

L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale

a cura di

Fabio Raspadori



G. Giappichelli Editore

PREMESSA

Questo volume rappresenta il frutto di tre anni di intenso ed entusiasmante lavoro assolto da un gruppo di ricercatori, che si è impegnato nell'indagare i modi attraverso i quali le tante norme, disposizioni, programmi e strategie dell'Unione europea guidano l'azione delle Autorità locali e regionali; avendo soprattutto come riferimento le Regioni italiane e l'Umbria in particolare. Tale studio non è servito solo ad arricchire il bagaglio di conoscenze del *team* di studiosi che si sono cimentati in questa iniziativa, ma ha consentito anche la diffusione, in un più vasto pubblico, dei saperi acquisiti nel corso della ricerca.

Questa impresa si è potuta realizzare grazie al Programma *Erasmus Plus* – Azione *Jean Monnet*, nell'ambito della quale il Progetto «L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale – *The Implementation of EU Policies by Regional and Local Authorities* (CJM-EUREL)» è risultato vincitore del bando per l'assegnazione della Cattedra *Jean Monnet* 2017-2020.

Il Progetto EUREL, in linea con lo spirito dell'Azione *Jean Monnet*, ha avuto quale finalità diffondere la conoscenza dei caratteri e delle attività dell'Unione europea nella cittadinanza, a partire dalla comunità universitaria. In questo senso, il Progetto – attuato da ricercatori del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia – si è indirizzato in primo luogo agli studenti ed ai docenti dell'Ateneo perugino. A tutti gli studenti e docenti dell'Università, tanto che tra gli iscritti ai corsi della Cattedra si contano numerosi universitari provenienti da Dipartimenti dove non è presente l'insegnamento di diritto dell'Unione europea o altre discipline similari. Ma non solo. Interpretando, penso al meglio, gli intendimenti dell'Azione *Jean Monnet*, il Progetto EUREL ha accolto tra le file dei discenti un buon numero di dipendenti di Enti locali e regionali, nonché di cittadini, che per attività professionale o interesse personale hanno voluto cogliere l'opportunità offerta per approfondire le tematiche europee ed in particolare quella della partecipazione degli enti sub-statali ai processi di integrazione europea.

Più nello specifico, il Progetto EUREL si è sviluppato nel corso di tre anni accademici (2017-2018, 2018-2019 e 2019-2020) a partire dai due corsi generali sull'Unione europea: «I lineamenti dell'Unione europea» e «Le caratteristiche essenziali della *Multilevel governance* europea», tenuti dal sottoscritto. Tali corsi

hanno costituito l'ossatura dell'offerta formativa sulla quale si sono innestati tre moduli tematici, attraverso i quali, prendendo a riferimento altrettanti ambiti specifici, sono state esaminate in maniera approfondita le modalità applicative ed attuative di provvedimenti e strategie europee a livello territoriale.

Il primo modulo, curato dalla dott.ssa Diletta Paoletti, ha riguardato il tema dell'«Attuazione delle politiche europee da parte delle autorità regionali: il caso di studio dell'energia e dell'ambiente». Il secondo, affidato al dott. Massimo Bartoli, si è concentrato su «Il diritto e le politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo». Infine, la dott.ssa Laura Berionni per i primi due anni e poi la dott.ssa Gloria Pettinari per l'anno accademico 2019-2020, si sono occupate di «*Better regulation* e semplificazione amministrativa: dagli indirizzi europei, alle strategie regionali e locali».

A completare il quadro dell'offerta formativa, i professori Enrico Carloni e Marcello Signorelli hanno tenuto rispettivamente un seminario per ogni anno accademico della Cattedra, occupandosi: il primo di Rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese; mentre il secondo di Unione europea nelle politiche per l'occupazione e la crescita.

Oltre a ricercatori e docenti dell'Ateneo perugino, sia la didattica che la ricerca scientifica del Progetto si sono avvalse di un buon numero di esperti e funzionari di grande competenza, che operano da tempo sulle tematiche trattate. Questo volume ne è una parziale testimonianza, visto che oltre al dott. Melisso Boschi e alle dott.sse Stefania Brufani, Federica Cacciatore, Cecilia Odone, e Maria Ruggiero – i cui contributi sono pubblicati in questa opera collettanea – nel corso di questi tre anni la Cattedra si è pregiata di un supporto scientifico ed esperienziale molto ampio.

Tra gli intervenuti ricordiamo: Andrea Ciaffi, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Walter Trivellizzi, GAL Alta Umbria e Monti Sibillini; Giuseppe Olmeti, Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale Città della Ceramica; Antonino Ruggiano, Sindaco di Todi e referente ANCI rapporti Ue; Angela Frigo, Ufficio Bruxelles del Banco Alimentare; Fabiola De Toffol, Circuito Umbrex; Cristina Piselli, Dipartimento di Ingegneria Università di Perugia; Marco Trinei e Vitaliano Palomba, Regione Umbria; Tommaso Bigio, Società TeamDev; Daniela Toccacelo e Maria Rosaria Fraticelli, Regione Umbria; Daria Ciriaci, Commissione europea (ora Cassa depositi e prestiti); Ilenia Filippetti, Regione Umbria (ora Comune di Foligno); Cesare Damiano, già Ministro del lavoro della Repubblica italiana; Laura Agea, europarlamentare (ora Sottosegretario Ministero Politiche europee); Maurizio Ricciardelli, Regione Emilia-Romagna; Ambra Ciarapica, Giovanni Gentili e Lucia Pannuti, Regione Umbria; Loredana Gemma Carfagna, Regione Marche; Carmen Iuvone, Dipartimento della Funzione pubblica; Mauro Orsini, presidente APMI Umbria; Nicola Angelini

presidente giovani imprenditori APMI Umbria; Davide Pettinari, Dipartimento di Scienze politiche Università di Perugia; Chiara Cordova, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Tutti hanno contribuito con il loro carico di professionalità ed esperienze maturate nel corso degli anni.

Il quadro che si delinea, tenendo conto delle ricerche svolte e dei tanti contributi che hanno arricchito il Progetto EUREL dall'esterno, in buona parte è quello che emerge dai saggi pubblicati in questo volume. Le Regioni ed in parte minore anche gli Enti locali appaiono realtà molto più attive ed attente di quanto normalmente si pensi, rispetto alle numerose sollecitazioni che giungono, in forma di regole da seguire o strategie alle quali conformarsi, dall'Unione europea. Quanto è emerso, in particolare dallo studio degli ambiti tematici approfonditi nel corso dei tre anni della Cattedra – ambiente ed energia, occupazione e sviluppo, e semplificazione amministrativa e qualità della norma – ne è un'evidente dimostrazione.

Prendendo in considerazione le politiche e le misure definite nella Regione Umbria – che non è certamente uno degli enti sub-statali considerabile all'avanguardia nelle dinamiche europee – quanto è stato realizzato nel campo ambientale e dell'ottimizzazione energetica risulta in massima parte plasmato sull'impronta europea. Anche per ciò che attiene all'occupazione e ai processi di sviluppo, le numerose sollecitazioni della Ue costituiscono un costante stimolo a forme di intervento regionali, che pur non riuscendo a raggiungere i risultati sperati, vedono nei traguardi e nei dispositivi di stimolo europei degli strumenti d'azione ormai irrinunciabili. Ancor più in tema di *Better regulation*, l'impulso europeo è risultato un fattore determinante per far sì che le tematiche della qualità della norma, della semplificazione amministrativa e della trasparenza si imponessero anche a livello sub-statale come priorità da inserire nell'agenda politica degli Enti del territorio.

Certamente non si può sostenere che le Regioni siano pienamente consapevoli di essere uno dei terminali del nuovo modello di *governance* multilivello, che si sta delineando con la progressiva attuazione dei meccanismi decisionali apprestati con i Trattati firmati a Lisbona nel 2007. In particolare in Italia sono ancora tanti i limiti, soprattutto di natura culturale, che non consentono agli enti sub-statali di partecipare attivamente al processo di integrazione europea, come sul piano giuridico già sarebbe alla loro portata. Mancano strutture, competenze, procedure e consapevolezza politica. Tuttavia, non c'è dubbio che l'Unione europea, le sue norme, i suoi piani di azione ed i suoi finanziamenti vengono guardati con crescente attenzione ed interesse da parte della Autorità regionali e locali.

Più in generale, si può dire che l'Europa ha iniziato a bussare alla porta delle Autorità locali e regionali e che queste si stanno attrezzando per rimettere ordine

negli spazi di loro competenza seguendo sempre più le indicazioni che provengono da Bruxelles. La strada da percorrere è ancora lunga, come anche da accrescere è la consapevolezza da parte di politici, amministratori e cittadini del ruolo e dell'importanza che riveste la Ue a livello locale. Ma il tracciato è segnato e non si può neppure dire che si sia all'inizio di un cammino; che rimane sì ancora arduo e complesso, ma del quale si scorgono ormai chiaramente i vantaggi, sia sul piano economico, che su quello sociale e valoriale.

Fabio Raspadori,
titolare della Cattedra *Jean Monnet* 2017-2020
del Dipartimento di Scienze politiche
dell'Università degli Studi di Perugia

Perugia, 28 ottobre 2020

Capitolo I

LE RETI DEL COMITATO DELLE REGIONI ED IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO REGIONALE NEL CONTESTO EUROPEO ED INTERNAZIONALE

Fabio Raspadori *

SOMMARIO: 1. Dinamicità della nozione di soggettività internazionale. – 2. La specificità delle Regioni nel processo di integrazione europea: dalla *cecità regionale* alla loro progressiva emersione. – 3. Funzione propulsiva del Comitato delle Regioni. – 4. I rapporti interregionali: tipologie di reti. – 4.1. Caratteristiche generali delle reti interregionali coordinate dal CdR. – 4.1.1. Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 – *Europe 2020 Monitoring Platform*. – 4.1.2. Piattaforma di monitoraggio regionale sul principio di sussidiarietà – *Subsidiarity Monitoring Network*. – 4.1.3. REGPEX. – 4.1.4. *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per fare meno in modo più efficiente. – 4.1.5. Strategie macroregionali. – 4.1.6. Gruppi tematici interregionali del CdR. – 4.1.7. Patto dei Sindaci per il clima e l'energia. – 4.1.8. Piattaforma Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). – 4.1.9. Cooperazione territoriale. – 4.1.10. Rete di hub regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'Ue (RegHub) – Progetto pilota. – 4.1.11. Iniziativa Città e Regioni per l'integrazione. – 4.1.12. Atlante per la cooperazione decentrata – Autorità Locali e Regionali per lo sviluppo – *Decentralised Cooperation – Local and Regional Authorities for Development – Atlas*. – 4.1.13. Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea – ARLEM. – 4.1.14. Conferenza degli Enti regionali e locali del partenariato orientale (CORELAP). – 5. Tipologie di Enti partecipanti alle reti interregionali del CdR. – 5.1. Reti di Enti con poteri legislativi o sub-statali di primo livello. – 5.2. Reti di Enti rappresentati nel CdR. – 5.3. Partecipazione subordinata ad autorizzazioni. – 5.4. Enti a partecipazione diffusa. – 6. Funzioni svolte dalle Reti interregionali del CdR. – 6.1. Informazione, formazione, analisi e confronto. – 6.2. Favorire l'attuazione di piani d'azione e di politiche interregionali. – 6.3. Incoraggiare relazioni con Enti territoriali *extra* europei. – 6.4. Fornire canali di partecipazione ai processi decisionali e di controllo della Ue. – 7. Considerazioni finali. – Riferimenti bibliografici.

* Professore abilitato ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Perugia, titolare della Cattedra *Jean Monnet* (2017-2020) “L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale – *The Implementation of EU Policies by Regional and Local Authorities* (CJM-EUREL)”.

1. Dinamicità della nozione di soggettività internazionale

Secondo la dottrina prevalente, la soggettività internazionale è una condizione che attiene essenzialmente agli Stati e, tenendo conto di alcuni limiti ed eccezioni, anche ad alcune organizzazioni internazionali e a pochi altri enti¹.

Da tempo, tuttavia, sono molte le voci di autorevoli studiosi appartenenti non solo alle discipline internazionalistiche², secondo i quali la nozione di soggettività internazionale deve essere ripensata alla luce delle caratteristiche della comunità internazionale attuale³.

Gli elementi che è possibile richiamare a sostegno di una concezione più inclusiva si moltiplicano e si rafforzano con il passare del tempo. Per citare i più noti, si possono menzionare: la presenza di società multinazionali che dispongono di risorse economiche e capacità operative superiori a quelle di molti Stati sovrani; il peso della cosiddetta *soft law*, in particolare dei codici di condotta e degli standard tecnici, prodotti il più delle volte da enti privati, ma ai quali si attengono scrupolosamente numerosi soggetti internazionali; per non parlare del ruolo svolto da varie organizzazioni non governative internazionali e degli stessi individui, che attraverso il diritto umanitario sono divenuti soggetti attivi e passivi nell'ambito di sistemi di controllo e tutela di rilievo internazionale⁴. E la lista – con annesse esemplificazioni, di quanto sia varia e differenziata la categoria di soggetti e regole *originali*, che oggi hanno un peso nel contesto dei rapporti giuridici internazionali – potrebbe proseguire a lungo.

Tra i tanti contributi proposti in materia, penso che debba essere richiamato quello di Gaetano Arangio-Ruiz: studioso che ha dedicato gran parte della sua lunghissima carriera al tema della soggettività internazionale, elaborando una teoria originale e, ad avviso di molti, densa di spunti e anticipazioni di grande interesse.

¹ Si veda in generale R. PORTMANN, *Legal personality in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

² Si vedano al riguardo S. BATTINI, *Organizzazioni internazionali e soggetti privati: verso un diritto amministrativo globale?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2005, p. 359 ss.; M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato, Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003; ID., *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006; F. MASTROMARTINO, *La soggettività degli individui nel diritto internazionale*, in *Diritto & questioni pubbliche*, fasc. 10, 2010, p. 415 ss.

³ Si veda nell'ambito dei contributi internazionalistici R. PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulle concezioni e metodologie della dottrina giuridica internazionalistica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2, 2014, p. 275 ss.; P. PAONE, *Riflessioni sul metodo di studio del diritto internazionale contemporaneo*, in *La Comunità internazionale*, fasc. 3, 2010, p. 367 ss.

⁴ M.C. CICIRIELLO, *La soggettività internazionale delle organizzazioni non-governative: un problema aperto*, in *La Comunità internazionale*, 63, 1, 2008, p. 43 ss.

In sostanza, cercando di sintetizzare il nocciolo della speculazione scientifica di Arangio-Ruiz, l'illustre giurista ritiene che non sia corretto concepire la personalità internazionale a partire dagli Stati e dai loro attributi sovrani, bensì occorra guardare al concreto atteggiarsi della molteplicità di enti che esercitano un ruolo nel contesto delle relazioni internazionali, e da questa prospettiva valutare quali siano i soggetti che effettivamente svolgono un ruolo nell'ordinamento internazionale ed in che modo loro presenza ed il loro *status* debbano essere considerati⁵.

Questa breve premessa serve ad introdurre la tematica sulla quale questo scritto punta a focalizzarsi, ossia gli Enti Regioni e la loro soggettività. Il nostro approfondimento, tuttavia, non verrà svolto su di un piano astratto, né tanto meno puntando a toccare i numerosi aspetti che appaiono rilevanti per affrontare esaurientemente la materia.

In realtà, ci concentreremo su di un aspetto poco trattato dalla letteratura specialistica e che concerne in particolare il solo ordinamento giuridico dell'Unione europea. Ci occuperemo, infatti, delle reti interregionali coordinate dal Comitato delle Regioni dell'Unione europea. L'obiettivo è quello di portare, attraverso un'indagine circoscritta e utilizzando il metodo dell'induzione, un contributo alla teoria di una soggettività aperta di diritto internazionale, a partire dallo *status* speciale delle Regioni nel contesto dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea⁶.

Un'ulteriore premessa, terminologica in questo caso, prima di entrare nel vivo della trattazione è d'obbligo. Con il termine "regioni" non ci riferiremo all'Ente Regione come concepito nell'ordinamento giuridico italiano, ma all'intera famiglia delle Autorità locali e regionali presenti negli Stati membri dell'Unione europea, che, come noto, differiscono molto sia per denominazioni (Lander, distretti, contee, voivodati, dipartimenti, province, ecc.) che per poteri (legislativi, amministrativi, e varie combinazioni di entrambi).

2. La specificità delle Regioni nel processo di integrazione europea: dalla *cecità regionale* alla loro progressiva emersione

Per esigenze di sistematica si deve necessariamente partire dall'*excursus* che ha caratterizzato la presenza delle Regioni nell'ordinamento dell'Unione europea.

⁵ G. ARANGIO RUIZ, *Gli enti soggetti dell'ordinamento [Rectius "del Diritto"] Internazionale*, <http://www.gaetanoarangioruiz.it/publications/gli-enti-soggetti-dellordinamento-rectius-del-diritto-internazionale/gli-enti-soggetti-dellordinamento-rectius-del-diritto-internazionale/>.

⁶ Sul tema del ruolo e dei contributi degli enti di autonomia territoriale nell'ambito Comunità internazionale si vedano gli atti del Convegno della Società Italiana di diritto internazionale L. DANIELE (a cura di), *Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale ed Europeo*, X Convegno Trieste, 23-24 giugno 2005, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

Come è noto ai cultori della materia, originariamente – ossia per almeno i primi venti anni del processo di integrazione – gli enti di autonomia territoriale rimasero pressoché assenti dalle dinamiche comunitarie. Solo negli anni '80 – e con la parziale anticipazione del Fondo di sviluppo regionale istituito negli anni '70⁷ – la dimensione regionale ha trovato un suo primo riconoscimento nei Trattati istitutivi con la politica di coesione economica e sociale, introdotta con l'Atto Unico Europeo quale nuova competenza comunitaria.

Non c'è da stupirsi quindi se è proprio a partire dagli anni '80 che si moltiplicano, sia nel contesto europeo che all'interno degli Stati membri dell'allora CEE, le istanze territoriali volte ad accrescere il ruolo ed i compiti delle autorità regionali nel percorso integrazionista⁸. Tuttavia, a tale fermento corrisponde una simmetrica frustrazione. È in questa fase, infatti, che prende forza la cosiddetta accusa di *cecità regionale* rivolta alle istituzioni di Bruxelles. Ciò che si contestava, soprattutto da parte delle Autorità sub-statali presenti negli Stati federali (primi tra tutti i Länder tedeschi) ed in quelli a forte regionalizzazione, era, per attenerci all'essenziale: a) l'assenza delle Regioni, o di loro organi rappresentativi, dalle “stanze dei bottoni” dove vengono prese le decisioni a livello europeo; b) il pericolo che attraverso l'azione normativa unionista si potessero restringere gli spazi di autonomia regionale faticosamente guadagnati sul piano interno⁹.

La storia ci dice che una parziale risposta alle richiamate rimostranze si è avuta, prima con il Trattato di Maastricht del 1992 – con il quale nasce il Comitato delle Regioni (CdR) e si sviluppa la politica di coesione – poi, e soprattutto, con il più recente Trattato di Lisbona del 2007, che rafforza sotto diversi aspetti il ruolo regionale nell'ordinamento unionista. Infatti, nonostante la dottrina non sia pienamente concorde sul punto, con Lisbona non ci si è limitati a consolidare la posizione dell'organo di rappresentanza regionale, il CdR, ma vengono introdotte importanti novità che danno maggior peso e poteri alle dinamiche territoriali nel processo di integrazione¹⁰. Ruolo e dinamiche che, co-

⁷ Si veda in tema G. VIESTI, *Le Politiche regionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 11 ss.

⁸ Al riguardo M. CACAGLI, *Regioni d'Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹ F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 22 ss.

¹⁰ *Ibidem*, p. 63 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014. Di avviso differente M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato aggrimento dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 444 ss.; P. PÉREZ TREMPES-L. VIOLINI, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1431.

me vedremo, sono ben evidenziate, a parere di chi scrive, proprio dalle reti interregionali sorte sotto l'egida del Comitato delle Regioni.

3. Funzione propulsiva del Comitato delle Regioni

Il Comitato delle Regioni non è un'istituzione europea ai sensi dell'art. 13 del Trattato sull'Unione europea (TUE); inoltre, esso non è abilitato ad emanare atti vincolanti e neppure a partecipare con potere di interdizione ai processi decisionali, pure nei casi in cui si affrontino tematiche di rilievo territoriale. Per i cultori del bicchiere mezzo vuoto, questa condizione è sufficiente per confermare, anche dopo Lisbona, il giudizio di permanente cecità – o quanto meno di fortissima miopia – dell'Unione europea rispetto alla realtà regionale¹¹.

A nostro avviso questa posizione è ingenerosa e anche non corretta, nel senso che non dà la dovuta considerazione all'insorgenza di fenomeni nuovi e significativi, che accrescono in maniera sostanziale i poteri ed il peso sia del CdR, sia delle Regioni nel processo di unificazione europea.

A questo riguardo, seppure in sintesi, è opportuno richiamare alcune delle principali innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona, che chiamano in causa le Regioni in generale ed il CdR in particolare.

Relativamente alle prime, l'art. 5, par. 3 del TUE, come integrato dal Trattato di Lisbona, dopo aver delineato per sommi capi le modalità attraverso le quali si applica il principio di sussidiarietà, prevede che si debba tenere conto anche del “livello regionale e locale”¹². Nel senso che l'Unione europea, prima di esercitare una competenza non esclusiva ad essa attribuita dai Trattati, deve verificare se gli obiettivi ai quali si punta non possano essere «conseguiti in misura sufficiente» dagli enti del territorio.

Questa attenzione al livello regionale è confermata nell'art. 2 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, secondo il quale la Commissione europea prima di proporre un atto legislativo deve effettuare ampie consultazioni, che «devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste». A sottolineare l'importanza del

¹¹ Sul Comitato delle Regioni dopo il Trattato di Lisbona si vedano L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della “multilevel governance”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2013, p. 1097 ss.; F. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, 2012, p. 25 ss.

¹² Si veda, per una breve ma precisa disamina dei poteri in materia di sussidiarietà per le regioni dopo Lisbona, G. VARA ARRIBAS-D. BOURDIN, *What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework?* in *EIPAScope*, 2, 2012, p. 13 ss. http://aei.pitt.edu/43477/1/20121213145031_GVA_Eipascope2012_2.pdf.

passaggio, è bene tenere presente che quelli del territorio sono gli unici enti ad essere espressamente menzionati nel Protocollo ai fini delle richiamate consultazioni.

Venendo al Comitato delle Regioni, grazie al Trattato di Lisbona, questo si è visto attribuire due poteri di rilievo. Il primo, previsto nell'art. 263, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), consiste nella capacità di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso in cui ritenga che un atto emanato dalle istituzioni Ue possa comprometterne le prerogative. Il secondo, disposto nell'art. 8, par. 2 del citato Protocollo n. 2, sancisce la capacità del CdR di ricorrere al giudice europeo, sempre *ex art.* 263 TFUE, pure nei casi in cui ritiene che atti legislativi della Ue siano stati emanati in difformità dal principio di sussidiarietà. Tuttavia, tale potere il CdR lo potrebbe esercitare solo per opporsi a quei provvedimenti per i quali è richiesta la sua consultazione; anche se in dottrina è stata sottolineata l'incongruenza di questa limitazione, visto che il CdR, in base all'art. 307 TFUE, può pronunciarsi con proprio parere in tutti i casi in cui è contemplata la consultazione del Comitato economico e sociale europeo e, più in generale, «qualora lo ritenga utile»¹³.

Queste previsioni fanno del Comitato delle Regioni, almeno sulla carta, il vero *guardiano* del principio di sussidiarietà in riferimento al livello di governo regionale. Se infatti le Regioni e gli Enti locali, come si è visto, sono i soggetti chiamati a prendere parte attiva nella nuova *governance* multi-livello dell'Unione europea grazie all'art. 5, par. 3 TUE; il CdR è l'organo deputato a tutelarne le prerogative nelle procedure decisionali e di controllo della Ue.

4. I rapporti interregionali: tipologie di reti

Dopo le dovute premesse ed i chiarimenti generali, veniamo al cuore della nostra analisi. Il CdR, conseguentemente agli accresciuti poteri che gli sono stati assegnati – prima e dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁴ – ha iniziato a dotarsi di meccanismi per interpretare al meglio la posizione che stava assumendo nell'apparato organico-istituzionale dalla Ue.

¹³ Sul punto si veda quanto riportato in F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni*, cit., p. 111 ss.

¹⁴ Si ricorda che nei lavori della Convenzione europea per il futuro dell'Europa, che ha elaborato il Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, mai entrato in vigore, ma che in massima parte corrisponde al testo del Trattato di Lisbona, il Comitato delle Regioni era presente con ben 6 rappresentanti dotati di *status* consultivo (3 in più dei soli 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale europeo). Inoltre, tra i sei gruppi di lavoro tematici della Convenzione, che hanno di fatto definito in contenuti della bozza di trattato, il primo gruppo di lavoro era dedicato proprio al tema della sussidiarietà.

In questo quadro si collocano le decisioni attraverso le quali il Comitato ha favorito la creazione di reti interregionali chiamate ad occuparsi di diversi aspetti legati al processo di integrazione, e non solo di quelli direttamente connessi alle prerogative del Comitato stesso.

Le reti create o promosse dal CdR non sono, ovviamente, l'unica modalità associativa mediante la quale gli Enti territoriali europei svolgono attività di rilievo transazionale ed internazionale¹⁵. Per limitarsi agli organismi più noti, basti ricordare come sia attivo in questo ambito il Consiglio d'Europa, nel quale operano il Congresso delle autorità locali e regionali ed i tanti organismi ad esso connessi. Poi l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), costituitasi nel 1985 al di fuori del processo di integrazione europea propriamente detto, pur avendo costantemente contribuito dall'esterno al suo consolidamento in chiave regionalistica. Quindi la Conferenza delle Assemblee Regionali Legislative dell'Unione Europea (CARLE), formata dai rappresentanti di Regioni dotate di poteri legislativi presenti negli Stati membri della Ue. Infine, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), che svolge una funzione simile all'ARE, coinvolgendo però anche gli Enti locali.

Le realtà appena richiamate si collocano tutte all'esterno dell'ordinamento della Ue, e, pur mantenendo rapporti con il CdR, sono autonome rispetto a quest'ultimo. Le reti di cui noi ci occupiamo, invece, pur differenziandosi per caratteristiche, composizione e funzioni sono state create dal Comitato delle Regioni, oppure sono collegate ad esso in modo diretto od indiretto. Da qui il formarsi di una fitta trama di rapporti ed azioni, tutti riconducibili o comunque sostenuti dal CdR, che per tale ragione si propone quale centro di riferimento del regionalismo europeo. Conseguentemente risulta particolarmente interessante delineare gli aspetti salienti di questo percorso, che ci consente di attribuire alle Regioni una corretta collocazione nel contesto europeo ed internazionale.

4.1. Caratteristiche generali delle reti interregionali coordinate dal CdR

Il primo elemento da prendere in considerazione delle reti interregionali che fanno capo al CdR è quello inerente alle loro caratteristiche generali, ossia: modalità d'istituzione, finalità e rapporti con il Comitato. Ed è di tali aspetti che ci occuperemo in questo paragrafo. Nel successivo tratteremo della composizione delle reti, cercando di definire delle categorie nelle quali esse possono essere raggruppate. Infine, ci concentreremo sulle funzioni svolte da queste piattaforme, puntando anche in questo caso a delineare delle categorizzazioni.

¹⁵ Tra i vari contributi in argomento si veda A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004.

4.1.1. Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 – *Europe 2020 Monitoring Platform*

La Piattaforma Europa 2020, che prende il posto della Piattaforma creata nel 2006 per seguire l'attuazione della precedente Strategia di Lisbona, è stata istituita con una risoluzione del CdR nel 2010, contemporaneamente all'adozione da parte della Commissione europea della Comunicazione "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" del 3 marzo 2010¹⁶.

L'obiettivo generale del *Network*, al quale può aderire qualsiasi ente territoriale della Ue, consiste nel favorire la partecipazione delle Autorità regionali e locali all'attuazione della Strategia Europa 2020, in particolare promuovendo, a partire dal 2013, un attivo coinvolgimento di tali enti nell'ambito del cosiddetto Semestre europeo¹⁷.

La Piattaforma Europa 2020 è diretta da un Comitato esecutivo composto da cinque membri del CdR. Le incombenze organizzative sono svolte dal segretariato della Commissione per gli affari politici (ECON) del Comitato delle Regioni.

4.1.2. Piattaforma di monitoraggio regionale sul principio di sussidiarietà – *Subsidiarity Monitoring Network*

La Piattaforma di monitoraggio sulla sussidiarietà è stata istituita dal CdR nell'aprile 2007, ossia dopo la firma del Trattato di Lisbona e, anche in questo caso, ad essa possono aderire autorità territoriali dotate o meno di poteri legislativi, nonché associazioni di enti territoriali e camere di parlamenti nazionali.

La rete è stata creata per facilitare lo scambio di informazioni relative a proposte presentate dalla Commissione europea (principalmente legislative), che una volta adottate possono avere delle ripercussioni sulle attività svolte dalle autorità territoriali. In questo senso la Piattaforma è uno strumento a valenza biunivoca: aiuta il CdR ad acquisire informazioni utili per svolgere il suo ruolo di guardiano del principio di sussidiarietà; quindi, favorisce una partecipazione migliore e più consapevole delle Regioni al processo di integrazione europea. Inoltre, essa costi-

¹⁶ <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>.

¹⁷ Sul coinvolgimento regionale nella definizione ed attuazione del Semestre europeo si veda EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS, COMMISSION FOR ECONOMIC POLICY (ECON), *Main findings of a survey on the involvement of EU cities and regions in the 2019 European Semester, with specific reference to the identification of investment needs at regional level (Annex D of the Country Reports)*, Brussels, 25 February 2020 https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/European_Semester_2019_Annex_D/CoR-Survey-2019-Annex-D-Final-Report.pdf.

tuisce un laboratorio di *best practices* nell'applicazione del principio di sussidiarietà e nell'attuazione a livello decentrato delle politiche della Ue.

L'azione del Network è diretta da un Comitato esecutivo (*Subsidiarity Steering Group*) composto da membri del CdR. Tale Comitato è stato investito dal CdR nel 2012 della principale responsabilità in merito al coordinamento dei compiti affidati dai Trattati istitutivi al Comitato delle Regioni in materia di sussidiarietà¹⁸. In questo senso il *Subsidiarity Steering Group* è competente a sottoporre proposte di atti giuridici sulla sussidiarietà per la loro adozione da parte del CdR. A sua volta il Comitato esecutivo è supportato da un Gruppo di esperti al quale partecipano solitamente funzionari di provenienza regionale.

Il Network si avvale, dal punto di vista organizzativo, del supporto del segretariato della Commissione CIVEX del Comitato delle Regioni.

4.1.3. REGPEX

Sempre rimanendo nell'ambito dei principi di sussidiarietà e proporzionalità – che, come si è detto, grazie al Trattato di Lisbona chiamano direttamente in causa gli Enti di autonomia territoriale – un meccanismo particolarmente significativo creato dal CdR per favorire il ruolo attivo delle Regioni è costituito dalla piattaforma REGPEX.

In base all'art. 6, par. 1 del Protocollo n. 2 sul principio di sussidiarietà, che prevede il cosiddetto *Early Warning System* (EWS), i parlamenti nazionali, per svolgere la loro azione di controllo possono – e forse devono¹⁹ – «consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi».

Al fine di facilitare l'azione delle Regioni con poteri legislativi e l'efficace attuazione dell'EWS, il CdR ha attivato nel 2012 la banca dati REGPEX. Attraverso questo strumento le Regioni con poteri legislativi possono accedere alle principali proposte della Commissione, nonché pubblicare e consultare i rapporti sulla sussidiarietà che ciascuna di loro è invitata a presentare.

4.1.4. *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per fare meno in modo più efficiente

La *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità presenta almeno due elementi di specificità rispetto alle reti precedentemente descritte. In primo luogo, non nasce per iniziativa del Comitato delle Regioni, ma della Commissione

¹⁸ COMMITTEE OF THE REGIONS, *A New Subsidiarity Strategy for the Committee of the Regions*, 2 May 2012, https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782_summary_subsi_strategy_EN_modifl_final.pdf.

¹⁹ A sostegno di questa lettura si veda F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni*, cit., p. 214.

europea; quindi, il suo operato è limitato nel tempo, infatti si tratta di un organo *open-ended* costituito con decisione della Commissione C(2017)7810 del 14 novembre 2017 al fine di presentare un rapporto scritto su come migliorare l'applicazione del principio di sussidiarietà.

Tuttavia, in considerazione del fatto che tra i suoi obiettivi vi era anche quello di contribuire ad ottimizzare le *performance* degli Enti sub-statali nell'applicazioni dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, si è ritenuto utile ricordarne la presenza.

A dirigerla è stato chiamato Frans Timmermans, primo vicepresidente della Commissione Juncker (2014-2019) e responsabile dell'iniziativa *Legiferare meglio*. Oltre al presidente, la *Task force* era formata da 3 deputati provenienti da alcuni Parlamenti nazionali e da 3 membri del CdR²⁰.

I lavori di tale organo si collocano nell'ambito della più vasta strategia europea sulla *Better regulation*²¹ alla quale fanno riferimento diversi contributi pubblicati in questo volume. Compito precipuo della *Task force*, come accennato, era redigere, entro giugno 2018, un rapporto finale per fornire delle risposte a tre quesiti generali: come migliorare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; quali potessero essere i settori da redistribuire o definitivamente riaffidare alle competenze nazionali; e come coinvolgere al meglio le autorità regionali e locali nell'attuazione delle politiche dell'Ue.

Nel Rapporto finale "Sussidiarietà attiva – Nuove modalità operative" del luglio 2018²², la *Task Force* in primo luogo sottolinea il grande coinvolgimento degli Enti del territorio nell'attuazione pratica della legislazione dell'Unione europea. Quindi, propone la nuova concezione di "sussidiarietà attiva", imperniata sulla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti a partire dalle realtà locali e regionali. A tal fine si suggerisce la creazione di strumenti operativi (come, in particolare, una griglia-tipo) in modo da far sì che la Commissione europea e

²⁰ A rappresentare i parlamenti nazionali sono stati chiamati: Toomas Vitsut, presidente della commissione per gli Affari europei del Parlamento estone (Riigikogu); Reinhold Lopatka, presidente della sottocommissione permanente per gli affari dell'Ue del Consiglio nazionale del Parlamento austriaco; e Kristian Vigenin, presidente della commissione per gli Affari europei e per il controllo dei fondi europei dell'Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria. Per il Comitato delle Regioni erano presenti: Karl-Heinz Lambertz, allora presidente del Comitato europeo delle regioni; Michael Schneider, rappresentante del Land tedesco della Sassonia-Anhalt; François Decoster, rappresentante del Consiglio regionale dell'Alta Francia.

²¹ Sulla *Better regulation* si vedano i contributi e gli atti pubblicati nelle pagine della Cattedra *Jean Monnet* (2017-2020) del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Perugia <http://jmceurel.unipg.it/database/better-regulation-e-semplificazione-amministrativa/>.

²² Relazione sulla *Task Force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente", *Sussidiarietà attiva, Nuove modalità operative*, 18 luglio 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it_0.pdf.

tutti i soggetti che a livello europeo, nazionale e sub-nazionale sono chiamati ad esprimersi sulla sussidiarietà, possano farlo in maniera coerente e coordinata durante l'intero processo decisionale europeo.

4.1.5. Strategie macroregionali

Su impulso della Commissione europea, a partire dal 2009 sono state attivate quattro Strategie europee macroregionali²³. Ciascuna di esse è accompagnata da un piano d'azione progressivo, da aggiornare regolarmente alla luce delle nuove esigenze emergenti e del contesto in mutamento. Lo scopo è favorire un'efficace realizzazione degli obiettivi della politica di coesione dell'Ue, in particolare puntando: alle risorse per la cooperazione territoriale; a rafforzare le relazioni transregionali; e a render più efficienti politiche e servizi di regioni transfrontaliere o che presentano interessi e caratteristiche comuni.

Le strategie attualmente attive sono: la Strategia per la regione del Mar Baltico, che comprende 8 Stati nordici (2009); la Strategia per la regione del Danubio, con 9 paesi membri e 5 non membri (2010); la Strategia per la regione adriatica e ionica, con 4 Stati membri e 4 non membri (2014) e la Strategia per la regione alpina, che coinvolge 5 paesi dell'Ue e 2 *extra* Ue (2015).

In particolare, in ogni Strategia sono attivi organi tecnici che si occupano di realizzare specifici obiettivi tematici (ambiente, energia, turismo, sanità, cultura, ecc.) e ai quali partecipano rappresentanti regionali. Così, ad esempio, nella Strategia per la regione alpina, dei 9 gruppi tematici esistenti, il primo sulla ricerca e l'innovazione applicate agli ecosistemi è diretto da un funzionario della Regione Lombardia. Il CdR ha rapporti diretti solo con alcune macro-regioni. Riguardo alla prima di esse, ossia la Strategia per la regione del Mar Baltico, è attivo presso il Comitato l'Inter-gruppo informale sulle regioni del Mar Baltico (*Baltic Sea Regions Interregional Group*). Esso è formato da membri del Comitato e da altri attori, che condividono un particolare interesse nel facilitare lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche tra i vari soggetti che – a livello europeo, nazionale e sub-nazionale – operano per preservare il Mar Baltico e favorire lo sviluppo delle regioni rivierasche.

4.1.6. Gruppi tematici interregionali del CdR

Formati a partire dal 2007²⁴, i Gruppi tematici inter-regionali del CdR sono

²³ Si veda in tema M. VELLANO, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: profili giuridici*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, 2018, p. 625 ss.

²⁴ Committee of the Regions, Decision n. 9/2010, on interregional groups at the Committee

delle Piattaforme di scambio di idee ed informazioni su temi specifici. Per formare un gruppo è necessario che siano presenti almeno 10 Membri del Comitato provenienti da non meno di 4 paesi differenti o appartenenti a regioni transfrontaliere.

Attualmente i Gruppi tematici interregionali sono 7. Oltre al già menzionato gruppo sul Mar Baltico, gli altri sei si occupano di: Brexit, Carpazi, Cooperazione transfrontaliera, Futuro dell'industria *Automotive*, Salute, Regioni insulari.

Lo scopo perseguito dagli inter-gruppi è duplice: da un lato si punta ad incrementare il dibattito e gli approfondimenti su tematiche di grande interesse in seno al CdR; dall'altro lato, si favorisce il perseguimento di specifici obiettivi nell'interesse degli enti del territorio. Così, per il Gruppo sui Carpazi l'intento è quello di promuovere la nascita di una strategia europea macroregionale che coinvolga gli enti presenti in quell'area. Rispetto invece al Gruppo sulla Salute, questo segue e supporta l'azione svolta dall'*European Regional and Local Health Authorities* (EUREGHA), *Network* costituitosi nel 2006 e aperto alla partecipazione di Regioni ed Enti locali attivi nel settore della sanità pubblica. Da notare che la segreteria dell'Inter-gruppo Salute del CdR è curata dalle strutture dell'EUREGHA²⁵.

4.1.7. Patto dei Sindaci per il clima e l'energia

Il Patto dei Sindaci nasce su iniziativa della Commissione europea nel 2008, al fine di riunire i rappresentanti delle autorità territoriali disposti a rispettare i vincoli europei di mitigazione sui cambiamenti climatici²⁶.

Il Patto nel tempo si è aperto ad enti di almeno 60 paesi europei ed *extra* europei (attualmente gli aderenti sono oltre 10.000) e ad oggi abbraccia nuovi obiettivi che riguardano anche la politica energetica e quella ambientale.

Il CdR ha istituito al suo interno la figura degli Ambasciatori del CdR per il Patto dei Sindaci: ne fanno parte 36 membri del Comitato, con il compito di sostenere e diffondere a livello nazionale e regionale gli obiettivi e le attività del Patto promuovendo l'adesione di nuovi Enti.

4.1.8. Piattaforma Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)

Istituiti in seguito all'entrata in vigore del Regolamento 1082/2006 del 5 luglio 2006, i GECT hanno lo scopo di facilitare e promuovere la cooperazione

of the Regions, CdR 321/2010, Brussels, 22 October 2010, <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/Interregional-groups.aspx>.

²⁵ <http://www.euregha.net/>.

²⁶ Sul tema si veda A. LUMICISI, *Il patto dei sindaci. Le città come protagoniste della green economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2013.

transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale attraverso la creazione di enti dotati di personalità giuridica riconosciuta in tutti gli Stati membri²⁷.

La nascita di un GECT può essere finalizzata: a favorire la prestazione di servizi in aree transfrontaliere; a consolidare e sviluppare su scala transazionale politiche e azioni di comune interesse da parte di Enti di autonomia territoriale; a promuovere cooperazioni e realizzare iniziative di varia natura che riguardano più enti.

Il coinvolgimento CdR nel sostegno delle forme di cooperazione transfrontaliera ha una specifica base giuridica nell'art. 307 del TFUE²⁸. In questa ottica esso ha costituito fin dal 2006 la Piattaforma EGTC/GECT in cui sono fornite informazioni e servizi a tutti i soggetti interessati alla cooperazione territoriale.

L'attività organizzativa e la gestione della Piattaforma è affidata al segretario della Commissione per la Politica di Coesione Territoriale ed il Budget (COTER) del CdR, che cura anche la registrazione di ogni nuovo GECT²⁹.

4.1.9. Cooperazione territoriale

Collegata all'attività dei GECT, come a quella delle Strategie macroregionali, è l'attuazione degli obiettivi fissati nell'ambito della Politica di coesione della Ue in merito alla cooperazione territoriale. Quest'ultima costituisce lo strumento attraverso il quale gli enti sub-statali sono chiamati ad operare, grazie al sostegno finanziario fornito dal Fondo europeo di sviluppo regionale, definendo tra loro linee di azione comuni, che travalicano i confini nazionali³⁰. Si tratta quindi di un meccanismo che per sua natura favorisce dinamiche interregionali di portata europea ed internazionale. In tale ambito il CdR è chiamato ancora una volta a giocare un ruolo di rilievo, fungendo da punto di riferimento ed importante elemento propulsore per gli enti interessati.

Guardando al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la struttura e le risorse destinate alla cooperazione territoriale sono così ripartite³¹:

²⁷ Sui GECT si veda I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, Cacucci, Roma, 2017.

²⁸ Nel par. 1, art. 307 del TFUE si afferma che "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".

²⁹ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Register/IT.aspx>.

³⁰ Sulla cooperazione territoriale europea in generale si veda E. MEDEIROS (Ed.), *European Territorial Cooperation, Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer, Cham, 2018.

³¹ In merito all'attuale articolazione della cooperazione territoriale europea si veda il sito della Commissione europea https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/.

- Interreg A – Cooperazione Transfrontaliera: 60 Programmi (6.6 miliardi di euro);
- Interreg B – Cooperazione Transnazionale: 15 Programmi (2.1 miliardi di euro);
- Interreg C – Cooperazione Interregionale: 4 Programmi (500 milioni di euro);
- Interreg IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*) – *Cross – Borders cooperation*: 10 Programmi (500 milioni di euro);
- Interreg ENI (*European Neighbourhood Instrument*) – *Cross – Borders cooperation*: 14 Programmi (750 milioni di euro).

Prendendo in considerazione le Regioni italiane, queste in diversa misura partecipano a 18 Programmi. In particolare:

- 8 Programmi di cooperazione transfrontaliera: Italia-Francia marittimo, Italia-Francia Alcotra, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Grecia-Italia, Italia-Malta.
- 2 Programmi di cooperazione transfrontaliera esterna co-finanziati da FESR e IPA: Italia-Albania-Montenegro) e da FESR e ENI (Italia-Tunisia e Mediterranean Sea Basin.
- 4 Programmi di cooperazione transnazionale: Central Europe, Med, Alpine Space, Adriatic-Ionian.
- 4 Programmi di cooperazione interregionale: Urbact III, Interreg Europe, Interact, Espon).

4.1.10. Rete di hub regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'Ue (RegHub) – Progetto pilota

La Rete di hub regionali nasce come progetto pilota su impulso della *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità, di cui si è dato coto nel paragrafo 4.1.4. Nella Relazione finale della *Task Force* del 10 luglio 2018 si afferma infatti che «Il Comitato europeo delle regioni dovrebbe sviluppare una nuova rete pilota di hub regionali per promuovere revisioni dell'attuazione delle politiche³²».

La RegHub, che si costituirà attraverso un processo di graduale coinvolgimento di un numero crescente di Regioni, ha quale obiettivo generale favorire una corretta applicazione ed attuazione del diritto della Ue da parte degli enti attivi sul territorio. Essa, inoltre, rivolgendosi alle realtà sub-nazionali nella fase di definizione e valutazione dei provvedimenti europei, punta anche a migliorare la qualità della normativa unionista. In questo senso, infatti, la Rete è

³² Relazione sulla *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per *Fare meno in modo più efficiente*, 2018, p. 20, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it_0.pdf.

pensata quale elemento della più ampia strumentazione da impiegare nell'ambito della strategia sulla *Better regulation*. In questo senso la Commissione europea ha deciso nel maggio 2020³³ di integrare la rete RegHub nella piattaforma *Fit for future* (F4F) del programma REFIT³⁴.

Si prevede che la Rete divenga pienamente operativa nel 2021 attraverso la definizione di un congruo numero di enti del territorio responsabili di monitorare e diffondere prassi e buone pratiche regionali relative alle principali politiche europee che coinvolgono gli enti sub-statali.

Il Comitato delle Regioni ha il compito di sovrintendere e coordinare la Rete, sia nella fase di definizione, sia in quella successiva di piena operatività.

4.1.11. Iniziativa Città e Regioni per l'integrazione

Lanciata dal Comitato delle Regioni il 10 aprile 2019³⁵, l'Iniziativa dà vita ad un foro di confronto politico permanente aperto alle Regioni e agli Enti locali impegnati nel complesso compito di gestire la presenza di migranti sui propri territori.

Il CdR è da sempre molto attivo nel campo delle migrazioni, in quando la corretta gestione di rifugiati, richiedenti asilo e più in generale di cittadini provenienti da paesi terzi è un aspetto che incide in maniera significativa sui processi di sviluppo e di convivenza sociale definiti proprio a partire dai contesti sub-statali.

L'Iniziativa intrapresa dal Comitato è sostenuta da diversi attori europei, tra i quali: Commissione europea, *Eurocities*, Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime e Associazione delle Regioni Europee.

Missione specifica di *Città e regioni per l'integrazione* è supportare l'integrazione dei migranti e dei rifugiati nelle regioni e comunità di tutte le dimensioni, in particolare dando voce alle piccole municipalità e incoraggiando il confronto reciproco.

Si punta a raggiungere tale risultato attraverso l'organizzazione di conferenze di alto-livello, la messa a disposizione di buone pratiche, la promozione e diffusione di una corretta narrativa in tema di migrazioni.

³³ Decisione della Commissione, 11 maggio 2020 che istituisce la piattaforma «Fit for Future», (2020/C 163/03).

³⁴ Sulla *Fit for Future Platform* (F4F) si veda il sito della Commissione europea https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en.

³⁵ Comitato delle Regioni, *I leader locali lanciano un'iniziativa per illustrare l'integrazione dei migranti nelle regioni e nelle città dell'Ue*, Press Release, 10 aprile 2019 <https://cor.europa.eu/it/news/Pages/local-leaders-launch-initiative-migrant-integration-eu-regions-cities.aspx>.

4.1.12. Atlante per la cooperazione decentrata – Autorità Locali e Regionali per lo sviluppo – *Decentralised Cooperation – Local and Regional Authorities for Development – Atlas*

La creazione dell'Atlante della Cooperazione decentrata per lo sviluppo è un'iniziativa congiunta della Commissione europea e del CdR, finalizzata a sostenere ed incrementare le informazioni sulla cooperazione allo sviluppo in modo da sensibilizzare gli enti di autonomia territoriale. L'obiettivo è potenziare il loro coinvolgimento in attività di cooperazione decentrata³⁶.

L'Atlante, attivo dal 2008³⁷, consiste in una Piattaforma nella quale, sia le Autorità territoriali dell'Ue che quelle dei paesi in via di sviluppo possono trovare dati ed informazioni e presentare, in un apposito spazio virtuale – denominato *Decentralised Cooperation Stock Exchange*³⁸ – le loro offerte/richieste relative a progetti di cooperazione.

4.1.13. Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea – ARLEM

Istituita nel 2010 in seguito alla Risoluzione adottata dal CdR a margine della Conferenza di Barcellona dell'Unione per il Mediterraneo, è formata da un numero uguale di rappresentanti: 40 del CdR e 40 degli Enti regionali dei paesi delle sponde sud ed est del Mediterraneo (15 paesi)³⁹.

ARLEM prevede la presenza di una Commissione sullo sviluppo sostenibile, di un'assemblea plenaria e di un segretariato⁴⁰.

L'obiettivo primario di ARLEM è dare una dimensione territoriale all'Unione per il Mediterraneo e a tal fine di promuove: la democrazia locale e la *Multi-level governance*, la cooperazione decentrata, il dialogo Nord-Sud e quello Sud-Sud tra Autorità locali e regionali, lo scambio di buone pratiche anche guardando a forme e strutture ottimali di integrazione e coesione territoriale.

³⁶ Si veda quanto riportato nel portale *Decentralised Cooperation – Local and Regional Authorities for Development*, <https://lra4dev.cor.europa.eu/portal/EN/Pages/welcome.aspx>.

³⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Local Authorities: Actors For Development*, Brussels, 8.10.2008 COM(2008) 626 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>.

³⁸ <https://lra4dev.cor.europa.eu/portal/EN/Bourse/Pages/welcome.aspx>.

³⁹ 18ª Sessione, *Lancio dell'Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea (ARLEM) e il ruolo del Congresso*, Strasburgo, 17-19 marzo 2010, Risoluzione 297 (2010) <https://rm.coe.int/lancio-dell-assemblea-regionale-e-locale-euro-mediterranea-arlem-e-il-1680719a56>.

⁴⁰ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/ARLEM.aspx>.

4.1.14. Conferenza degli Enti regionali e locali del partenariato orientale (CORELAP)

CORELAP riunisce gli Enti regionali e locali della Ue e dei paesi che fanno parte del partenariato orientale (PO) ed è stata creata dal CdR nel 2011 come Piattaforma a supporto dell'azione svolta dalla Commissione europea nell'ambito del PO⁴¹.

Alla Piattaforma partecipano 6 paesi dell'est Europa e, quando essa si riunisce quale Conferenza plenaria (una volta all'anno), è formata 36 rappresentanti di Autorità regionali: 18 membri del CdR e 18 rappresentanti di paesi del Partenariato orientale.

Tra gli obiettivi principali della Conferenza si punta a: favorire processi di devoluzione di poteri al livello territoriale nei paesi del PO, migliorare la gestione amministrativa, favorire forme di democrazia regionale.

Al pari dell'ARLEM anche CORELAP ha un segretariato che ne coordina le attività.

5. Tipologie di Enti partecipanti alle reti interregionali del CdR

Dopo aver passato rapidamente in rassegna il variegato sistema delle reti interregionali del CdR ed esaurita la disamina delle loro caratteristiche generali, si definiranno ora le tipologie nelle quali è possibile collocare tali piattaforme in base alla natura più o meno omogenea degli Enti che ne fanno parte. Speciale attenzione verrà riservata alla collocazione della Regione Umbria nell'ambito di tali raggruppamenti. Ciò in quanto il Progetto «L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale – *The Implementation of EU Policies by Regional and Local Authorities (CJM-EUREL)*» in forza del quale è stata conferita la Cattedra *Jean Monnet*, di cui questo volume è un frutto, ha concentrato la propria attenzione sulle modalità di partecipazione dell'Ente Regione Umbria all'Unione europea.

5.1. Reti di Enti con poteri legislativi o sub-statali di primo livello

Una categoria di reti, che potremo definire “elitaria”, è quella formata dagli enti di primo livello sub-statale dotati di poteri legislativi. Così la Piattaforma REGPEX, che prevede la partecipazione delle sole Regioni che presentano questa penetrante caratteristica. Tuttavia, nonostante il Protocollo n. 2, al quale

⁴¹ <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/CORLEAP.aspx>.

come si è detto si rifà il sistema REGPEX, in merito alle consultazioni parli dei soli *Parlamenti regionali*, nella rete è possibile iscrivere sia il governo regionale che l'assemblea legislativa.

Allo stato attuale sono 79 gli organi regionali registrati su REGPEX. I paesi con il maggior numero di iscrizioni sono la Germania e l'Italia con 15 registrazioni ciascuna.

Guardando in particolare all'Italia, prevalgono le assemblee regionali con 10 iscrizioni, mentre sono solo 4 gli enti che hanno provveduto ad una doppia registrazione (assemblea, giunta).

Le Regioni non registrate sono 7, tra queste l'Umbria.

La nascente piattaforma RegHub, quanto meno allo stato attuale del progetto, vede l'attribuzione della funzione di Hub da parte del CdR ai soli organismi sub-statali di primo livello, ma non vi è alcuna preclusione relativamente all'attribuzione o meno di funzioni di tipo legislativo. Ed infatti, dei 36 Enti attualmente scelti per partecipare a seminari operativi, coinvolgere soggetti del territorio alle politiche europee e monitorare l'applicazione del diritto europeo su base regionale, sono presenti sia enti con potestà legislativa (come 8 regioni italiane, tra cui l'Umbria⁴²), sia regioni che non dispongono di tale capacità (come le regioni polacche, rumene ed altri enti similari).

5.2. Reti di Enti rappresentati nel CdR

Più numerose invece sono le reti che si aprono alla partecipazione dei soli enti rappresentati nel Comitato delle Regioni. Relativamente a tali piattaforme, in generale si cerca di assicurare un'equo bilanciamento, tenendo conto sia delle delegazioni nazionali, sia dei Gruppi politici del Comitato.

A questa categoria appartengono gli Interruppi tematici, l'ARLEM, la CORELAP e gli Ambasciatori del Patto dei Sindaci.

La presenza di membri del CdR, tuttavia, non sempre esaurisce la *membership* di questi Network, che nei casi dell'ARLEM e del CORELEAP comprendono anche rappresentanti di regioni *extra Ue*.

5.3. Partecipazione subordinata ad autorizzazioni

È possibile poi individuare un'ulteriore gruppo di reti formate da quegli enti ed organi che per essere accolti devono accedere a forme di autorizzazione, in

⁴² Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Molise e Calabria.

particolare nell'ambito degli ordinamenti nazionali di appartenenza, oppure da parte del CdR o di altri organi europei.

È questo il caso degli enti che intendono istituire un GECT. In base all'art. 4 del Regolamento 1082/2006 CE, infatti, gli Stati possono subordinare la partecipazione al GECT di un proprio ente sub-statale ad una procedura di autorizzazione.

Così, per quel che riguarda l'Italia, in base all'art. 47 della legge comunitaria del 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88), con cui si dà attuazione al Regolamento 1082/2006 CE, i membri potenziali di un GECT devono presentare richiesta di partecipazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretariato generale; richiesta alla quale segue una complessa e lunga procedura che può coinvolgere diversi Ministeri.

Ancora più defatigante è la procedura relativa alla partecipazione di enti regionali a programmi di cooperazione territoriale, che viene decisa al termine di negoziati tra Commissione europea, Stati ed Enti regionali.

Anche per le Strategie macroregionali, l'effettiva partecipazione può essere sottoposta a varie procedure europee ed interne.

Relativamente alle componenti nazionali nella partecipazione a questa tipologia di reti, è interessante notare che tra i 68 GECT attualmente esistenti, ben 25 (quasi il 40 % del totale dei GECT) vedono la presenza di uno o più enti ungheresi e di questi ben 15 (più del 20% del totale dei GECT) sono formati da enti ungheresi e slovacchi, che si trovano per lo più in una collocazione transfrontaliera.

Riguardo all'Italia, sono 9 i GECT dove è presente almeno un ente territoriale. Tra questi: 4 sono a formati da Comuni, 3 da Regioni, e 2 da enti pubblici⁴³.

5.4. Enti a partecipazione diffusa

Le reti a partecipazione più numerosa sono quelle che accolgono qualsiasi ente regionale e locale.

Iniziando con la Piattaforma di monitoraggio Europa 2020, vi hanno aderito ben 177 Enti. Tra questi (utilizzando le categorie dell'ordinamento italiano): Regioni, Province, Comuni ed associazioni di enti locali (compresi 8 GECT).

L'Italia è la più rappresentata con ben 32 registrazioni suddivise in: 12 Regioni, 15 Comuni, 3 Province (comprese le Langhe). Per l'Umbria è presente la sola Giunta regionale.

⁴³ L'Umbria partecipa con 5 comuni (Deruta, Città di Castello, Orvieto, Gubbio e Gualdo Tadino) al solo AEuCC, Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale "Città della Ceramica".