibili, nell'intento di offrire agli organi politici degli enti regionali e locali, cui compete l'attuazione del 70% della legislazione europea, un valido strumento per conoscere le proposte legislative della Commissione europea e far conoscere meglio la propria posizione al riguardo.

Grazie a questa piattaforma è infatti possibile:

- offrire agli enti territoriali e alle loro strutture politiche (assemblee, esecutivi, associazioni, ecc.) la possibilità di condurre dibattiti politici sulle politiche dell'Unione europea e sulle sue proposte;
- alimentare il lavoro politico del Comitato delle regioni;
- promuovere il dialogo ed un confronto continuo fra i partecipanti alla Rete, il Comitato delle regioni e la Commissione europea;
- dare concretezza all'attuazione del principio di sussidiarietà.

Possono presentare domanda di affiliazione al network: gli organi politici degli enti regionali e locali; i governi e i parlamenti regionali con o senza poteri legislativi; i consigli delle grandi agglomerazioni urbane o delle città di medie dimensioni; le associazioni degli enti territoriali; i parlamenti nazionali. L'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni procede al vaglio delle candidature due o tre volte all'anno. Il numero dei partecipanti alla Rete di controllo della sussidiarietà è aumentato in modo significativo e, a gennaio 2012, la Rete era composta di 134 membri.

Per quanto riguarda le concrete modalità di funzionamento del network, ogni anno l'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni stabilisce i temi prioritari da esaminare, di concerto con la Commissione europea. Una volta decisi i temi da privilegiare, i documenti ufficiali ad essi relativi verranno inclusi nella piattaforma e, attraverso essa, sottoposti all'esame delle Autorità partecipanti, per alimentare uno scambio di vedute in relazione ai vari documenti ed ai singoli aspetti presi in

considerazione e, essenzialmente, per far conoscere la propria posizione politica in merito nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In termini organizzativi generali, il Comitato delle regioni si propone di avviare le relative consultazioni alcune settimane dopo la pubblicazione dei corrispondenti documenti da parte della Commissione europea e/o delle altre Istituzioni a ciò abilitate.

I membri della Rete possono anche presentare il loro punto di vista sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità attraverso contributi spontanei. Grazie a questo tipo di consultazione, i membri della Rete possono trasmettere il proprio punto di vista su qualsiasi iniziativa dell'Unione europea da loro scelta. I contributi spontanei pervenuti nel contesto e durante l'elaborazione di un progetto di parere, vengono inviati automaticamente alla segreteria della commissione competente del Comitato delle regioni. E' da segnalare, infine, l'adozione di un piano d'azione della Rete di controllo della sussidiarietà, lanciato nel giugno 2009 dal Presidente del Comitato delle regioni Luc Van den Brande (PPE/BE) e dal primo vicepresidente Michel Delebarre (PSE/FR), dando seguito alla quarta edizione dell'Assise della sussidiarietà, organizzata a Milano dal Comitato in partenariato con la Regione Lombardia l'8 maggio 2009. Il primo piano d'azione (2009/2010) è stato suddiviso in pilastri, corrispondenti ad altrettanti ambiti di intervento, in cui l'applicazione del principio di sussidiarietà è considerato particolarmente importante e in cui si riscontrano esempi di buone pratiche a livello degli enti regionali e locali. Lo scopo del piano d'azione è quello di individuare esperienze e buone pratiche in materia di applicazione del principio di sussidiarietà nelle regioni e nelle città d'Europa. Il piano accompagna le attività della Rete analizzando, alla luce del principio di sussidiarietà, tutta una serie di ambiti di intervento dell'Unione europea e può contribuire alle attività consultive del Comitato delle regioni.

11. La Piattaforma di monitoraggio Europa 2020

La fase di trasformazione che sta vivendo l'Europa, caratterizzata da una grave crisi che ha vanificato anni di progressi economici e sociali e ha messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea, ha spinto l'UE a prendere il mano il proprio futuro. La necessità di uscire più forti dalla crisi, attraverso un'azione collettiva, ha dato vita ad una strategia proposta della Commissione europea, nel marzo 2010, denominata "Europa 2020" per consentire di trasformare l'Unione europea in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Una crescita intelligente che consenta di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; sostenibile, per promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; inclusiva, in quanto finalizzata a promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. Queste sono le tre priorità della strategia che si propone, altresì, ambiziosi obiettivi tra i quali: il 75% delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'Unione europea deve essere investito in ricerca e sviluppo; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà. Il Comitato delle regioni ha dato vita alla "Piattaforma di monitoraggio Europa 2020" (ex "Piattaforma di monitoraggio di Lisbona") consistente in una rete di regioni e città per contribuire al dibattito UE sulla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e monitorare l'attuazione di Europa 2020. La piattaforma è uno strumento attraverso il quale gli enti regionali e locali dell'Unione europea possono far sentire la loro voce in tutte le fasi del processo politico: dall'elaborazione fino all'attuazione della nuova strategia Europa 2020. Essa succede alla "Piattaforma di monitoraggio di

Lisbona” che era stata creata nel 2006 per seguire l’attuazione e lo sviluppo della strategia di Lisbona a livello regionale e locale.

La “piattaforma di monitoraggio Europa 2020” si propone di perseguire l’obiettivo di coinvolgere gli enti regionali e locali, per assicurare una più efficace attuazione delle politiche collegate agli obiettivi di Europa 2020; esaminare la relazione dinamica tra la strategia “Europa 2020” e la politica di coesione; monitorare il coinvolgimento dei livelli regionale e locale nel processo di *governance* della strategia; individuare gli ostacoli incontrati dagli enti regionali e locali nella sua attuazione; incentivare lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche. Al fine di realizzare tali obiettivi i rappresentanti politici della “Piattaforma di monitoraggio Europa 2020” ogni anno, alla vigilia del Consiglio europeo di primavera, che rappresenta un evento importantissimo per le decisioni relative alla strategia “Europa 2020”, sono invitati a partecipare al dialogo territoriale organizzato dal Comitato delle regioni. Si tratta di uno strumento che offre l’opportunità di discutere, in maniera interattiva, con i più alti rappresentanti politici delle istituzioni dell’UE in merito all’attuazione di “Europa 2020” nelle proprie regioni e città. I membri della “Piattaforma di monitoraggio Europa 2020” vengono scelti tra gli enti regionali e locali dei 28 Stati membri dell’UE e contribuiscono alla definizione delle posizioni politiche del Comitato delle regioni sulle tematiche connesse con “Europa 2020”. Essi, inoltre, collaborano al processo di monitoraggio della strategia “Europa 2020”; si scambiano pareri, esperienze, buone pratiche; collaborano ai progetti realizzati nell’ambito della strategia “Europa 2020”; partecipano agli eventi della “Piattaforma di monitoraggio Europa 2020”. Nell’ambito della piattaforma vi sono due membri del Comitato delle regioni che svolgono la funzione di coordinatori politici con il compito di dare slancio al programma della piattaforma e di riferire all’Ufficio di presidenza e ad altre istituzioni in merito alla sua attività. Attualmente

tali cariche sono ricoperte da Christine Chapman (PSE/UK, membro dell'Assemblea nazionale del Galles) e dall'italiano Nichi Vendola (PSE/IT, presidente della Regione Puglia). La “Piattaforma di monitoraggio Europa 2020” si compone di oltre 150 membri che rappresentano autorità regionali e locali, di cui 29 italiani tra i quali nessun rappresentante della Regione Campania.

V Capitolo

1 *La regione Campania*

Quando si pensa alle origine storiche della regione Campania, la prima cosa che sovviene alla mente è la nota dicitura “*Campania felix*”, espressione coniata da Gaio Plinio Secondo, conosciuto come Plinio il Vecchio⁸², sia per sottolineare la fertilità della regione, sia per distinguere la Campania “antica”, cioè la Campania di Capua⁸³, dalla Campania “nuova”, la quale comprendeva anche una porzione dell’attuale Lazio.

Ed invece esse sono molto più antiche. La Campania, di fatti, presenta una fisionomia etnica, politica e culturale estremamente complessa, dal momento che numerose e variegata furono le invasioni e le occupazioni succedutesi nel tempo.

2 *La preistoria e storia*

Dalle analisi dei più variegati reperti rinvenuti nei numerosissimi siti archeologici che costellano l’intera regione, è stato possibile stabilire che la stessa era popolata già 700-800.000 anni fa.

Numerose tracce della civiltà paleolitica sono state rinvenute sulle colline del Sannio, nell’alta Irpinia, nelle caverne e dune costiere del

⁸² Scrittore latino (Como 23 d. C. - Stabia 79 d.C.)

⁸³ Secondo le ipotesi più accreditate si deve questo toponimo “Campania” proprio alla città di Capua, la cui fondazione è addirittura anteriore a quella di Roma stessa. Ed è proprio dagli abitanti di quel centro, i Capuani, che si hanno i Campani, ossia coloro che vivevano in tutta quella porzione di territorio sulla quale era esercitata l’influenza di Capua. *Ager Campanus*, infatti, era per gli antichi proprio il territorio di Capua, che fino alla sua volontaria romanizzazione (per sfuggire alla conquista sannita) fu la più grande città d’Italia.

basso Cilento e a Capri, in un momento in cui l'Isola non era tale, essendo unita alla penisola Sorrentina. Tali ominidi primordiali cacciavano principalmente bisonti, buoi primitivi, elefanti e altra grossa selvaggina, trattandone le carni e le pelli con ciottoli spezzati e schegge di pietre locali. Scarsi invece sono stati i ritrovamenti attribuibili alla civiltà agricola arcaica (Neolitico), mentre significativi quelle pertinenti alla civiltà dei metalli (Eneolitico⁸⁴, dal 2000 a. C. in poi).

Molte notizie su queste popolazioni arcaiche ci arrivano, in realtà, dai Greci che, nella prima metà dell'VIII secolo a.C., occuparono parte della Campania, fondando colonie o semplicemente ampliando insediamenti già esistenti. Su tutte: l'isola di Ischia, l'antica *Pithekoussai*⁸⁵, Cuma, Ercolano, Pompei, *Partenope* (che diventerà Napoli assieme a *Neapolis*), *Posidonia*, che in epoca romana diverrà Paestum, ed Eboli. Nel mentre, gli Etruschi si insediarono nella parte settentrionale della regione fondando l'antica Capua⁸⁶ e i Sanniti nelle restanti aree interne, i cui centri più importanti furono Caudium (attuale Montesarchio) e Maloenton (l'odierna Benevento). Pertanto l'intero territorio fu teatro di continui e sanguinosi scontri tra tali potenze in espansione finché non venne conquistato interamente dai Romani (IV-III secolo a.C.), conoscendo così una dei periodi più fiorenti della sua storia. Con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente (476 d.C.), la Campania conservò l'unità originaria sotto gli Ostrogoti e i Bizantini fin quando i Longobardi incorporarono Capua, e gran parte del retro terra campano, al ducato di Benevento, e i Normanni, stanziati nella Contea d'Aversa, con Roberto il Guiscardo, non li cacciarono definitivamente dall'Italia meridionale giungendo, infine, con Ruggero II, ad unificare il mezzogiorno federando i loro possedimenti, con capitale Palermo. Ai

⁸⁴Il rinvenimento più significativo è la "necropoli del Gaudio" presso *Paestum*.

⁸⁵Letteralmente "isola delle scimmie"

⁸⁶Attuale Santa Maria Capua Vetere

Normanni succedettero prima gli Svevi, poi gli Angioini, che fecero di Napoli il centro del regno (1268), infine gli Aragonesi (1442). La Campania divenne così dominio spagnolo, fino al breve interregno (1707/1734) austriaco in seguito alla Guerra di Successione Spagnola, al quale seguì il Regno dei Borbone. Fallito l'esperimento democratico della Repubblica Napoletana (1799), nel 1806 la Campania fu conquistata dalle truppe napoleoniche, ma i Borbone tornarono nel 1815, unificando i due Regni di Napoli e Sicilia, attraverso la costituzione del Regno delle Due Sicilie, che resisterà fino all'Unità d'Italia, 1861. La Campania entrò così in una nuova fase che però sfociò presto in un profondo momento di crisi a causa dell'arretratezza in cui l'avevano tenuta i Borboni; ed è in questo preciso momento storico che si aprì, per essa, la «*questione meridionale*», ancora oggi non del tutto risolta.

Nel 1927 fu soppressa la provincia di Caserta (ristabilita solo nel 1945). Durante la Seconda guerra mondiale i tedeschi s'insediarono proprio in Campania per alimentare le truppe dislocate nell'Italia meridionale, in Sicilia e in Africa settentrionale. Dopo l'armistizio del 1943, iniziarono il disarmo delle forze italiane della regione, senza incontrare altro che sporadiche resistenze; quasi contemporaneamente gli alleati sbarcavano a Salerno, costringendo di lì a poco i tedeschi a ritirarsi.

3 *La Campania oggi*

La Campania, oggi, è una regione italiana a statuto ordinario dell'Italia Meridionale. Si estende su di una superficie di 13 670,95 km² e conta 5840 235 abitanti⁸⁷.

E' prevalentemente collinare (50,8%), il 34,6% di essa è montuosa e il 14,6% pianeggiante.

Dal punto di vista amministrativo si suddivide in 4 province ed una città metropolitana:

- **La città metropolitana di Napoli;** 92 comuni, 3.128.701 abitanti, 1.171 km² superficie ->54,846% della popolazione regionale
- **Provincia di Salerno;** 158 comuni, 1.105.192 abitanti, 4.918 km² superficie ->18,950% della popolazione regionale
- **Provincia di Caserta;** 104 comuni, 923.931 abitanti, 2.639 km² superficie ->16,585% della popolazione regionale
- **Provincia di Avellino;** 119 comuni, 428.587 abitanti, 2.792 km² superficie ->6,080% della popolazione regionale
- **Provincia di Benevento;** 78 comuni, 282.700 abitanti, 2.071 km² superficie ->4,533% della popolazione regionale

4 *I governi della regione*

Le regioni sono uno degli elementi costitutivi della Repubblica Italiana.

⁸⁷Terza regione per numero di abitanti e prima per densità.

Seppur previste nella Costituzione del 1948, furono regolate e costituite solo⁸⁸ nel 1970⁸⁹; di fatti il 7 e l'8 giugno di quell'anno si tennero per la prima volta le elezioni regionali italiane.

La Campania, ad oggi, ha visto succedersi 15 Presidenti, in un totale di 10 Legislature:

N.	Ritratto	Nome (Nascita-Morte)	Mandato		Partito	Giunta	Composizione	Legislatura
1°		Carlo Leone (-)	1970	1971	Democrazia Cristiana	Leone	DC-PSI-PSDI-PRI	I (1970)
2°		Nicola Mancino (1931-)	1971	1972	Democrazia Cristiana	Mancino I	DC-PSI-PSDI-PRI	
3°		Alberto Servidio (-)	1972	1973	Democrazia Cristiana	Servidio	DC-PSI-PSDI-PRI	
4°		Vittorio Cascetta (-)	1973	1975	Democrazia Cristiana	Cascetta	DC-PSI-PSDI-PRI	
-		Nicola Mancino (1931-)	1975	1976	Democrazia Cristiana	Mancino II	DC-PSI-PSDI-PRI	II (1975)
5°		Gaspere Russo (-)	1976	1979	Democrazia Cristiana	Russo	DC-PSI-PSDI-PRI	
6°		Ciro Cirillo (1921-)	1979	1980	Democrazia Cristiana	Cirillo	DC-PSI-PSDI-PRI	
7°		Emilio De Feo (-)	1980	1983	Democrazia Cristiana	De Feo	DC-PSI-PSDI-PRI-PLI	III (1980)
8°		Antonio Fantini (1936-2013)	1983	1985	Democrazia Cristiana	Fantini I	DC-PSI-PSDI-PRI-PLI	
			1985	1989	Democrazia Cristiana	Fantini II	DC-PSI-PSDI-PRI-PLI	IV (1985)
9°		Ferdinando Clemente di San Luca (1925-2004)	1989	1990	Democrazia Cristiana	Clemente I	DC-PSI-PSDI-PRI-PLI	
			1990	1993	Democrazia Cristiana	Clemente II	DC-PSI-PSDI-PRI-PLI	V (1990)
10°		Giovanni Grasso (1940-1999)	1993	1995	Democrazia Cristiana/ Partito Popolare Italiano	Grasso	PPI-PSI-PDS	
11°		Antonio Rastrelli (1927-)	1995	1999	Alleanza Nazionale	Rastrelli	Casa della Libertà (FI-AN-CCD-CDU)	VI (1995)
12°		Andrea Losco (1951-)	1999	2000	La Margherita	Losco	L'Ulivo-JDR (DS-PPI-PdCI-FdV-SDI)	
13°		Antonio Bassolino (1947-)	18 maggio 2000	6 maggio 2005	Democrazia di Sinistra	Bassolino I	L'Ulivo (DS-PPI-Dem-PdCI FdV-SDI-PRI-UDEUR-RI-PRC)	VII (2000)
			6 maggio 2005	29 marzo 2010	Partito Democratico	Bassolino II	L'Unione (Ulivo-PD-RD-UDEUR PdCI-PRC-SDI-FdV-IdV-MRE)	VIII (2005)
14°		Stefano Caldoro (1960-)	29 marzo 2010	18 giugno 2015	Il Popolo della Libertà/ Forza Italia	Caldoro	PdL-UdC-UDEUR-NPSI PRI-MPA-AdC-Destra	IX (2010)
15°		Vincenzo De Luca (1949-)	18 giugno 2015 ^[1] ^[2] ^[3]	in carica	Partito Democratico	De Luca	PD-IdV-PSI-SC-CD-UdC-Verdi	X (2015)

⁸⁸Dura fu la battaglia politica tra i fautori delle Regioni e coloro che preferivano rimandare la loro entrata in funzione.

⁸⁹Legge 16 maggio 1970 n. 281 ("Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"), c.d. legge finanziaria per le regioni a statuto ordinario.

Pertanto l'attuale Presidente della Regione Campania è **Vincenzo De Luca**, eletto con il 41% dei voti, in carica dal 18 giugno 2015.

La sua **Giunta**⁹⁰ si compone di 3 uomini e 6 donne:

- Fulvio Bonavitacola (Deleghe: Vicepresidente, Ambiente, Urbanistica)
- Serena Angioli (Deleghe: Fondi Europei, Politiche Giovanili, Cooperazione Europea, Bacino Euro-Mediterraneo)
- Lidia D'Alessio (Deleghe: Bilancio)
- Valeria Fascione (Deleghe: Internazionalizzazione, Start up-innovazione)
- Lucia Fortini (Deleghe: Istruzione, Politiche Sociali)
- Amedeo Lepore (Deleghe: Attività Produttive)
- Chiara Marciani (Deleghe: Formazione, Pari Opportunità)
- Corrado Matera (Deleghe: Sviluppo e Promozione del Turismo)
- Sonia Palmieri (Deleghe: Lavoro, Risorse Umane)

Mentre per quanto attiene l'odierno **Consiglio Regionale**⁹¹, c'è da dire che si compone di un Ufficio di Presidenza (Presidente, due vicepresidenti, due segretari e due questori⁹²) e 51 consiglieri:

- 32 seggi sono della coalizione di centrosinistra⁹³
- 12 seggi sono della coalizione di centrodestra⁹⁴

⁹⁰La Giunta regionale è l'organo di governo della Regione, come stabilito dall'art. 121 della Costituzione, i cui membri sono nominati dal presidente della regione stessa, il quale li può scegliere sia tra componenti eletti al Consiglio regionale sia tra persone non elette a far parte del Consiglio.

⁹¹Organo che rappresenta il popolo della Regione. Esercita i poteri legislativi e regolamentari attribuiti o delegati alla Regione; determina l'indirizzo politico ed amministrativo della Regione: adempie alle altre funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione, dallo Statuto, dalle leggi e dai regolamenti (art.19 titolo IV dello Statuto Regionale).

⁹²In particolare sono stati rispettivamente eletti: Rosa D'Amelio; Tommaso Casillo ed Ermanno russo, Vincenzo Maraio e Flora Beneduce; infine i due questori Antonio Marciano e Massimo Grimaldi hanno rispettivamente ricevuto le deleghe alle finanze ed al personale.

⁹³Composta da Partito Democratico, De Luca Presidente in Rete, Campania Libera – PSI – Davvero Verdi, Centro Democratico –Scelta Civica, Unione Di Centro, Italia Dei Valori

- 7 seggi sono del Movimento 5 Stelle

Il Consiglio ha poi istituito otto Commissioni Permanenti per svolgere l'attività istruttoria di leggi e provvedimenti e quattro Commissioni Speciali per svolgere particolari funzioni di istruttoria normativa o di indirizzo/controllo.

A) Commissioni Permanenti:

- I Commissione Affari istituzionali - Amministrazione Civile, Rapporti internazionali, Autonomie e piccoli comuni, Affari Generali, Sicurezza delle città, Risorse umane, Ordinamento della Regione
- II Commissione Bilancio e Finanza. Demanio e Patrimonio
- III Commissione Attività produttive - Programmazione, Industria, Commercio, Turismo, Lavoro ed altri settori produttivi
- IV Commissione Urbanistica, Lavori Pubblici, Trasporti
- V Commissione Sanità e Sicurezza Sociale
- VI Commissione Istruzione e Cultura, Ricerca scientifica, Politiche sociali
- VII Commissione Ambiente, Energia, Protezione Civile
- VIII Commissione Agricoltura, Caccia, Pesca, Risorse comunitarie e statali per lo sviluppo

B) Commissioni Speciali:

- I Commissione trasparenza, controllo sull'attività della Regione e degli Enti collegati e dell'utilizzo di tutti i fondi. In

⁹⁴Composta da Forza Italia, Caldoro Presidente, Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale, Nuovo Centro Destra

applicazione dell'art. n. 31 del Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania

- II Commissione anticamorra e beni confiscati
- III Commissione terra dei fuochi, bonifiche, ecomafie
- IV Commissione sburocratizzazione e informatizzazione della P.A. In tema di attuazione della semplificazione legislativa regionale ponendo in essere tutti gli atti utili a favorire la digitalizzazione della macchina amministrativa campana

C) Più una Commissione d'inchiesta sulle Società partecipate, Consorzi ed Enti strumentali dipendenti dalla Regione.

5 L'evoluzione della programmazione europea nei bilanci regionali

I Fondi strutturali sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio europeo. La loro evoluzione è andata di pari passo con l'evoluzione e lo sviluppo delle priorità e degli obiettivi prefissati a livello comunitario. Nel corso degli anni i Fondi sono stati oggetto di riforme, anche rilevanti, hanno visto definiti sempre più dettagliatamente gli obiettivi da conseguire, ma lo scopo ultimo del loro ruolo è, con le dovute specificazioni, rimasto sempre lo stesso: il raggiungimento della coesione economica e sociale di tutte le regioni dell'Unione e la riduzione del divario tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

La strategia comunitaria volta a ridurre le disparità regionali ha vissuto negli anni una profonda evoluzione che può essere schematizzata in tre fasi principali:

- 1) Politica regionale mirante al raggiungimento di un riequilibrio tra le varie regioni. Nasce all'inizio degli anni '70 con l'istituzione da parte della Comunità europea del FESR.
- 2) Politica strutturale contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988.
- 3) Politica di coesione economica e sociale consiste nel perseguimento di una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale. Ha una dimensione politica e mira a ridurre le disparità, non abbassando il livello di sviluppo delle aree più abbienti, ma promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri che garantisca un più elevato livello di benessere per tutte le aree geografiche.

I Trattati istitutivi delle Comunità europee non riconoscevano esplicitamente la necessità di una politica regionale comunitaria, in quanto inizialmente il divario economico e sociale tra le diverse aree, per quanto evidente, non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti. Nonostante il mercato comune, il Trattato di Roma riconosceva agli Stati la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale e assegnava alla Commissione solamente il compito di vigilare sulla loro erogazione (in base agli articoli 87 e 88). La creazione di una Direzione Generale della Commissione, responsabile della politica regionale risale, infatti, a dopo la stipula del trattato, e cioè agli anni '60.

Il primo vero riconoscimento dell'esistenza di problemi regionali da affrontare tramite il coordinamento delle politiche regionali nazionali si

ebbe in occasione della Conferenza tenutasi a Parigi nel 1972 in occasione dell'adesione alla Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito. I Capi di Stato e di Governo si impegnarono a coordinare le rispettive politiche regionali nazionali, invitarono la Comunità a creare un Fondo per lo sviluppo regionale ed infine incaricarono la Commissione di predisporre un rapporto sulla politica regionale⁹⁵. La modalità di intervento proposta dalla Commissione europea consisteva nell'attuazione di una politica regionale comunitaria aggiuntiva a quelle nazionali, e non quindi sostitutiva, e nella necessità di disporre di strumenti finanziari specifici per il riequilibrio interregionale. Venne così istituito con il regolamento n. 724/75 il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che segna l'avvio di una politica comunitaria di sviluppo regionale.

Da quel momento ha inizio la programmazione di interventi strutturali concentrati in particolari settori da realizzare in zone della Comunità aventi svantaggi strutturali, dei quali il FESR diveniva promotore e cofinanziatore. La programmazione copriva il triennio 1975-1977 e le risorse finanziarie messe a disposizione erano pari a circa al 4% del bilancio comunitario, da ripartire negli allora nove Stati membri della Comunità.

Sebbene alla nascita della politica regionale fosse già possibile utilizzare altri strumenti di intervento regionale stabiliti dal Trattato di Roma, quali il Fondo sociale europeo (FSE) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), il Fondo europeo di sviluppo regionale era sicuramente il più importante strumento di intervento. Doveva affiancare le azioni nazionali intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale; aveva il fine di correggere i principali squilibri

⁹⁵ A. Bruzzo, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM, 2000, pag. 83.

regionali della Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle riconversioni e ristrutturazioni industriali e da una sottoccupazione di tipo strutturale; operava essenzialmente attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti, tanto in favore delle attività produttive quanto per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, purché connesse alle attività produttive⁹⁶.

La gestione degli stanziamenti del FESR era inizialmente assegnata ai soli Stati membri i quali stabilivano autonomamente i criteri comuni di definizione delle aree agevolabili e godevano di quote prefissate di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza⁹⁷. Si dovrà attendere il 1979 con l'emanazione del Regolamento n. 214/79, per vedere riconosciuto alla Commissione un controllo sulle politiche nazionali realizzate dai singoli Stati. Il regolamento suddetto, infatti, introduceva una sezione "fuori quota" (pari al 5% del FESR) la cui gestione veniva assegnata alla Commissione perché potesse disporre sulla base delle proprie valutazioni.

La ricerca di nuovi criteri, tali da rendere più efficienti i meccanismi di finanziamento, condusse nel 1984 alla seconda revisione del Fondo, grazie alla quale venne sostituito il sistema "fuori quota" con il sistema delle "forcelle": i finanziamenti a favore di ogni Stato venivano aumentati fino ad un certo limite massimo per periodi di tre anni, in una misura definita sulla base delle priorità e dei criteri stabiliti dalla

⁹⁶ A. Bruzzo, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM, 2000, pag. 83.

⁹⁷ A. Bruzzo, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM, 2000, pag. 84.

Commissione. Tale regolamento prevedeva inoltre che il FESR finanziasse anche le Iniziative comunitarie⁹⁸.

Per favorire il processo di ampliamento della Comunità a Spagna e Portogallo si crearono, tramite il Regolamento CEE 2088/85, i cosiddetti Programmi Integrati Mediterranei (Pim), rivolti al miglioramento delle infrastrutture socioeconomiche delle regioni mediterranee. Al finanziamento dei Pim erano chiamati a concorrere tutti e tre i Fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEAOG – Fondo Europeo per l'Agricoltura Orientamento e Garanzia). L'istituzione dei Pim testimonia inoltre il carattere "compensativo" inizialmente assunto dalla politica regionale comunitaria, che tentava di mitigare gli effetti negativi prodotti sul piano del riequilibrio territoriale dall'attuazione delle altre politiche economiche (commerciale, agricola, ecc.), che allora la Comunità stava conducendo in via prioritaria⁹⁹.

⁹⁸ Le Iniziative comunitarie sono interventi che la Commissione europea propone agli Stati membri per risolvere problemi del territorio dell'Unione e sono finalizzate alla realizzazione di azioni e obiettivi che rivestono un interesse particolare per la Comunità. Hanno durata pluriennale

⁹⁹ A. Bruzzo, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM, 2000, pagg. 85-86

5.1 Le novità introdotte dall'Atto Unico Europeo 1986 (AUE) e la riforma dei Fondi Strutturali

Il processo che ha portato da una politica mirante al solo riequilibrio regionale ad una politica tesa a raggiungere la coesione economica e sociale è stato graduale. Una tappa fondamentale in questo cammino è quella dell'approvazione dell'Atto Unico Europeo (1986), con il quale la Comunità diede un forte impulso al processo di integrazione, ponendo le basi per una prima riforma dei Fondi strutturali (1988).

L'Atto unico europeo fissa come principale obiettivo la realizzazione di un mercato unico.

Accanto a questa priorità, però, il documento si impegna a realizzare una coesione economica tramite il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni appositamente destinate. Inoltre, l'Atto unico europeo individua gli strumenti di intervento diretto della Comunità europea nei cosiddetti "Fondi strutturali", oltre che nella Banca europea degli investimenti e negli altri "strumenti finanziari" istituiti dalla Comunità. Lo specifico compito attribuito a tali strumenti diventa così quello di contribuire, con misure dirette, alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

Il 1986 segna quindi il momento della nascita della politica strutturale che mira a colmare il divario esistente in materia di sviluppo e di livello di vita, e gli aiuti strutturali alle Regioni ed ai gruppi sociali svantaggiati ne costituiscono la modalità di attuazione. I Fondi strutturali sono gli strumenti della politica strutturale per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale.

La vera e propria riforma dei Fondi strutturali, risalente al 1988, fu possibile solo grazie alla “dichiarazione politica” esplicitata nell’Atto Unico Europeo del 1986: le disparità regionali vengono definite un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo, e quindi per l’approfondimento dell’integrazione economica stessa. Per favorire quest’ultima occorreva intensificare gli sforzi finanziari destinati alla coesione economica e sociale. Su proposta del Presidente della Commissione, Jacques Delors, i capi di Stato e di governo adottano un piano d’azione che consentirà di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992. Viene avviata una prima riforma dei Fondi strutturali, in base alla quale vengono emanati 5 nuovi Regolamenti: il Regolamento quadro n. 2052, che enunciava le missioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253, che prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse e un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/CEE (FESR), 4255/88/CEE (FSE), 4256/88/CEE (FEAOG - Sezione Orientamento).

La riforma sancisce inoltre l’introduzione dei quattro principi fondamentali sui quali si basano i Fondi strutturali: concentrazione, partnership, addizionalità, e programmazione. Introdotti con l’Atto Unico Europeo nel 1986, sono stati in seguito inseriti dal Trattato sull’UE del 1992 all’interno del più generale principio di sussidiarietà, secondo il quale le decisioni devono venire assunte al livello di governo più vicino al cittadino.

Il principio della concentrazione ha varie sfumature. Si parla di:

- concentrazione tematica su obiettivi prioritari al fine di evitare una dispersione delle azioni
- concentrazione geografico su regioni o zone maggiormente in difficoltà
- concentrazione finanziaria all'interno della dotazione decisa dalla Commissione per ciascun obiettivo prioritario al fine di concentrare i finanziamenti sulle regioni maggiormente in difficoltà

Il principio della partnership comporta una cooperazione strettissima tra la Commissione, gli Stati membri e le altre autorità competenti a livello nazionale, ma anche regionale e locale per assicurare il coinvolgimento nell'azione comunitaria di tutti gli operatori interessati in tutti gli stadi dell'elaborazione, così da garantire unitarietà e coerenza agli interventi e massimizzare l'impatto socioeconomico, con la conseguenza di ottenere una maggiore incisività dell'azione comunitaria. In tale contesto andò via via assumendo sempre più importanza il ruolo svolto dalle autorità regionali e dagli operatori locali.

Il principio dell'addizionalità definisce l'intervento comunitario come complementare e non sostitutivo a quello nazionale ed è volto ad evitare che le risorse dei Fondi strutturali vengano semplicemente a sostituirsi agli aiuti nazionali; esse devono invece avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi.

Il principio della programmazione consiste nell'elaborazione di programmi di sviluppo pluriennali, mediante un processo decisionale condotto in partenariato che prevede quattro fasi principali:

1. pianificazione e individuazione dei bisogni dello Stato membro da esprimere in piani pluriennali;
2. programmazione delle attività da svolgere e della strategia per attuarle tramite l'elaborazione di un Quadro comunitario di sostegno¹⁰⁰ (QCS);
3. attuazione del QCS;
4. fase di sorveglianza, valutazione e controllo dell'attuazione del QCS.

La riforma dei fondi strutturali trova la sua prima attuazione nella programmazione comunitaria 1988-1993 nella quale, sulla base del principio di concentrazione, vengono fissati come prioritari 5 obiettivi da perseguire:

- Ob. 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da FESR, FSE, FEAOG);
- Ob. 2: riconvertire le regioni e le zone in declino industriali (finanziato da FESR, FSE);
- Ob. 3: combattere la disoccupazione di lunga durata (finanziato dal FSE);
- Ob. 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani (finanziato dal FSE);
- Ob. 5a: promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da FSE, FEAOG – Orientamento);

¹⁰⁰Il QCS o Quadro Comunitario di Sostegno contiene la strategia generale, le priorità d'azione e la partecipazione finanziaria dei Fondi. È articolato in assi prioritari di intervento e viene attuato tramite singoli programmi operativi regionali (POR), presentati alla Commissione dalle Amministrazioni regionali per il tramite dello Stato membro. I POR ricevono poi un'ulteriore specificazione con l'adozione a livello regionale di un nuovo documento, il complemento di programmazione, contenente informazioni dettagliate sui beneficiari, le tipologie di intervento da realizzare, le modalità di attuazione e l'assegnazione finanziaria delle singole misure. Il QCS 2000-2006 per le Regioni italiane Obiettivo 1 comprende 7 POR (Programmi Operativi Regionali) e 7 PON (Programmi Operativi Nazionali).

- Ob. 5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da FSE, FEAOG – Orientamento).

Dopo cinque anni dalla sua entrata in vigore la nuova regolamentazione fu sottoposta a revisione. In questo modo fu anche possibile controllare l'utilizzo dei contributi dei Fondi strutturali e valutare il grado di realizzazione e attuazione a livello nazionale e locale dei compiti assunti nei confronti della Comunità. Infatti, uno dei maggiori problemi riscontrati anche dopo l'adozione della nuova disciplina dei Fondi strutturali, consisteva nel fatto che molte risorse stanziare rimanevano inutilizzate a causa soprattutto dell'incapacità delle autorità degli Stati membri o degli altri enti preposti alla gestione, ad un corretto e completo utilizzo dei contributi.

Nel 1993, cioè al termine del periodo prefissato, la Commissione apportò alcune modifiche all'impianto operativo dei Fondi strutturali. Con il documento noto come Pacchetto Delors II la Commissione sottolineò la validità di fondo dei principi che avevano ispirato la riforma del 1988, ma fece emergere anche la necessità di apportare dei miglioramenti nella semplificazione delle procedure, nella trasparenza e nel controllo finanziario. Inoltre si era posta l'esigenza di adeguare i programmi comunitari alle mutate realtà economiche e sociali, per cui il processo di modifica dei regolamenti comunitari fu condizionato anche dall'ingresso nell'Unione dei Länder della ex Germania Democratica e dall'acuirsi di crisi economiche in alcune zone industriali della Francia e del Regno Unito¹⁰¹.

La normativa esistente venne quindi nuovamente modificata nel 1993 con il regolamento n. 2081. Vennero rafforzati i quattro principi di: concentrazione delle risorse su un numero limitato di obiettivi e nelle aree più svantaggiate sotto il profilo socio-economico; il principio di

¹⁰¹A. Bruzzo, Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale, CEDAM, 2000, pag. 98.

partnership (che doveva ora operare in corrispondenza di tutte le fasi operative degli interventi, dalla programmazione alla valutazione ex post); il principio di addizionalità (vennero adottati degli indicatori statistici destinati a consentire il controllo del mantenimento dell'ammontare di spesa a finalità strutturale ad un livello almeno pari a quello precedente) e il principio di programmazione (modificato in modo sostanziale attraverso il metodo di intervento per programmi). Infine, venne modificato l'elenco delle regioni destinatarie degli interventi, con l'intento di conferire una maggiore elasticità nella determinazione dei criteri di ammissibilità, pur tenendo presente il principio della concentrazione geografico.

Ispirata dalla nuova riforma, la nuova programmazione comunitaria 1994-1999 fissava come obiettivi:

- Ob. 1: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali. Esso interessava il 26% della popolazione comunitaria e ad esso erano destinati oltre 2/3 dei finanziamenti;
- Ob. 2: Riconversione delle regioni (o di parte di esse) gravemente colpite dal declino industriale. Esso interessava il 16,4% della popolazione comunitaria e ad esso era destinato l'11% dei mezzi finanziari complessivi;
- Ob. 3: Lotta alla disoccupazione di lunga durata; inserimento professionale dei giovani; integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro (questo obiettivo ingloba i precedenti ob. 3 e 4). Ad esso era destinato il 9,4% delle risorse totali: i giovani disoccupati rappresentavano il 1,3% della popolazione comunitaria, mentre i disoccupati di lungo periodo il 2,4%;
- Ob. 4: adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione. A questo obiettivo era destinato il 1,6% del totale delle risorse;

- Ob. 5a: Adeguamento delle strutture agricole (nell'ambito della riforma della PAC); ristrutturazione del settore della pesca. A questo obiettivo era dedicato il 4,4% delle risorse complessive;

- Ob. 5b: Promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali. Il 5% del totale dei finanziamenti era destinato a questo obiettivo, che copriva l'8,8% della popolazione comunitaria;

E a partire dal 1995, cioè dal momento dell'atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia:

- Ob. 6: aree a bassa densità di popolazione. Esso, coinvolgendo solo lo 0,4% degli abitanti della Comunità, comprendeva lo 0,5% delle risorse finanziarie complessive.

In questo periodo di programmazione al FESR furono destinati 80,5 miliardi di Ecu¹⁰². I Paesi che maggiormente beneficiarono di tale Fondo furono Spagna (24,1%), Italia (15,2%), Grecia e Portogallo (entrambi con il 12,4%), ai quali si aggiunse la Germania (12,2%) dopo l'unificazione avvenuta nel 1989. Il FSE ha rappresentato il 30% circa degli interventi strutturali della Comunità, contro il 31% del periodo precedente, destinando la maggior parte dei fondi alla Spagna (20%) e alla Germania (poco meno del 16%).

¹⁰² L'ECU è stata la seconda valuta (virtuale) dell'Unione europea dopo l'UCE, insieme all'ERM (Exchange Rate Mechanism) formò il Sistema Monetario Europeo nel 1979. L'ECU nasce come una unità di conto per la redazione del budget interno della Comunità europea. In seguito divenne più simile ad una vera valuta - per esempio veniva usata per depositi bancari e per *traveler's cheque*, anche se non fu mai coniato come vera moneta, se non a scopo collezionistico. Con lo svilupparsi della Unione Economica e Monetaria l'ECU gettò le basi per lo sviluppo dell'euro, la valuta comune europea.

5.2 Agenda 2000 e la politica di unione economica e sociale

Il 24 e 25 marzo 1999 il Consiglio europeo, riunitosi a Berlino, approva l'accordo politico sul pacchetto "Agenda 2000", che definisce le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 e il progetto di regolamentazione sugli aiuti strutturali, sulla politica agricola comune e sugli strumenti di preadesione dei Paesi candidati, dando così il via alla riforma dei Fondi strutturali.

Nel 1999 tale programma ha dato origine a una ventina di testi di legge riguardanti settori prioritari nei quali si ravvisano le seguenti esigenze:

- proseguire le riforme agricole nell'intento di stimolare la competitività europea, integrare maggiormente le considerazioni ecologiche, garantire agli agricoltori redditi equi, semplificare la normativa giuridica e decentrarne l'applicazione;
- accrescere l'efficacia dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione concentrando maggiormente le azioni sotto il profilo tematico e geografico e migliorandone la gestione;
- potenziare la strategia di preadesione dei Paesi candidati mediante due nuovi dispositivi finanziari: lo strumento strutturale di preadesione (ISPA), destinato a migliorare le infrastrutture di trasporto e di salvaguardia dell'ambiente, e lo strumento agricolo di preadesione (SAPARD), per favorire l'adeguamento a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali nei Paesi candidati;
- adottare un nuovo quadro finanziario per il periodo 2000-2006, per consentire all'Unione di affrontare le principali sfide, l'allargamento in particolare, rispettando al tempo stesso la disciplina di bilancio. Agenda 2000 stabilisce, tra le altre, le seguenti principali finalità della Comunità:
 - sviluppo armonioso e duraturo delle attività economiche;
 - sviluppo dell'occupazione;

- tutela e il miglioramento dell'ambiente;
- eliminazione delle ineguaglianze;
- promozione della parità tra uomini e donne.

La riforma dei Fondi strutturali, avviata nel 1999 e relativa al periodo di programmazione 2000-2006, segna l'avvio della vera e propria politica di coesione economica e sociale. Essa si concretizza nella semplificazione della struttura normativa¹⁰³ relativa ai Fondi strutturali, il cui impianto non ha subito radicali modifiche, se non per quanto riguarda gli obiettivi su cui si concentra l'azione dei Fondi, e le modalità di individuazione delle aree e dei beneficiari degli interventi.

Per la definizione della struttura della nuova programmazione comunitaria, vengono fissati sei punti principali:

- 1) l'incidenza delle risorse destinate ai Fondi strutturali in rapporto al PIL europeo deve rimanere invariata;
- 2) le risorse da destinare a favore dei nuovi Paesi entranti devono essere preventivamente determinate;
- 3) il numero dei Fondi strutturali resta invariato e ad essi si aggiunge un nuovo fondo per la pre-adesione dei nuovi Paesi entranti;
- 4) il numero degli obiettivi deve essere ridotto e alcuni criteri di eleggibilità devono essere riveduti;
- 5) rafforzamento del principio di concentrazione;
- 6) semplificazione nella programmazione e nella gestione dei Fondi strutturali.

¹⁰³ Viene emanato un nuovo regolamento recante disposizioni generali relative a tutti i fondi: il Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali. Ad esso si aggiungono regolamenti specifici per ciascun fondo: il Regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale; il Regolamento (CE) n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo sociale europeo;

Il Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali stabilisce che la politica strutturale della Comunità europea è volta a promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche; lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane; la tutela e il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle ineguaglianze, nonché la promozione della parità tra uomo e donna. Per realizzare il principio una maggiore concentrazione la Comunità ha quindi ridotto a tre, due regionali ed uno orizzontale relativo alle risorse umane, i sette obiettivi prioritari della programmazione 1994-1999, ha ridotto il numero delle Iniziative comunitarie da 13 a 4, e ha riconfermato il ruolo del Fondo di coesione. I nuovi obiettivi vengono così fissati in:

- a. Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;
- b. Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale;
- c. Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione.

Scopo dell'Obiettivo 1 è promuovere lo sviluppo e l'adattamento strutturale delle regioni che registrano un ritardo di sviluppo. Le regioni ammissibili all'Obiettivo 1 sono le regioni il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria. La dotazione 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 è di 22,122 miliardi di euro (42.823 miliardi di lire) contro i 16,195 miliardi di euro per il periodo 1994-1999. I 2/3 delle azioni dei Fondi strutturali sono adottate in relazione all'obiettivo 1.

I fondi di finanziamento per interventi rientranti in questo obiettivo sono il FESR, il FSE, il FEAOG – sezione Orientamento, lo SFOP. A questo obiettivo è destinato il 69,7% dei Fondi strutturali.

L'Obiettivo 2 (che raggruppa gli Obiettivi 2 e 5b del periodo 1994-1999) mira a sostenere la riconversione economica e sociale delle zone

caratterizzate da difficoltà strutturali. Per il periodo 2000-2006, tali zone sono suddivise in quattro tipi: industriali, rurali, urbane e dipendenti dalla pesca. La ripartizione degli stanziamenti dell'Obiettivo 2 fra gli Stati membri è stata effettuata esclusivamente sulla base della popolazione ammissibile: si è quindi deciso di considerare che ogni abitante di zona ammissibile beneficerebbe di un tasso di aiuto identico, pari a 41,4 euro (valore 1999) all'anno. I fondi di finanziamento per interventi rientranti in questo obiettivo sono il FESR, il FSE, il FEAOG. A questo obiettivo è destinato l'11,5% dei Fondi strutturali.

L'Obiettivo 3 non è regionalizzato, nel senso che tutto il territorio dell'Unione europea, tranne le regioni ammissibili all'obiettivo 1, sono eleggibili a finanziamenti. Ha come scopo l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi nazionali di istruzione, formazione e occupazione. Esso si inquadra nella strategia europea per l'occupazione e funge da quadro di riferimento per tutte le azioni a favore delle risorse umane. Raggruppa gli obiettivi 3 e 4 della precedente programmazione ed è finanziato dal FSE. E' destinato a questo obiettivo il 12% dei Fondi strutturali¹⁰⁴.

In base agli accordi del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, i Fondi strutturali e il Fondo di coesione per il periodo 2000-2006 dispongono complessivamente di circa 213 miliardi di euro, 195 per i Fondi strutturali e 18 per il Fondo di coesione. Tale importo rappresenta il 33 per cento degli stanziamenti per impegni sul bilancio comunitario. La politica strutturale dell'Unione ha stanziato per l'Italia 29,656 miliardi di euro (57.422 miliardi di lire) per il periodo 2000-2006 contro i 22,475 miliardi di euro per il periodo 1994-1999, con un incremento del 32%.

¹⁰⁴Per il periodo 2000-2006 l'Italia beneficia, a titolo dell'Obiettivo 3, di una dotazione di 3,744 miliardi di euro (valori 1999), pari a 7.249 miliardi di lire, contro i 1,869 miliardi di euro del periodo 1994-1999. E' stato inoltre istituito un sostegno transitorio (Phasing-Out) per le regioni che nella precedente programmazione erano ammissibili agli obiettivi 1, 2 o 5b, ma che non sono più ammissibili agli obiettivi 1 e 2 per il periodo 2000-2006.

Per quanto riguarda le modifiche apportate dalla riforma, è stata rafforzata la concentrazione geografica, dimostrato dal fatto che la quota di popolazione dei 15 Stati membri che beneficia degli obiettivi 1 e 2 è scesa dal 51% ad un livello di circa il 40%.

Come già detto, un passo effettuato nella direzione della semplificazione e della concentrazione consiste nella riduzione del numero degli obiettivi e delle Iniziative comunitarie. Le iniziative comunitarie da 13 passano a 4: le altre vengono inglobate nei programmi dei diversi obiettivi prioritari. La quota di risorse dei Fondi strutturali assegnata alle Iniziative comunitarie è stata ridotta al 5%; inoltre, almeno il 50% di tali stanziamenti è stato assegnato all'iniziativa INTERREG III. A fini di semplificazione, ciascuna Iniziativa è finanziata da un unico Fondo strutturale:

- INTERREG III: favorisce la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta a promuovere uno sviluppo e un assetto armonioso ed equilibrato del territorio europeo (finanziata dal FESR);
- URBAN II: favorisce il recupero economico e sociale dei quartieri degradati delle città per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (finanziata dal FESR);
- LEADER +: favorisce lo sviluppo rurale grazie a programmi di sviluppo integrati e programmi di cooperazione dei gruppi di azione locale (finanziata dal FEAOG - Orientamento);
- EQUAL: promuove nuovi strumenti di lotta alle forme di discriminazione e disuguaglianze di ogni tipo nel mercato del lavoro (finanziata dal FSE).

Un altro passo verso la semplificazione è rappresentato dall'attuazione in ciascuna regione di un unico Programma integrato dei Fondi strutturali, contenente gli interventi integrati promossi attraverso l'insieme dei Fondi strutturali sia nell'ambito dell'obiettivo 1 che dell'obiettivo 2. Più precisamente la Commissione ha deciso che gli

obiettivi 2 e 3 vengano sempre attuati sotto forma di DOCUP¹⁰⁵ con l'intervento di tutti i Fondi, compresi FEAOG e SFOP per l'obiettivo 2, mentre per l'obiettivo 1 si continuerà a ricorrere di norma ai QCS vista l'entità degli stanziamenti in questione e la possibilità offerta dai QCS di attuare programmi pluriregionali per una tematica o un settore particolare, compreso lo sviluppo delle risorse umane.

La semplificazione del sistema di attuazione delle politiche strutturali, inoltre, presuppone una netta ripartizione dei compiti e delle responsabilità, nell'ambito di un partenariato ampliato ed approfondito. Tale ripartizione dovrebbe articolarsi nel modo seguente:

- a livello comunitario vengono decisi gli obiettivi strategici quantificati, gli assi prioritari e la relativa dotazione, la descrizione delle misure e le necessarie garanzie relative alle modalità di attuazione; la programmazione dettagliata è di esclusiva competenza degli Stati membri che ripartiscono gli stanziamenti tra le misure operative, quantificano gli obiettivi specifici e definiscono i beneficiari finali e i criteri di selezione (ogni Stato designa a tal fine un'Autorità di gestione);
- per garantire un controllo rigoroso ed un'attenta verifica dei risultati, la Commissione si accerta che gli Stati membri dispongano di adeguati sistemi di gestione, di valutazione e controllo.

La Commissione ha previsto un allargamento del partenariato nelle diverse fasi dell'iter decisionale a nuovi soggetti, quali: la Autorità regionali e gli Enti locali; le parti economiche e sociali e le

¹⁰⁵Il DOCUP o Documento unico di programmazione: è il documento presentato alla Commissione europea dalle regioni che rientrano negli ob. 2 e 3. E' un piano di sviluppo finalizzato ad assicurare il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali comunitari in uno specifico territorio e raggruppa la strategia di sviluppo e i programmi ai fini di un accordo unico. Vi sono indicati gli assi prioritari strategici di intervento, la loro articolazione in misure, nonché la partecipazione finanziaria a livello di assi. La riforma del 1999 ha stabilito che, a seguito dell'adozione del DOCUP con decisione comunitaria, ciascuna Regione responsabile elabora e un documento detto complemento di programmazione, contenente informazioni dettagliate sui beneficiari, le tipologie di intervento da realizzare, le modalità di attuazione e le ripartizioni delle risorse per assi prioritari e misure.

Organizzazioni non governative. Esigenza di ridefinire il partenariato con una chiara ripartizione di ruoli e responsabilità tra Regioni, Stati membri e Commissione, anche al fine di attuare al meglio il principio della sussidiarietà. Ad un più ampio decentramento e semplificazione delle procedure si accompagnerà quindi l'esigenza di maggiore efficacia, trasparenza e rigore, che si esprimeranno nella valutazione dei risultati e nel potenziamento dei controlli.

5.3 La programmazione comunitaria 2007-2013

La riforma dei Fondi Strutturali della Politica di Coesione della Unione Europea per il settennio 2007–2013, disegnata da un pacchetto di cinque provvedimenti, prevede un approccio programmatico più strategico rispetto alla precedente programmazione, un raccordo più organico di tale politica con le strategie e gli indirizzi dei singoli Stati Membri dell'UE, un partenariato istituzionale più virtuoso e sistemico e l'introduzione di elementi di semplificazione.

La riforma ha confermato molti dei seguenti principi guida:

- complementarità (alle azioni nazionali e agli altri strumenti finanziari della Comunità);
- coerenza (con le priorità e le politiche comunitarie);
- coordinamento (con gli altri strumenti finanziari della Comunità);
- conformità (alle disposizioni del trattato e degli atti adottati in virtù di esso);
- programmazione pluriennale;
- partenariato (aspetti operativi e strategici e partecipazione delle autorità regionali, locali e degli enti locali);
- sussidiarietà e proporzionalità rispetto al sistema istituzionale dello Stato membro (gestione proporzionale per il controllo e monitoraggio);

- gestione condivisa (Stati membri e UE condividono la responsabilità del controllo finanziario);
- addizionalità (i Fondi strutturali non possono sostituirsi alla spesa pubblica nazionale).

Furono individuati tre fondi per il finanziamento degli interventi:

- FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), che promuove investimenti pubblici e privati per ridurre gli squilibri regionali nell'UE;
- FSE (Fondo Sociale Europeo), volto ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, migliorare l'accesso all'occupazione e alla partecipazione al mercato del lavoro e rafforzare l'inclusione sociale;
- Fondo di Coesione, che contribuisce a interventi nei settori dell'ambiente e delle reti di trasporti transeuropee nei paesi con reddito nazionale lordo (RNL) inferiore al 90% della media comunitaria (Il Fondo di Coesione non interessa l'Italia)

Tre furono anche gli obiettivi¹⁰⁶ dei nuovi fondi:

- 1) Convergenza (ex Obiettivo 1), diretto a Stati e regioni in ritardo di sviluppo. Finanziato da FESR, FSE e FC. (Importo circa l'81,5% del budget totale)
- 2) Competitività regionale e occupazione (ex Obiettivi 2 e 3), interessa tutte le regioni che non rientrano nell'obiettivo Convergenza. Mira a rafforzare competitività e attrattività delle regioni e l'occupazione a livello regionale. Finanziato da FESR e FSE (Importo circa il 16% del budget totale)
- 3) Cooperazione territoriale europea (ex iniziativa comunitaria Interreg), volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale, tramite iniziative congiunte a livello regionale e nazionale e la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello

¹⁰⁶F. De Felice, C. Fioretti, P. Lanzilli, *I fondi strutturali 2007-2013*, CAROCCI, 2007, pag. 85

interregionale. In questo obiettivo andranno a confluire tra Unioncamere Lombardia 2 l'altro le azioni finanziate dai programmi Interreg, Equal e Urban. Finanziato da FESR e FSE (Importo circa il 2.5% del budget totale).

Le risorse da destinare alla politica di Coesione furono pari a 308 miliardi di Euro. Per l'Italia circa 25,5 miliardi di Euro.

Fu eliminata la divisione predefinita in "zone", per cui gli eventuali ambiti territoriali di attuazione degli interventi potevano essere scelti dalle Regioni con maggiore flessibilità, sulla base della natura del problema che si intendeva affrontare e degli obiettivi da realizzare.

2000 - 2006		2007-2013	
Obiettivi	Strumenti di finanziamento	Obiettivi	Strumenti di finanziamento
FONDO DI COESIONE	Fondo di Coesione	Convergenza e competitività	Fondo di Coesione FESR FSE
Obiettivo 1	FESR FSE FEOGA - Orientamento SFOP		
Obiettivo 2	FESR FSE	Competitività regionale e occupazione	FESR FSE
Obiettivo 3	FSE		
INTERREG	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
URBAN	FESR		
EQUAL	FESR		
LEADER +	FEOGA - Orientamento FEOGA - Garanzia SFOP	Sostegno allo sviluppo rurale	FEASR
Sviluppo Rurale e ristrutturazione del settore della pesca fuori dalle aree Obiettivo 1			

Altri cambiamenti sostanziali riguardarono le fasi di programmazione dell'utilizzo dei fondi, in un'ottica di semplificazione. Le principali furono:

- adozione da parte della Commissione degli orientamenti strategici per la coesione, una sorta di linee guida contenenti principi e priorità che le autorità nazionali e regionali dovevano seguire nella redazione dei documenti di programmazione dei fondi;

- sulla base degli orientamenti strategici, ogni Stato membro adottava il Quadro Strategico di riferimento nazionale (QSN), (che sostituisce i DOCUP della scorsa programmazione)
- sulla base del QSN, gli Stati membri e le Regioni proponevano dei Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) (uno per ogni fondo secondo la logica “un Fondo, un Programma”), contenenti la definizione delle priorità, le disposizioni di attuazione ed il piano finanziario. I programmi operativi, che sostituivano i precedenti Complementi di Programmazione, dovranno essere adottati con Decisione della Commissione.
- Una volta approvati, si doveva passare alla fase di gestione operativa e di selezione dei progetti.

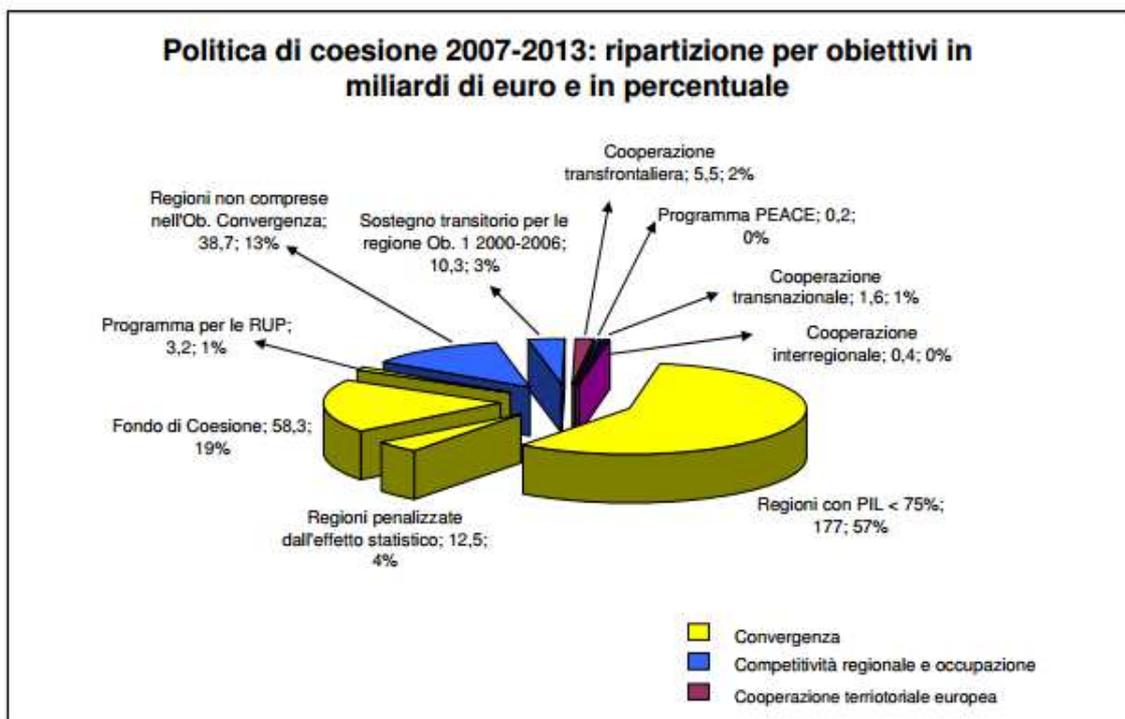
Tornando ai nuovi obiettivi su menzionati c'è da dire che scopo dell'obiettivo 1 è quello di accelerare la convergenza economica delle regioni meno avanzate; creare condizioni più propizie alla crescita e all'occupazione favorendo investimenti nelle persone e nelle risorse fisiche; favorire innovazione e società della conoscenza; adattabilità ai cambiamenti economici e sociali; tutela dell'ambiente; efficienza amministrativa.

L'obiettivo Convergenza riguarda le regioni con un prodotto interno lordo pro capite (PIL/abitante), inferiore al 75% della media dell'UE allargata.

Scopo dell'obiettivo 2, da un lato, è quello di rafforzare la competitività e l'attrattiva delle regioni attraverso programmi di sviluppo regionale, anticipando i cambiamenti economici e sociali e sostenendo l'innovazione, la società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei rischi; dall'altro, mediante programmi nazionali o territoriali di livello adeguato finanziati dal FSE, è quello di potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese nonché a garantire lo sviluppo di mercati del lavoro per rafforzare l'inclusione sociale, in linea con la strategia europea per

l'occupazione. Esso svolge un ruolo essenziale per evitare l'insorgere di nuovi squilibri a svantaggio di regioni che, altrimenti, verrebbero penalizzate da fattori socioeconomici sfavorevoli senza poter contare su sufficienti aiuti pubblici. Le regioni non ammissibili ai programmi di convergenza possono beneficiare dell'obiettivo Competitività.

Scopo dell'obiettivo 3 (che trae spunto dall'esperienza dell'iniziativa comunitaria INTERREG) è quello di intensificare la cooperazione a tre livelli: cooperazione transfrontaliera mediante programmi congiunti; cooperazione a livello delle zone transnazionali; reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione.



5.4 La “strategia Europa 2020” e la politica di coesione 2014 – 2020

“Europa 2020” è la strategia decennale per la crescita e l’occupazione che l’Unione Europea ha varato nel 2010.

Essa mira, principalmente, a superare la crisi nella quale le economie di molti Paesi membri¹⁰⁷ sono cadute negli ultimi anni e tre, in particolare, sono le priorità fondamentali a cui ha puntato:

- Una crescita intelligente (per lo sviluppo di un’economia basata sulla conoscenza e l’innovazione)
- Una crescita sostenibile (per promuovere un’economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva)
- Una crescita inclusiva (per la promozione di un’economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale).

C’è da aggiungere che tale strategia si è data cinque obiettivi e sette iniziative, tracciano così un quadro specifico entro il quale l’UE e i governi nazionali devono agire sostenendosi reciprocamente.

Gli obiettivi sono:

- 1) **Occupazione:** innalzamento al 75% del tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni;
- 2) **Istruzione:** il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% delle persone con età compresa tra i 30 e i 34 anni devono avere un’istruzione universitaria;

¹⁰⁷Tra i quali l’Italia

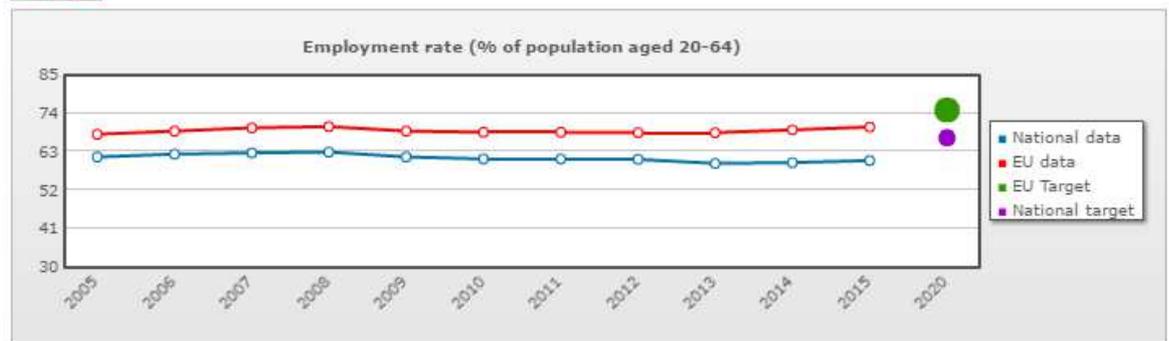
- 3) **Ricerca e innovazione:** il PIL dell'Unione europea destinato alla ricerca e sviluppo deve essere portato almeno al 3%;
- 4) **Integrazione sociale e riduzione della povertà:** per il 2020 si dovranno avere almeno 20 milioni di persone in meno che vivono in situazioni di povertà o emarginazione;
- 5) **Clima e energia:** devono essere raggiunti i target «20/20/20» in tema di cambiamenti climatici ed energia, ovvero riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990, 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica.

La strategie invece:

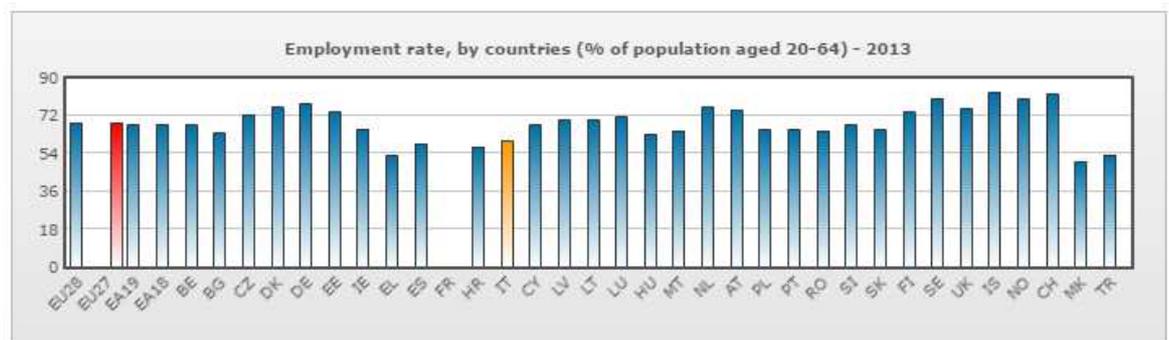
- 1) **L'Unione dell'innovazione** per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
- 2) **Youth on the move** per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- 3) **Un'agenda europea del digitale** per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- 4) **Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse** per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.

- 5) **Una politica industriale per l'era della globalizzazione** onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
- 6) **Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro** onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
- 7) **La "Piattaforma europea contro la povertà"** per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Italia



National target: 67 - 69 % of the population aged 20-64 to be employed
European target: 75 % of the population aged 20-64 to be employed



Tali tabelle, consultabili ed aggiornate in tempo reale sul sito della Commissione Europea¹⁰⁸, palesano lo stato di avanzamento dell'Italia verso gli obiettivi 2020. Alla luce di quanto detto risulta più semplice comprendere come la Programmazione Europea 2014-2020 rappresenti una poderosa articolazione della suddetta strategia attuata, a cascata, da Comunità (programmi a titolarità diretta), singoli paesi partner (Piani Operativi Nazionali –PON-) e singole regioni (Piani Operativi Regionali –POR-).

Rispetto alla precedente programmazione (2007-2013), le novità di tale “politica di coesione”, afferente quindi al periodo 2014-2020, riguardano:

- una maggiore concentrazione sui risultati con la definizione di obiettivi chiari e misurabili per migliorare la responsabilità
- una maggiore semplificazione in quanto sono adottate un insieme di norme uniche per i cinque fondi
- l'introduzione di prerequisiti specifici da soddisfare prima della canalizzazione dei fondi (strategie di specializzazione intelligente)
- il potenziamento della dimensione urbana e della lotta all'inclusione sociale
- un più forte collegamento con la riforma economica attuata da ciascun Stato membro

Per essa sono stati destinati 351,8 miliardi di euro, quasi un terzo del bilancio complessivo UE.

¹⁰⁸http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/italia/progress-towards-2020-targets/index_it.htm

Programmazione 2007-2013		Programmazione 2014-2020		
Obiettivo	Fondo di finanziamento	Obiettivo		Fondo di finanziamento
Convergenza	FESR FSE Fondo di Coesione	Investimenti nella crescita e nell'occupazione	Regioni meno sviluppate	FESR FSE Fondo di Coesione
			Regioni in transizione	
Competitività regionale e occupazione	FESR FSE		Regioni più sviluppate	FESR FSE
Cooperazione territoriale europea	FESR	Cooperazione territoriale europea		FESR

Dall'analisi della tabella comparativa su riportata ci è chiaro che questa nuova politica di Coesione 2014-2020, si articola in due Obiettivi prioritari:

1. Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", a cui afferiscono i programmi nazionali e regionali finanziati con il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), il FSE (Fondo Sociale Europeo) e il Fondo di Coesione
2. Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", a cui afferiscono i programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale finanziati dal FESR

Alla politica di coesione concorre inoltre il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR) ma lo vedremo meglio in seguito.

La nuova programmazione richiede, ad ogni Stato membro, l'elaborazione di un documento unico, chiamato *accordo di partenariato*, che indica le linee strategiche, le priorità, l'allocazione delle risorse e le modalità per garantire la programmazione¹⁰⁹ efficiente di tutti i fondi strutturali che interessano il Paese.

L'Accordo di Partenariato italiano è stato adottato il 29 ottobre 2014 da parte della Commissione Europea a chiusura del negoziato formale; esso prevede 44 miliardi di euro di risorse comunitarie più 20 miliardi

¹⁰⁹I Programmi Operativi previsti per il ciclo 2014-2020 sono sia nazionali che regionali.

che arriveranno dal cofinanziamento nazionale per il periodo 2014-2020; anche se c'è da aggiungere che la programmazione di tali Fondi è poi divenuta pienamente e completamente operativa solo dal 1° gennaio 2016, secondo la cosiddetta regola “n+3¹¹⁰”: ciò significa che la programmazione 2014-2020 terminerà, di fatto, il 31 dicembre 2023.

Volendo ora approfondire gli strumenti finanziari che la politica regionale e di coesione utilizza per il finanziare i suoi interventi, dobbiamo citare i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Ogni fondo SIE persegue un obiettivo ed in particolare:

- Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) mira a consolidare la coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita al fine di migliorare la competitività, creare posti di lavoro e correggere gli squilibri fra le regioni.
- Il Fondo Sociale Europeo (FSE) dedicato alla crescita della competitività attraverso la creazione e l'utilizzo della conoscenza, nonché a consolidare e migliorare gli attuali livelli di occupazione, qualità del lavoro e coesione sociale.

Non sono strumenti della politica regionale e di coesione ma lavorano in sinergia con i suoi strumenti finanziari:

- Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che rappresenta lo strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale attuato mediante il Programma di Sviluppo Rurale regionale (PSR)
- Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) sostiene i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile; aiuterà le comunità costiere a diversificare le loro economie;

¹¹⁰Art. 136 del Regolamento CE 1303/2013

finanzia i progetti che creano nuovi posti di lavoro e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere europee.

- Il Fondo di Coesione (FC), che interviene nei settori delle reti transeuropee di trasporto e della tutela dell'ambiente nei seguenti Stati membri: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. .

Infine preme riportare anche gli 11 *obiettivi tematici* a sostegno della crescita che ci si è dati:

- 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il 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) 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 l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- 9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
- 10) Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
- 11) Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Gli investimenti del FESR finanzieranno tutti gli 11 obiettivi, ma quelli da 1 a 4 costituiscono le principali priorità di investimento.

Le principali priorità del FSE invece sono gli obiettivi da 8 a 11, ma il fondo finanzia anche quelli da 1 a 4.

Mentre il Fondo di coesione finanzia gli obiettivi da 4 a 7 e 11.

6. La politica di coesione in Regione Campania : un' opportunità colta a metà.

Quanto sinora detto ci ha permesso di definire il quadro di riferimento generale in cui ubicare l'operato della Regione Campania degli ultimi anni. Premesso che, oggi, è evidente a tutti che i fondi strutturali rappresentano per essa e per l'intero Mezzogiorno, una fonte di finanziamento rilevante, a tratti fondamentale, soprattutto per la realizzazione delle proprie politiche di sviluppo, c'è da dire che non si è fatto attendere il giudizio molto negativo da parte della Commissione europea sin dalla programmazione 2000-2006 (Agenda 2000). A finire sotto osservazione sono stati numerosi progetti che non hanno dato i risultati attesi perché mai conclusi o resi operativi. Tuttavia se Agenda 2000 può essere considerato un vero e proprio fallimento, i problemi sembrano essersi riproposti in maniera, non meno grave, anche successivamente. Sono anni infatti ormai che viene denunciata l'incapacità delle amministrazioni meridionali di spendere in maniera efficace le risorse a propria disposizione. La Svimez¹¹¹ nei suoi ultimi rapporti sull'economia del Mezzogiorno ha messo in luce come i fondi comunitari, negli ultimi dieci anni, abbiano contribuito a una crescita delle aree in ritardo di sviluppo in misura molto maggiore (3,3%) rispetto alla media dell'Unione (2,6%). Nello stesso periodo nel Mezzogiorno la crescita era stata molto più limitata (1,1%) rispetto al centro-nord (1,4%).

¹¹¹La SVIMEZ, Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, è un ente privato senza fini di lucro istituito il 2 dicembre del 1946. Obiettivo principale dell'Associazione è lo studio dell'economia del Mezzogiorno, per proporre a istituzioni centrali e locali concreti programmi di sviluppo delle Regioni meridionali, arrivando così a realizzare "l'unificazione anche economica dell'Italia".

Le ragioni di questa impotenza le ritroviamo in uno studio condotto dall'Università di Goteborg (*Quality of Government in EU Member States and regions*). Tale studio prende in considerazione una serie di indicatori utilizzati per costruire un indice di misurazione della qualità del governo. L'analisi si fonda su quattro pilastri: corruzione; stato di diritto; efficacia del governo; *accountability*. La regione europea con l'indice più alto è il Midtjylland (Danimarca) con un punteggio di 1.750. L'indice di qualità medio del nostro paese è -1.064 e la prima regione italiana, il Trentino (57°, 0.766). Nel Mezzogiorno il miglior risultato è quello dell'Abruzzo (169, - 0.988). L'indice della Campania risulta disastroso (-2.408) e colloca la regione al terzultimo posto. Peggio fanno solo le due aree più povere in assoluto dell'Unione: Severozapaden (Bulgaria, -2.556) e Ilfov (Romania, -2879).

In sostanza nella nostra realtà tutte le amministrazioni sono coscientemente promotrici di uno stile di governo caratterizzato dall'opacità e dalla chiusura dei processi decisionali, dalla mancanza di coordinamento e dalla frammentazione degli interventi, dalla perdita del focus sulle reali esigenze del territorio. In questo, poco e niente è mutato rispetto a stagioni passate. Il sistema politico-amministrativo continua a rappresentare una rete dissipativa intrisa di connivenze e cooptazioni che coinvolgono ceti politico-burocratico e organizzazioni d'interesse. Una rete che è il principale sistema di regolazione sociale e il più rilevante svantaggio competitivo: gli attori che la compongono non hanno alcun interesse in uno sviluppo equo e armonico, al contrario è la condizione di arretratezza che li legittima nella richiesta di sempre nuove risorse pubbliche. Da questo punto di vista è una rete che, conserva caratteristiche del tutto simili ai circuiti di mediazione politico-clientelare nati negli anni dell'intervento straordinario: esiste un crescente consenso nell'interpretare le trappole del non-sviluppo quale risultato di scelte consapevoli delle classi dirigenti locali e nazionali. Risulta però doveroso e legittimo, analizzare nello specifico la gestione

dei fondi europei in Campania. Infatti come stabile appartenente alla categoria obiettivo 1 è sempre stata trattata con il favore che si deve alle regioni meno sviluppate, per ciò che concerne la distribuzione dei fondi derivanti dal FESR. Nei quattro periodi di programmazione (1989-1993; 1994- 1999; 2000-2006; 2007-2013;) finora conclusi la regione ha potuto beneficiare di un buon numero di fondi tramite l'utilizzo di diversi strumenti a disposizione: programmi regionali gestiti direttamente, programmi interregionali gestiti dai ministeri di pertinenza, programmi attuati per iniziativa della Commissione europea, sovvenzioni affidate ad enti intermedi e altre forme di sostegno. I programmi europei hanno dato esiti significativi nel corso degli anni ed hanno migliorato la qualità della vita in determinati ambiti ed in alcune aree del territorio regionale, ma non sono riusciti ad innescare un cambiamento radicale e duraturo che fosse in grado di impattare sui livelli regionali di crescita e occupazione¹¹². Gli esiti più significativi si sono avuti nel settore delle infrastrutture, in particolare per ciò che riguarda i trasporti, telecomunicazioni e infrastrutture di base e ambientali. Tali esiti hanno avuto forte impatto soprattutto nelle città di Napoli e Salerno; ai siti interesse culturale, dei parchi e delle aree naturali; nella competitività in settori produttivi come la produzione vinicola e l'aerospazio. Senz'altro scadenti sono stati invece i risultati ottenuti dai programmi aventi ad oggetto la legalità. Una fetta importante dei fondi ha avuto come beneficiario il settore del sostegno alle imprese, della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione: in questi campi non si può parlare di fallimento, visto che gli esiti non sono comunque trascurabili, ma l'impatto dei fondi non è riuscito a realizzare il cambiamento strutturale atteso e a determinare le condizioni per una crescita di medio periodo, quale sarebbe stato lecito attendersi. I successi maggiori si sono registrati

¹¹² S. Staiano, Lineamenti di diritto costituzionale della regione Campania, Torino, 2016.

nel campo delle infrastrutture per i trasporti. Esempi concreti dei frutti dei programmi europei nel settore sono :

- Il sistema di trasporto integrato pubblico su rotaia, le linee ferroviarie Circumflegrea, Circumvesuviana, Cumana.
- Il potenziamento dell'alta velocità Salerno – Napoli – Roma, che ha ridotto in particolare del 38% il tempo di percorrenza Roma-Napoli.
- Diversi e importanti interventi di miglioramento del manto stradale e di costruzione di nuove strade.
- Interventi di miglioramento ed ampliamento dell'aeroporto di Napoli e dei porti di Napoli e Salerno.
- Realizzazione della piattaforma logistica Nola-Marcianise, che dal 2012 è diventata polo logistico di Italo.

Gli investimenti cui si è fatto cenno hanno determinato una serie di importanti migliorie nello stile di vita dei cittadini della Regione, nonché ampliato le opportunità: una rete ferroviaria e stradale più estesa della media, un'offerta di trasporto pubblico in grado di coprire l'intero territorio regionale, riduzione dei tempi per raggiungere il capoluogo e muoversi al suo interno, grazie alla nuova metro che ha generato vantaggi a tutti i lavoratori e non solo dell'area metropolitana napoletana. L'accorciamento dei tempi per il raggiungimento della città di Napoli ha inoltre determinato lo sviluppo di nuove aree di territorio interessate alle possibilità di lavoro nel capoluogo, dando vita a nuove opportunità ed allargando a tutti coloro che possono usufruirne. Gli investimenti nel trasporto pubblico hanno infine fatto segnare risultati significativi anche sul piano ambientale con la diminuzione del tasso di inquinamento e

delle emissioni di gas serra¹¹³. Gli interventi FESR in Campania non sono stati complessivamente in grado di sostenere il cambiamento desiderato, nel senso che non hanno portato ad un innalzamento del reddito regionale né del livello occupazionale. Ciò non vuol dire che gli interventi non siano stati importanti e che talvolta non abbiano portato risultati apprezzabili in grado di rappresentare basi per lo sviluppo futuro. Le cause di questo successo a metà sono molteplici. In particolare la politica si è mostrata spesso inefficace nella gestione dei programmi, mentre le strategie sono state spesso troppo ampie, e con troppi obiettivi, rispetto ai fondi realmente disponibili. Spesso i programmi, sebbene funzionanti e apparentemente lodevoli, hanno avuto la colpa ancestrale di non partire dalle necessità del territorio e quella di visione politica di trascurare le numerose piccole imprese per rivolgersi solo a quelle medie e grandi. Dunque quella dei programmi FESR è stata una importante occasione per la Regione Campania, che ha saputo sfruttarli per recuperare il gap con altre regioni italiane ed europee sul piano delle infrastrutture di base e dei servizi essenziali. Tale occasione però non è stata sfruttata nello stesso modo per quel che riguarda le risposte a problemi quali: povertà, criminalità organizzata ed economia sommersa. Inoltre va sottolineato come un'altra importante causa del cattivo sfruttamento dei programmi FESR in Campania sia da individuare nella scarsità di coordinamento tra i programmi stessi e gli investimenti nazionali. I programmi europei avrebbero dovuto infatti servire come surplus di spesa da orientare verso la riduzione del gap tra la Campania e le altre regioni europee. La crisi finanziaria ha determinato però una situazione nella quale lo Stato ha iniziato ad approfittare dei fondi provenienti dall'Unione europea per diminuire sensibilmente i propri investimenti e ridurre la propria spesa pubblica, e i privati disposti a cofinanziare i progetti fossero sempre meno perché in difficoltà. In

¹¹³ L. Polverari, L. Taglie, Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione in Campania, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2015, Roma.

questo modo i programmi hanno funzionato più da ammortizzatore della spesa pubblica nazionale che da vero motore di sviluppo per le aree in difficoltà¹¹⁴.

7. La Regione Campania a Bruxelles

Le Regioni europee, consapevoli del proprio ruolo, hanno sviluppato una iniziativa molto intensa nel quadro dell'Unione Europea e di fronte alla stessa Unione Europea. Hanno sviluppato, da un lato, una rete multiforme di cooperazioni fra loro e, dall'altro, hanno creato organismi di difesa dei propri interessi finché la stessa Unione non ha dato forma istituzionale alla rappresentanza di questi interessi. La cooperazione interregionale si è realizzata in varie forme, sia bilaterali che multilaterali. Gli accordi sono stati dettati da omogeneità economica e da vicinanza geografica. Non è possibile ricordare tutti questi accordi di varia natura, se si pensa che soltanto negli ultimi anni sono nati circa 20 progetti di cooperazione fra Regioni confinanti. Nel 1985 le organizzazioni interregionali hanno dato vita all'Assemblea della Regioni d'Europa (ARE), all'interno della quale sono presenti anche Regioni, i cui stati non fanno ancora parte dell'Unione Europea, in gran parte stati dell'Europa centrale e orientale. L'associazione di molte loro regioni all'ARE prefigura l'allargamento della stessa Unione. Ma questa apertura significa anche che le associazioni di Regioni intendono rendere più efficace, con la forza del numero, la loro azioni di pressione sugli organi dell'Unione.

Il documento più recente è la “Dichiarazione sul regionalismo e l'Europa” del 4 dicembre 1996. Nella “Dichiarazione” le Regioni sono definite elemento essenziale della costruzione europea; per quest'ultime

¹¹⁴L.Polverari, L. Taglie, Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione in Campania, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2015, Roma.

si chiede l'autorizzazione a stipulare accordi e trattati internazionali; si reclama il riconoscimento come soggetti attivi della politica europea. Nel frattempo le singole Regioni hanno preso un'iniziativa di grande rilievo. Per far sentire direttamente la propria voce presso gli organi europei molte di esse hanno aperto, a partire dalla metà degli anni Ottanta, loro uffici a Bruxelles.

Il primo "bureau" di un ente territoriale fu quello del City Council di Birmingham nel 1984. Da quella data il fenomeno è proseguito, a ritmi sempre crescenti. Nella seconda metà degli anni Ottanta si insediarono a Bruxelles le rappresentanze di Länder tedeschi, di Communities britanniche, di Regioni francesi e di Comunidades Autónomas spagnole. Fra il 1993 e il 1994 si registrò una crescita esponenziale del numero di queste delegazioni: all'inizio del 1994 esistevano a Bruxelles più di settanta di questi "bureaux". Tutti i Länder tedeschi, numerose Counties del Regno Unito, molte Regioni francesi, le Autorità Provinciali dei Paesi Bassi, tutte le Comunidades Autónomas spagnole, molte Regioni italiane (la prima fu l'Emilia-Romagna), alcuni Länder austriaci avevano, a metà degli anni Novanta, la loro rappresentanza a Bruxelles.

La Regione Campania, con legge regionale n. 18 del 11 dicembre 2008, ha approvato la "Legge Comunitaria Regionale". Con tale legge, si è inteso disciplinare l'attività regionale in materia comunitaria. Infatti, con tale normativa la Regione intende partecipare attivamente alla formazione degli atti comunitari (*fase ascendente*) ed all'attuazione del diritto comunitario nella materie di competenza regionale (*fase discendente*). Per adempiere a tali compiti la Regione all'art.5 prevede una "Sessione Comunitaria della Giunta regionale". In tale sessione, da tenersi almeno una volta all'anno, la Giunta dovrà:

- a) verificare lo stato di avanzamento degli interventi regionali di interesse comunitario ed i risultati conseguiti;

b) definire le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una reale partecipazione della Regione ai processi decisionali comunitari e una corretta attuazione degli atti e degli obblighi comunitari;

c) comunicare e discutere le decisioni adottate dal Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), di cui alla legge n.11/2005, articolo 2, rilevanti per la Regione.

La Giunta regionale è tenuta a presentare al Consiglio regionale un rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie; il Consiglio regionale provvederà quindi ad adottare tutte le misure necessarie per l'attuazione delle politiche comunitarie nel corso dell'anno. Peculiarità che non troviamo nelle altre leggi regionali comunitaria è l'istituzione dell'Ufficio Comunitario Regionale (art.6 L.R.18/2008). La Regione, mediante l'istituzione dell'Ufficio Comunitario Regionale, ha inteso sottolineare l'importanza che dovrà avere questa materia nell'ambito dell'attività regionale e di raccordo con le Istituzioni comunitarie. Tale importanza si riscontra al comma 2 del medesimo articolo, dove l'Ufficio viene posto alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta, stabilendo di fatto un rapporto diretto con la struttura burocratica e la parte di impulso ed indirizzo dell'azione regionale. L'attività di detto ufficio (UCR) dovrà riguardare:

a) costante informazione ed aggiornamento sulle iniziative normative della Commissione europea riguardanti materie di interesse regionale al fine di informare tempestivamente la Giunta ed il Consiglio regionale;

b) sportello informativo europeo sulle attività istituzionali della Regione;

c) supporto al Presidente ed ai componenti della Giunta regionale, al Consiglio regionale ed ai consiglieri, nonché ai rappresentanti della Regione negli organismi e nei comitati di lavoro delle istituzioni comunitarie;

- d) raccordo tra la Regione e la rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea;
- e) informazione, sostegno e supporto all'attività di enti, imprese ed organismi pubblici e privati sulle opportunità offerte dall'ordinamento comunitario;
- f) formazione in affari europei ed europrogettazione dei funzionari della regione Campania.

Inoltre, il legislatore regionale, all'art.9 L.R. 18/2008, ha ritenuto opportuno dare la massima informazione ai cittadini, enti, imprese e parti sociali di tutte le iniziative in materia comunitaria, mediante l'adeguamento del proprio sistema informatico ad una maggiore efficienza e trasparenza al fine di mettere tutti i soggetti interessati alla fruizione delle opportunità che derivano dalle politiche comunitarie. Il Consiglio regionale della Campania, in data 20 febbraio 2009, ha approvato lo Statuto che attualmente si trova all'esame del Ministero per gli Affari regionali per la definitiva approvazione. All'art. 9, la Regione si riconosce parte del processo di integrazione europea e intende partecipare alla formazione di atti normativi comunitari (*fase ascendente*) mediante l'utilizzo di tutti gli strumenti previsti dai trattati comunitari, dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi dello materia comunitaria. Inoltre, all'art.10 viene disciplinata l'attività nelle materie di competenza regionale di rilevanza comunitaria, prevedendo che la Regione:

- a) partecipa alla definizione degli indirizzi sostenuti in sede di Unione europea dall'Italia nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro attuazione ed esecuzione;
- b) realizza forme di collegamento con le istituzioni dell'Unione europea per l'esercizio delle proprie funzioni;
- c) provvede all'attuazione e all'esecuzione di accordi e convenzioni internazionali;

- d) conclude accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati dalle leggi dello Stato, la cui sottoscrizione è autorizzata o ratificata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 26, comma 4, lettera i);
- e) promuove iniziative di cooperazione internazionale ed in particolare con i popoli colpiti da eventi bellici o calamità naturali ed in ritardo di sviluppo.

La legge comunitaria statale e più in generale l'attività attuativa dello Stato rimangono tuttavia, nei fatti, al centro del processo di trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano. Per le materie di competenza concorrente, infatti, la legge comunitaria è chiamata comunque a indicare i "*principi fondamentali*" nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari in tali materie (articolo 9, comma 1 lett. f), della legge 11/2005), principi che, in quanto tali, sono "*non derogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle regioni o province autonome*" articolo 16, comma 1. Più in generale poi, l'ordinamento prevede dei veri e propri meccanismi di sostituzione dell'azione normativa dello Stato a quella delle regioni e province autonome.

8. Il ruolo della Campania nelle Istituzioni Comunitarie

La legge elettorale italiana per il Parlamento europeo¹¹⁵, definita nelle sue linee essenziali nel 1979¹¹⁶, stabilisce la suddivisione del territorio nazionale in cinque circoscrizioni:

- Italia nord-occidentale, comprendente Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia;
- Italia nord-orientale, comprendente Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna;
- Italia centrale, comprendente Toscana, Umbria, Marche e Lazio;
- Italia meridionale, comprendente Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria;
- Italia insulare, comprendente Sicilia e Sardegna.

In tale Parlamento siedono 751 deputati ed è la popolazione di ciascuno Stato membro a determinare il numero di deputati eletti per Paese¹¹⁷.

In particolare, alla circoscrizione dell'Italia meridionale sono stati assegnati 17 seggi, di cui:

- 6 al Partito Democratico¹¹⁸
- 5 al M5S
- 4 a Forza Italia
- 1 a L'Altra Europa con Tsipras

¹¹⁵Il PE è l'Istituzione di espressione democratica e di controllo dell'Unione europea e rappresenta gli oltre 500 milioni di cittadini dei 28 Stati (27 dopo la Brexit) che fanno parte dell'Unione. Il Parlamento si riunisce a Strasburgo e a Bruxelles, mentre il Segretariato generale ha sede a Lussemburgo.

¹¹⁶ Di fatti le prime elezioni a suffragio universale per il Parlamento europeo si sono svolte nel 1979: è attualmente in corso l'ottava legislatura (inaugurata il 1 luglio 2014) .

¹¹⁷I deputati non sono raggruppati per nazionalità ma per affinità politica

¹¹⁸La scissione che ha interessato il Partito Democratico all'inizio del 2017 potrebbe aver alterato tale ripartizione.

- 1 UdC

Tra di essi numerosi e di spicco sono gli esponenti campani:

- Pina Picierno (224.003 preferenze)
- Massimo Paolucci (118.123 preferenze)
- Andrea Cozzolino (115.297 preferenze)
- Nicola Caputo (85.897 preferenze)
- Fulvio Martusciello (89.501 preferenze)
- Isabella Adinolfi (67.477 preferenze)

E' anche grazie agli ultimi risultati elettorali che si evidenzia un ruolo politico della Regione Campania all'interno delle istituzioni comunitarie sempre più in crescita. Ciò è dovuto sia alla grande estensione territoriale ed al numero di abitanti (circa 3 milioni) che la popolano, sia alla capacità organizzativa ed elettorale rispetto alle altre Regioni della circoscrizione in cui è collocata.

9. La Campania nel Comitato delle Regioni

Il Comitato delle Regioni, come analizzato già in precedenza, si compone di 350 membri titolari e altrettanti supplenti¹¹⁹, suddivisi in delegazioni nazionali con metodo pressoché proporzionale, così ripartite:

State	Members	State	Members	State	Members
Germany	24	Belgium	12	Ireland	9
United Kingdom	24	Hungary	12	Croatia	9
France	24	Portugal	12	Lithuania	9
Italy	24	Sweden	12	Latvia	7
Spain	21	Bulgaria	12	Slovenia	7
Poland	21	Austria	12	Estonia	6
Romania	15	Slovakia	9	Cyprus	5
Netherlands	12	Denmark	9	Luxembourg	5
Greece	12	Finland	9	Malta	5
Czech Republic	12				
TOTAL					350

¹¹⁹ www.cor.europa.eu

Come si può notare dalla tabella sopra riportata, la delegazione Italiana come d'altronde quella Tedesca, Inglese e Francese sono le maggiormente rappresentate, essendo composte da 24 membri titolari e supplenti.

La procedura di nomina dei membri del Comitato delle Regioni ha peculiarità diverse a seconda del Paese di provenienza e del suo specifico assetto costituzionale. In Italia è il Ministro degli Affari regionali del Governo a trasmettere, su proposta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'UPI e dell'ANCI, i nominativi dei candidati a divenire membri del Comitato. In ogni caso, la loro nomina diviene effettiva solo a seguito della decisione del Consiglio dell'UE.

Attualmente la nostra delegazione nazionale, tra membri effettivi e supplenti, è così composta :

1) **Rosario CROCETTA**

Presidente della Regione Sicilia

Membro titolare

2) **Piero FASSINO**

Consigliere del Comune di Torino

Membro titolare

3) **Catiuscia MARINI**

Presidente della Regione Umbria

Membro titolare

4) **Enrico ROSSI**

Presidente della Regione Toscana

Membro titolare

- 5) **Simonetta SALIERA**
Presidente dell'Assemblea Regionale Emilia-Romagna
Membro titolare
- 6) **Vito SANTARSIERO**
Consigliere Regionale Basilicata
Supplente
- 7) **Alvaro ANCISI**
Consigliere del Comune di Ravenna
Supplente
- 8) **Mauro D'ATTIS**
Consigliere del Comune di Brindisi
Membro titolare
- 9) **Roberto PELLA**
Sindaco di Valdengo, Provincia di Biella
Supplente
- 10) **Leoluca ORLANDO**
Sindaco di Palermo
Supplente
- 11) **Giuseppe VARACALLI**
Consigliere del Comune di Gerace
Supplente
- 12) **Paolo di LAURA FRATTURA**
Presidente della Regione Molise
Membro titolare
- 13) **Stefano Bruno GALLI**
Consigliere Regionale della Lombardia
Supplente
- 14) **Nicola ZINGARETTI**
Presidente della Regione Lazio
Membro titolare

15) Raffaele CATTANEO

Presidente del consiglio Regionale della Lombardia

Membro titolare

16) Franco IACOP

Presidente del consiglio Regionale Friuli Venezia Giulia

Membro titolare

17) Arno KOMPATSCHER

Presidente della Provincia autonoma di Bolzano

Membro titolare

18) Luciano D'ALFONSO

Presidente della Regione Abruzzo

Membro titolare

19) Micaela FANELLI

Sindaco di Riccia, Provincia di Campobasso

Membro titolare

20) Isidoro GOTTARDO

Consigliere comunale di Sacile, Provincia di Pordenone

Supplente

21) Francesco PIGLIARU

Presidente della Regione Sardegna

Membro titolare

22) Giorgio SILLI

Consigliere comunale di Prato

Supplente

23) Giovanni ARDIZZONE

Presidente dell'Assemblea Regionale, Sicilia

Membro titolare

24) Matteo Luigi BIANCHI

Sindaco di Morazzone, Provincia di Varese

Membro titolare

25) Salvatore DE MEO

Sindaco di Fondi, Provincia di Latina

Membro titolare

26) Luca ZAIA

Presidente della Regione Veneto

Membro titolare

27) Matteo BESOZZI

Presidente della Provincia di Novara

Membro titolare

28) Vincenzo BIANCO

Sindaco di Catania

Membro titolare

29) Benedetta BRIGHENTI

Vice-Sindaco di Castelnuovo Rangone, Provincia di Modena

Supplente

30) Antonio DECARO

Sindaco del Comune di Bari

Supplente

31) Giuseppe DI PANGRAZIO

Presidente del consiglio Regionale, Abruzzo

Supplente

32) Marco DUS

Consigliere del comune di Vittorio Veneto, Provincia di Treviso

Supplente

33) Massimo FEDERICI

Presidente della Provincia di La Spezia

Supplente

34) Carlo FIDANZA

Consigliere del Comune di Rosazza

Supplente

35) Domenico GAMBACORTA

Presidente della Provincia di Avellino

Membro titolare

36) Giuseppe RINALDI

Presidente della Provincia di Rieti

Membro titolare

37) Antonio SCALZO

Presidente del consiglio regionale Calabria

Supplente

38) Marco TROMBINI

Presidente della Provincia di Rovigo

Supplente

39) Eros BREGA

Consigliere della Regione Umbria

Supplente

40) Manuela BORA

Consigliere regionale e Assessore della Regione Marche

Supplente

41) Ilaria CAVO

Assessore della Regione Liguria

Supplente

42) Roberto CIAMBETTI

Presidente del Consiglio regionale della Regione Veneto

Supplente

43) Vincenzo DE LUCA

Presidente della Regione Campania

Supplente

44) Michele EMILIANO

Presidente della Regione Puglia

Supplente

45) Andrea BALLARÈ

Consigliere del Comune di Novara

Membro titolare

46) Guido MILANA

Consigliere del Comune di Olevano Romano

Supplente¹²⁰

Come facilmente intuibile dall'elenco sopra riportato, i rappresentanti della Regione Campania, tenendo conto sia dei membri effettivi che dei supplenti, sono due :

- Domenico Gambacorta in qualità di membro effettivo del comitato
- il Governatore della Campania, Vincenzo De Luca, in qualità di membro supplente.

Risulta anche in questo caso evidente che, in base ad una logica pressoché proporzionale, la rappresentanza garantita alla Regione Campania ed ancora il ruolo politico svolto all'interno dell'assemblea dei rappresentanti locali e regionali dell'Unione europea, sia allo stesso modo in crescita.

Negli ultimi anni infatti, grazie anche alla legge regionale comunitaria n 18 dell' 11 Dicembre 2008, si sono affermati sempre più i principi di regionalismo previsti già nel Trattato di Maastricht, anche in Campania, che hanno consentito agli enti intermedi, in maniera sempre più concreta e consistente di far sentire la propria voce in maniera diretta all'interno del quadro istituzionale europeo. In primo luogo, dato che circa tre quarti della legislazione dell'UE sono applicati a livello locale o regionale, era logico che i rappresentanti locali e regionali avessero voce in capitolo nello sviluppo di tale legislazione. In secondo luogo, era diffusa la preoccupazione che si allargasse il distacco tra l'opinione pubblica e il processo di integrazione europea: un modo per colmare questo distacco era coinvolgere il livello amministrativo eletto più vicino ai cittadini e per provare ad investire sempre di più nel concetto di identità Europea.

¹²⁰ www.cor.europa.eu/en/about/Pages/members

BIBLIOGRAFIA (Fonti, articoli e riviste scientifiche)

L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, Laterza, Roma-Bari, 2002.

S. Bolgherini, Come le regioni diventano europee.

A. Bruzzo, Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale, CEDAM, 2000.

J. Bukowsky, S. Piattoni, M. Smyrl, Between europeanization and local societies, The space for territorial governance in europe, Boulder, 2002.

M. Caciagli, Regioni d'Europa, Bologna, 2003.

Th. Christiansen, Second Thoughts on Europe's third level: The European Union's Committee of the Regions, in "Publius", 1996.

A. Damonte, Le Regioni fra Stato e Unione Europea: l'emergere di un "terzo livello"?, Tesi di dottorato in Sociologia, XII Ciclo, Consorzio interuniversitario Milano-Torino-Pavia, 2000.

D'Atena, Il doppio intreccio federale, cit, in Regioni, 1998.

L. De Winter, H. Tursan (a cura di), Regionalist parties in western europe, London-New York, 1998.

E. Domorenok, Regioni in Europa: Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea, Carocci, Roma, 2010.

Y. Fouéré, *L'Europe aux cent drapeaux*, Paris, 1968.

G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 2004

F. Gallo, *Comitato delle Regioni e Trattato di Amsterdam*, in “Queste istituzioni”, 1998.

H. Gerstenlauer, *German Länder and the European community*, in *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

K. Goetz, *Le dinamiche intergovernative del processo politico pubblico in Germania*, in B. Dente e L. Sharpe (a cura di), *Governare con il federalismo*, Fondazioni Agnelli, Torino, 1997.

G. Iurato, *Le regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano, 2005.

Ch. Jeffery, *Farewell to third level ?*, *The German Länder and the European policy process*, in “Regional & Federal studies”, 1996.

Ch. Jeffery, *The Europe of Regions from Maastricht to Nice*, in *Queen's Papers on Europeanization*, Belfast, 2002.

Ch. Jeffery, *The regional dimension of the European union: toward a third level in Europe ?*, London-Portland, 1999.

J. Loughlin, *Representing regions in Europe: The committee of the regions*, in “Regional & federal studies”, 1996.

Mairate, L'esperienza delle politiche strutturali in Europa: una valutazione d'assieme, in "Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale", 2001.

Margellos, L'urgence de la region, G. Vandersen, L'Europe et les regions, Bruxelles, 1997.

R. Mayntz, La teoria della governance : sfide e prospettive, in "Rivista italiana di Scienza politica", 1999.

G. Marks, Structural policy and multilevel governance in the EC, 1993.

M. Mascia, Il comitato delle regioni nel sistema dell'Unione Europea, Padova, 1996.

P. Messina, Quale governance europea ?, Note critiche sul libro bianco della governance, in "Foedus", 2002.

L. Monti, L'Europa delle Regioni, Roma, 2003.

F. Morata, La politica di coesione, in S. Fabbrini ed F. Morata (a cura di), L'unione europea, Le politiche pubbliche, Roma-Bari, 2002.

L. Polverari, L. Taglie, Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione in Campania, Rivista giuridica del mezzogiorno, Roma, 2015.

F. Scharpf, Governare l'Europa, Bologna, 1999.

S. Staiano, Lineamenti di diritto costituzionale della regione Campania, Torino, 2016.

Documento “Liste de bureaux regionaux basés à Bruxelles” del 01/12/2011.

Presentazione e ruolo del Comitato delle Regioni, consultabile sul sito: cor.europa.eu.

Composizione e membri delle delegazioni nazionali, consultabile sul sito: cor.europa.eu.

Risoluzione dell’11/7/1990 su “La conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell’Unione europea” GU C 231 del 17/9/1990:

Risoluzione del 22/10/1990 su “La Conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell’Unione europea” GU C 324 del 12/12/1990.

Risoluzione del 12/12/1990 su “Le basi costituzionali dell’Unione europea”, GU C 19 del 28/01/1991.

V. Procès-verbal de la 2ème session plénière du Comité des régions, 5 et 6 avril 1994, doc. CdR 22/94 DS/jb

Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello – CDR 89/2009.

Il processo di elaborazione del Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello, CDR 371/2008.

Parere del Comitato delle regioni sul tema “Orientamenti per l’applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”, CDR 220/2004.