



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Scuola di
Scienze Politiche
"Cesare Alfieri"

Corso di Laurea Magistrale in
Relazioni Internazionali e Studi Europei

***LA POLITICA DI COESIONE DELL'UE E IL RUOLO
DELLE REGIONI NELLA MULTILEVEL GOVERNANCE***

Relatore: *Chiara Favilli*

Candidato: *Sebastiano Gervasi*

Anno Accademico 2015/2016

Indice

LA POLITICA DI COESIONE DELL'UE E IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA MULTILEVEL GOVERNANCE	1
Indice.....	2
Abstract	5
Abstract	6
Introduzione	7
CAPITOLO PRIMO. LE REGIONI IN EUROPA: ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE.....	13
1 La “cecità” verso le regioni.....	13
2 La nascita del concetto di coesione europea: dall’Atto unico europeo a Maastricht.....	16
2.1 Il Trattato di Maastricht.....	20
2.2 I Trattati di Amsterdam e Nizza: il potenziamento della coesione territoriale.....	21
2.3 “L’Agenda 2000”: sfide dell’allargamento e riflessi sulla coesione territoriale	22
2.4 La Strategia di Lisbona	23
3 Dal Trattato di Nizza al Trattato di Lisbona: il rafforzamento della politica di coesione...	24
4 La Strategia Europa 2020.....	26
5 I periodi di programmazione	29
5.1 La programmazione comunitaria 1994-1999	29
5.2 Il periodo di programmazione 2000-2006.....	30
5.3 La politica europea di coesione 2007-2013.....	31
5.4 Il periodo di programmazione 2014-2020.....	35
5.5 I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea, il caso dell’Italia.....	38
5.5.1 I Regolamenti che disciplinano i fondi strutturali e di investimento europei.....	41
6 I principi della politica di coesione	44
6.1 Il principio di sussidiarietà e la nuova formulazione dopo Lisbona.....	44
6.1.1 Il Protocollo n. 2: controllo giuridico e politico grazie alla sua procedimentalizzazione.....	47
6.1.2 La normativa italiana sulla partecipazione delle assemblee regionali.....	48
6.2 Principio di partenariato	50
CAPITOLO SECONDO. IL COMITATO DELLE REGIONI ALLA LUCE DEL DIBATTITO SULLA GOVERNANCE MULTILIVELLO	52
1 Governance multilivello e politiche di sviluppo regionale.....	52
2 Il Comitato delle Regioni. Promotore del paradigma dell’azione multilivello	54
2.1 Il Comitato delle Regioni nell’era pre-Lisbona.....	57
2.2 Il Comitato delle Regioni nell’era post-Lisbona	58
2.2.1 La fase di programmazione, il ruolo delle Regioni	61

3	Governance multilivello	62
3.1	Gli effetti della governance multilivello sulla coesione territoriale, il principio di sussidiarietà e il principio di partenariato.....	64
3.1.1	Gli effetti della politica di coesione territoriale in Italia e la risposta della stessa	66
CAPITOLO TERZO. LA POLITICA DI COESIONE QUALE POLITICA MULTILIVELLO		75
1	La RIS3	75
2	Politica di coesione e governance multilivello.....	76
3	La governance multilivello dei fondi strutturali: quale equilibrio tra i diversi livelli?	79
4	Il Principio di partenariato e la governance multilivello nella Regione Toscana. La Strategia di Ricerca e Innovazione per la Smart Specialisation	80
5	Il Principio di partenariato durante la programmazione 2014-2020	82
5.1	Normativa di riferimento relativa al principio di partenariato	84
6	Il principio di partenariato e la governance multilivello	88
7	La Strategia di Ricerca e Innovazione per la Smart Specialisation.....	90
7.1	La nascita della strategia	93
7.2	Dalla Smart Specialisation alla Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation	94
7.3	Quadro giuridico	96
8	Elaborazione della RIS3 Toscana ovvero come viene dato seguito al principio di partenariato.....	97
9	La governance di RIS3 in Toscana.....	107
9.1	Il Comitato di sorveglianza	109
9.1.1	Il Comitato di sorveglianza della Regione Toscana del 28/02/2017	111
Conclusioni		114
Bibliografia		117

Abstract

La legittimazione democratica dell'Unione europea si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in base ai quali le decisioni devono essere prese a livello più vicino possibile ai cittadini. La politica di coesione è una delle principali politiche europee e si conforma pienamente a questi principi attraverso la *governance* condivisa e multilivello, il partenariato, la solidarietà, la cooperazione e attraverso misure basate sulle realtà locali e adattate ai territori. Gli strumenti di tale politica sono concepiti per consentire a regioni e enti locali di contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei secondo la propria situazione specifica e i propri bisogni. Al fine di rendere adeguate ed efficaci le politiche europee, l'UE necessita il coinvolgimento degli attori regionali e locali. La *governance* multilivello è menzionata nei testi normativi che disciplinano le politiche di coesione ed i fondi di investimento e si vedrà essere un paradigma valido per descrivere una parte delle problematiche relative al complesso dei profili giuridici che interessano i rapporti tra autonomie regionali, autorità statali e UE. Il primo capitolo ha per oggetto la storia della politica di coesione, come e perché è nata e le sue evoluzioni attraverso i Trattati. Il secondo capitolo verte sulla c.d questione regionale nell'ordinamento europeo, cioè l'insieme delle disposizioni legate alla *governance* multilivello ed il ruolo del Comitato delle Regioni. Nel terzo capitolo, infine, vengono analizzati l'insieme di principi, regole e strumenti della politica di coesione e le modalità con le quali essa viene implementata dalla Regione Toscana con riferimento alla nuova programmazione 2014-2020, tenendo presente che quest'ultima si conforma al paradigma della *governance* multilivello.

Abstract

The democratic legitimation of the European union is founded upon the principles of subsidiarity and proportionality, based on which the decisions must be taken as closely as possible to the citizens. The Cohesion Policy is one of the principal European policies and fully conforms to these principles through shared multilevel governance, partnership, solidarity, cooperation and through measures based on the local realities and suited for the territories. The tools of such policies are conceived to allow Regions and local corporate actors to contribute to the attainment of the European objectives according to its own situation and its own needs. In order to make effective and successful european policies, the EU needs the involvement of the regional and local actors. The multilevel governance is mentioned in the normative texts that govern the Cohesion Policy as well as the investment fund and it will be seen as a valid paradigm to the several issues related to the juridical relationships among regional autonomies, national governments and EU. The object of the first chapter is the history of the Politics of cohesion, the reason it was born, as well as its evolutions through the Treaties. The second chapter concerns the s.c “regional matter” in the European system, that is to say the whole package of rules related to the multilevel governance and the role of the Committee of the Regions. In the third chapter, finally, all the principles, rules and tools of the Cohesion Policy are analyzed along with the modalities with which it is implemented by the Tuscany Region with regard to the new planning 2014-2020, keeping in mind that this conforms the multilevel governance paradigm.

Introduzione

Trae ispirazione questo mio lavoro dal ricordo di un libro di Ugo Draetta che si suol consigliare dai professori agli studenti al principio dei corsi universitari sul diritto dell'Unione europea. Quel volume porta il titolo di "Elementi di diritto dell'Unione europea" e costituisce una miniera di conoscenze indispensabili alla quale si ricorre al sorgere di un quesito sulla materia. In particolar modo mi ha colpito quanto riportato all'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che recita quanto segue: *"Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale"*. Avendo trovato nobilissimi gli intenti contenuti in tale precetto, ho deciso di incentrare il mio lavoro sull'argomento della coesione territoriale europea. Altra fonte di ispirazione è stato sicuramente il tirocinio formativo presso l'Autorità di Gestione della Regione Toscana per il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) che mi ha permesso di approfondire talune dinamiche.

Occorre innanzitutto chiarire quali tipologie di fondi europei esistono e di quale si occuperà questo lavoro. Si possono distinguere due tipologie di fondi europei: i fondi a gestione diretta, così chiamati perché gestiti direttamente dalla Commissione europea e i fondi a gestione indiretta, la cui gestione è demandata indirettamente agli Stati membri attraverso le loro amministrazioni centrali o periferiche (regionali o locali). Nel primo caso è la Commissione o una sua Agenzia delegata, che eroga i fondi direttamente agli utilizzatori finali attraverso la partecipazione ai bandi pubblicati periodicamente sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE). Nel secondo caso le risorse finanziarie del bilancio UE vengono trasferite agli Stati membri, in particolare alle regioni, che sulla base dei programmi operativi¹ ne dispongono l'utilizzazione e l'assegnazione ai beneficiari finali. Queste risorse sono rappresentate principalmente dai fondi strutturali e dal Fondo di coesione. Questo lavoro si occupa esclusivamente di questa seconda tipologia di fondi.

La riforma della politica comunitaria di coesione economica e sociale si è riproposta come tema centrale ed urgente del più ampio dibattito sul futuro non solo istituzionale europeo

¹POR: Programmi Operativi Regionali

e a tal proposito si è imposto, soprattutto alla luce del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei, un ripensamento degli strumenti operativi delle politiche strutturali dell'Unione europea, nonché delle responsabilità dei relativi attori coinvolti. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Questo lavoro nel suo complesso è suddiviso in tre capitoli. Nel primo capitolo verrà dapprima esaminata l'evoluzione della politica di coesione dalla nascita della Comunità Economica Europea, con il Trattato di Roma del 1957 fino all'attuale periodo di programmazione comprendente gli anni che vanno dal 2013 al 2020. Si cercherà di percorrere le tappe fondamentali che attraverso i Trattati e grazie alle spinte regionali all'interno dell'allora Comunità europea e dell'odierna Unione europea, hanno permesso a questi attori di avere una voce all'interno dell'immenso apparato dell'Unione in un quadro normativo ancora fluido e sempre in movimento.

Il secondo capitolo funge sostanzialmente da raccordo tra il primo e l'ultimo introducendo un concetto nuovo, quello della *governance* multilivello. Il concetto di *multilevel governance* è spesso utilizzato negli studi giuridici pubblicistici quale paradigma esplicativo. Viene spiegato il concetto in particolar modo attraverso i documenti del Comitato delle Regioni e della Commissione. Tale concetto vuole essere descrittivo delle relazioni tra autonomie locali, regionali, Stati membri e istituzioni UE. La *governance* multilivello è un concetto declinato *a)* come teoria dei processi decisionali europei e dell'Unione europea² alla quale fanno riferimento le riflessioni di carattere politologico del concetto stesso, *b)* come principio giuridico contenuto in atti, per l'appunto giuridici, che vorrebbe trovare una soluzione alle problematiche legate alle autonomie regionali. Oggetto di ricerca del filone di studi politologici è l'esistenza di un terzo livello di governo che, interagendo con il livello sovranazionale dell'Unione europea, favorisce la

²Simonato Alessandro, *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. 2016 editore CLEUP

creazione di uno spazio pubblico europeo che vede l'esercizio del potere articolato in una pluralità di livelli. La seconda declinazione del concetto (*b*) vorrebbe fornire una soluzione ai problemi di legittimità del processo di costruzione dello spazio pubblico europeo attraverso il maggior coinvolgimento degli enti territoriali. Fanno riferimento a questa, gli studi giuridici sulla politica di coesione ed il lavoro condotto dal Comitato delle Regioni sfociato nella redazione di un *Libro bianco sulla governance multilivello*³ che, come vedremo, rappresenta un documento fondamentale (assieme ad altri) attorno al quale ruotano le riflessioni sui rapporti tra autonomie territoriali, autorità statali e istituzioni UE. Per comprendere meglio le dinamiche della *governance* multilivello si è scelto come argomento la politica di coesione dell'UE. Non solo perché con riguardo ai profili giuridici si può constatare che è stato proprio lo sviluppo delle politiche di coesione (nelle sue varie declinazioni economica, sociale e territoriale) a portare alla luce il ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione dello spazio giuridico europeo, ma anche perché la politica di coesione è un ambito privilegiato di osservazione per via delle relazioni che i diversi enti (pubblici e privati) intrattengono tra di loro, nonché per l'ampio numero di settori di *policy* interessati e per il suo carattere regionale e territoriale. Per questi motivi è stata scelta la politica di coesione dell'UE come terreno fertile per un lavoro sulla *governance* multilivello.

Nel terzo capitolo, infine, viene analizzato l'insieme di principi, regole e strumenti operativi applicati alla politica di coesione, alla luce del fatto che tanto nel periodo di programmazione 2007/2013 quanto nell'attuale periodo di programmazione 2014/2020 tale politica è informata al paradigma della *multilevel governance*. Nello specifico l'ultima parte di questa tesi è frutto di un lavoro compiuto presso l'Autorità di gestione POR FESR della Regione Toscana. Il lavoro svolto mi ha permesso di approfondire taluni aspetti della gestione dei Fondi strutturali soprattutto gettando un cono di luce su quelle che sono le modalità di gestione degli stessi. Scopo di questo lavoro è stato quello di capire come la logica che emerge dalla nozione di *governance* multilivello viene applicata ai Fondi strutturali e di investimento europei.

Nella prima parte di questo terzo capitolo mi incentrerò sulla definizione del principio di partenariato e della normativa di riferimento anche con rapporto al modello di *governance*

³ibidem

multilivello, e farò un breve excursus su come si è passati dal concetto di *smart specialisation*, (come questa sia diventata estremamente importante per la politica di coesione dell'UE) alla definizione della strategia per la *smart* (RIS3). Una volta offerta una panoramica generale sulla *smart specialisation strategy*, si fornirà una descrizione del processo che ha portato la Regione Toscana all'elaborazione della propria strategia e dei passaggi che sono stati seguiti. Successivamente, l'analisi verterà sulla *governance* della RIS3 e cioè di come la regione ha impostato un modello di *governance* multilivello che includa la partecipazione di numerosi attori dei vari livelli (stakeholder, istituti di ricerca, imprese) con l'obiettivo di realizzare la strategia secondo il modello elaborato dalla Commissione (*quadruple helix*) proprio in riferimento alla RIS3 e con riferimento al Codice di Condotta sul Partenariato. Si vuole dimostrare che la Regione Toscana, e in particolare l'Autorità di Gestione del POR FESR, ha risposto in modo positivo ai criteri di inclusività delineati dalla Commissione, nonché ai criteri di collaborazione tra Autorità Regionale e attori pertinenti per creare una visione *bottom up*, in altre parole che la Regione Toscana ha dato attuazione al principio di partenariato nell'elaborazione della Strategia RIS3. In una Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2016 su politica di coesione e RIS3, ripresa successivamente in un'altra Risoluzione del Parlamento europeo in data 13 settembre 2016, nel paragrafo dedicato alla *governance* multilivello e sua portata si legge: *“si rammarica del fatto che alcuni Stati membri hanno deciso di optare per le RIS3 nazionali senza dare alle autorità locali e regionali l'opportunità di elaborare i propri pareri, compromettendo in tal modo il processo di scoperta imprenditoriale dal basso verso l'alto che dovrebbe essere sancito dalle RIS3; sottolinea l'importanza di un approccio regionale, dal momento che l'attuazione delle RIS3 può avere successo soltanto se basata su punti di forza locali e regionali; invita gli Stati membri interessati a riconsiderare la sostituzione delle RIS 3 nazionali con RIS3 regionali al fine di non perdere le opportunità di crescita e chiede un migliore coordinamento tra le S3 nazionali e regionali, ove opportuno, al fine di adattare, se del caso, alle esigenze future e ai requisiti di sviluppo sostenibile, in particolare nel settore alimentare ed energetico; si rammarica del fatto che il principio di partenariato di cui all'articolo 5 dell'RDC non sia sempre stato rispettato; invita gli Stati membri a rispettare il principio di partenariato in tutte le fasi dei preparativi e dell'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi”*; 16. ritiene che la qualità della

collaborazione tra l'amministrazione e gli attori pertinenti nelle regioni incida in misura determinante sulla strategia RIS3 e riduca nettamente il rischio di disfunzioni nella definizione delle priorità; evidenzia quindi, a tale proposito, l'importanza della consultazione delle imprese e in particolare delle PMI, in quanto la "visione dell'innovazione" avrà successo soltanto se le imprese realizzeranno anche il corrispondente potenziale; 17. evidenzia l'importanza di un migliore coordinamento tra tutti i livelli di governance al fine di promuovere una visione dal basso verso l'alto delle strategie regionali, ivi comprese tutte le autorità e le parti interessate nell'ambito della specializzazione intelligente, nonché gli esperti, la società civile e gli utenti finali, al fine di superare le "mentalità compartimentate"; sottolinea che il mancato adeguamento delle pertinenti normative degli Stati membri sta creando degli ostacoli all'attuazione degli investimenti a favore della ricerca e dell'innovazione; 18. sottolinea il ruolo limitato svolto dalla società civile nelle strategie RIS3 e invita a rafforzare la sua partecipazione mediante piattaforme e partenariati di collaborazione, dal momento che ciò può contribuire a definire meglio le strategie, a rafforzare la cooperazione con la società e a conseguire una governance migliore⁴."

Si cercherà di dimostrare che quanto paventato in questa relazione non avviene per quanto riguarda la Regione Toscana dato che il processo partecipativo è risultato determinante per la definizione della strategia e quindi anche l'approccio *bottom-up* è stato utilizzato. Voglio anche mostrare come la RIS3 Toscana non sia stata considerata solo come un mero strumento per accedere ai fondi europei (dato che di essi è condizionalità *ex ante*) ma al contrario è stata vista come un elemento strategico su cui incentrare lo sviluppo della regione. Questo lavoro compiuto presso l'Autorità di gestione del POR FESR Toscana si è concluso con la partecipazione e la presa visione dei lavori del Comitato di sorveglianza che rappresenta il vero momento di sintesi con il partenariato. L'ultima parte di questo lavoro vuole cercare di prevedere quali saranno gli sviluppi futuri della RIS3 in Europa tenendo in considerazione i documenti emersi dalle principali Istituzioni europee e non solo. In particolar modo si farà riferimento alle Risoluzioni del Parlamento europeo,

⁴Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 su politica di coesione e strategia di specializzazione intelligente

del Consiglio e ai pareri del Comitato delle Regioni ai quali la Commissione deve tenere conto.

CAPITOLO PRIMO

LE REGIONI IN EUROPA: ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE

1 La “cecità” verso le regioni

Innanzitutto occorre dare una definizione della politica di coesione per aiutare la comprensione di questo lavoro. Le politiche di coesione economica e sociale europea, così come originariamente introdotte dall'Atto unico europeo ed oggi previste dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), hanno rappresentato uno dei principali strumenti di lotta diretta agli squilibri socio-economici tra gli Stati membri⁵. La politica di coesione dunque, consiste in una serie di azioni messe in atto dalla Comunità europea prima e successivamente dall'Unione europea, al fine di superare o per lo meno ridurre le disparità di sviluppo regionale dei differenti Stati membri. Tale politica cerca di coinvolgere tutti gli enti territoriali e non solo le autorità centrali degli Stati, e proprio per tale motivo si riscontrano delle difficoltà di cui tratteremo nei capitoli successivi.

La storia delle regioni all'interno dell'ordinamento comunitario è una storia complicata e lastricata di ostacoli. Una prima problematica, per niente di poco conto, è che all'interno dell'Unione Europea (e dell'allora Comunità Europea), non tutti i paesi membri possiedono questo particolare istituto. All'interno dell'Unione Europea vi sono differenti forme di Stato: Stati federali (Germania, Austria e Belgio); Stati regionali (Spagna, Italia); Stati con regioni autonome dotate di poteri legislativi solo in talune porzioni di territorio (Portogallo, Regno Unito, Finlandia); Stati unitari con un decentramento amministrativo più o meno forte. All'interno di questo quadro già di per sé complesso, vi sono circa 92.500 autorità pubbliche sub-statali presenti nelle differenti esperienze giuridiche

⁵Gianluca Bellomo, rivista "ISTITUZIONI del FEDERALISMO": Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?, 2014 (Simonato A. , Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE, 2016) (D'Atena A. , Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali, 2007) (Trattato istitutivo della Comunità europea) (www.eurosportelloveneto.it, s.d.)

costituzionali⁶. Un primo ostacolo quindi, correlato a queste prime considerazioni, è dato dalla debolezza delle regioni come enti. Persino una loro definizione unitaria ha portato sempre a definizioni generali e semplicistiche⁷. Il secondo ostacolo è stata l'iniziale "cecità" dell'ordinamento comunitario verso le regioni, come si avrà modo di vedere fra poco. Solamente negli anni ottanta prende avvio una maggiore considerazione delle regioni, grazie allo sviluppo della politica regionale il cui passaggio più importante coincide con l'istituzionalizzazione della partecipazione di tale istituto nell'Unione Europea grazie al Trattato di Maastricht. All'inizio dell'esperienza comunitaria, il processo di integrazione europea ha avuto un impatto molto incisivo e talvolta drammatico sulle autonomie riconosciute alle entità sub-statali presenti negli Stati membri che ne erano provvisti⁸. Le entità sub-statali che subirono questa perdita di prerogative nella prima fase del processo di integrazione furono i *Lander* tedeschi e le regioni italiane. Tale perdita poteva cogliersi su tre versanti⁹: Il primo riguardava i poteri d'interazione garantiti ai *Lander* e alle regioni dalle rispettive costituzioni. Con riferimento ai primi, si pensi ai poteri del *Bundesrat*¹⁰ nel procedimento legislativo federale, o il potere di iniziativa delle regioni italiane. Tali poteri, infatti, non potevano essere esercitati nei confronti dei processi decisionali che si svolgevano in sede sovranazionale. Il secondo versante riguarda la tutela giurisdizionale. Se decidevano Roma e Bonn, Le regioni e i *Lander*, potevano adire rispettivamente la Corte costituzionale o il Tribunale costituzionale federale per denunciare pretese lesioni delle loro competenze, mentre di fronte a decisioni adottate da Bruxelles, mancavano (e mancano¹¹) di qualsiasi strumento di tutela giurisdizionale. Sul terzo versante, i Trattati istitutivi avevano attribuito alla Comunità europea numerose competenze in materie che nei due ordinamenti erano affidati agli organi sub-statali. La "provincializzazione"¹² di *Lander* e regioni era ulteriormente aggravata da una patologia oculistica di cui soffrivano

⁶Simonato Alessandro, *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. 2016 editore CLEUP

⁷L'Assemblea delle Regioni europee definisce la Regione come "l'unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo Stato, dotata di una rappresentanza politica".

⁸Antonio D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*. G.Giappichelli editore Torino 2007

⁹ibidem

¹⁰in italiano "Consiglio Federale" è un organo costituzionale legislativo della Repubblica Federale di Germania. Attraverso di esso, gli Stati membri (*lander*) sono rappresentati all'interno della federazione.

¹¹Antonio D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*. G.Giappichelli editore Torino 2007

¹² nella letteratura tedesca dell'epoca si era parlato di provincializzazione dei *lander*

le Comunità europee. Da questa situazione deriverà il fortunato termine di "cecità regionale" o "Landesblindheit" coniato da Hans Peter Ipsen. Secondo tale metafora, la Comunità "vedeva" solo gli Stati mentre non vedeva le varie articolazioni sub-statali che componevano gli stessi. Si noterà che lo sviluppo della politica regionale è andata di pari passo con il processo di integrazione e di ampliamento territoriale della Comunità europea¹³. L'ingresso di Stati membri meno prosperi e con maggiori disparità interne rende più evidente e necessaria l'esigenza di ridurre il divario tra regioni.

Tappe allargamento/trattati	Cambiamenti nella politica regionale
Primi anni 70: ingresso Regno Unito, Danimarca e Irlanda	1975: Creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)
1981: ingresso di Grecia e successivamente Spagna e Portogallo (1986)	1985/86: i Programmi Integrati Mediterranei (PIM)
1987: Atto Unico Europeo, avvio dei negoziati per il Mercato Unico	1988: Prima riforma organica dei Fondi Strutturali
1992: Trattato di Maastricht; avvio dei negoziati per l'UEM	1993: Seconda riforma dei Fondi Strutturali; introduzione del Fondo di Coesione
1997/98: Agenda 2000; inizio preparazione all'allargamento a est	1999: Terza riforma dei Fondi Strutturali
Allargamento (2004 e 2007)	2006: Quarta riforma dei Fondi Strutturali (periodo 2007-13) ¹⁴
<i>Tabella di elaborazione propria</i>	

¹³La politica regionale dell'UE: i fondi strutturali per la coesione economica e sociale, risorsa online per studenti

¹⁴ibidem

2 La nascita del concetto di coesione europea: dall'Atto unico europeo a Maastricht

Nel Trattato di Roma del 1957 non era menzionato nulla a proposito della politica di coesione, e quindi della coesione intesa come politica dell'allora CE. Non era menzionata nemmeno l'idea di una vera politica di sviluppo volta a risolvere gli squilibri regionali dei vari Stati membri. Tuttavia, malgrado non fosse ancora formata un'idea di politica di coesione, il problema delle disparità regionali non era sconosciuto ai c.d padri fondatori della Comunità. Nel Preambolo del Trattato infatti, si affermava che gli Stati firmatari si assumevano l'impegno di "assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite". Il Trattato quindi 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 (artt. 87, 88). Allo scopo di ridurre tale ritardo, furono istituiti il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la Banca europea degli investimenti (BEI)¹⁵. Alla luce di quanto proclamato nel trattato si evince che, pur non essendo ignari dei problemi dei divari regionali, la Comunità non provvedeva a dare una soluzione concreta al problema, lasciando sostanzialmente agli Stati membri il compito di affrontare tali problematiche. Il perché di una tale posizione è facilmente intuibile anzitutto dal grado di omogeneità economica tra il nucleo iniziale di Stati membri (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi bassi). In secondo luogo, i suddetti Stati fondatori erano fiduciosi nell'azione livellante che avrebbe avuto l'istituzione del mercato comune. La strategia comunitaria volta a ridurre le disparità regionali ha vissuto negli anni una profonda evoluzione schematizzabile in 3 fasi:

- Politica regionale mirante al raggiungimento di un riequilibrio tra le varie regioni. (Nasce all'inizio degli anni 70 con l'istituzione del FESR)
- Politica strutturale, contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988
- Politica di coesione economica e sociale consistente nel perseguimento di una società europea più giusta. Essa mira a ridurre le disparità promuovendo una

¹⁵art 3 versione consolidata Trattato istitutivo della Comunità europea

crescita parallela di tutti gli Stati membri che garantisca un più elevato livello di benessere per tutte le aree geografiche.

Per continuare ad usare la metafora usata da Ipsen, che può aiutare a comprendere meglio tale processo storico, potremmo dire che agli inizi degli anni settanta la Comunità ha cominciato a curare quella cecità di cui era affetta e ha cominciato a vedere non solo gli Stati ma anche quello che vi era all'interno. Questo è dovuto grazie all'aumento del numero di Stati federali o regionali all'interno della Comunità. Ci si riferisce all'integrale regionalizzazione dell'Italia, a quella del Belgio e all'ingresso, nelle comunità europee, di due Stati dotatisi di autonomie regionali: Portogallo e Spagna. Il primo vero riconoscimento dell'esistenza di problemi regionali, si ebbe durante la 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, invitando la Comunità a creare un Fondo per lo sviluppo regionale¹⁶. 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 per il riequilibrio interregionale. Venne così istituito con il regolamento n.724/75 il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Quest'ultimo era sicuramente il più importante strumento di intervento. Doveva affiancare le azioni nazionali intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli SM¹⁷. In questa prima fase dunque, gli SM avevano ampia autonomia, stabilendo autonomamente i criteri comuni di definizione delle aree agevolabili e godendo di quote prefissate di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza¹⁸. 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. In questa fase i principali attori coinvolti sono sicuramente gli SM e la Commissione, mentre le singole autorità regionali non hanno gran peso nel processo. Grazie a tale Regolamento il FESR poteva finanziare anche le iniziative comunitarie. Per favorire il processo di ampliamento della Comunità a Spagna e Portogallo si crearono, tramite il Regolamento CEE 2088/85, i cosiddetti

¹⁶Storia ed evoluzione dei fondi strutturali, risorsa online, www.eurosportelloveneto.it (Bruzzo, 2000)

¹⁷ibidem

¹⁸Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale, A.Bruzzo, CEDAM 2000 pag 84

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). Una tappa fondamentale in questo cammino è quella dell'approvazione dell'Atto Unico Europeo (1986) (d'ora in poi Atto Unico), con il quale la Comunità diede un fortissimo impulso al processo di integrazione, ponendo le basi per una prima riforma dei Fondi strutturali. Il principale obiettivo dell'Atto Unico era la realizzazione di un mercato unico. Accanto a questa priorità, però, il documento si impegna a realizzare una coesione economica attraverso il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni. Oltre a questo, l'Atto Unico attrezza la Comunità degli strumenti necessari per fare ciò, i cosiddetti "Fondi strutturali", aventi il compito di contribuire, con misure dirette, alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità. La vera riforma dei Fondi strutturali (1988) fu possibile grazie alla dichiarazione politica esplicitata nell'Atto Unico. Secondo quanto contenuto nel Trattato, le disparità regionali erano definite come un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo e, per estensione, per l'integrazione economica stessa. 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 grazie ai cosiddetti "Delors Package I e II" che riformarono il budget della Comunità. La prima riforma dei Fondi strutturali consiste nell'emanazione di 5 nuovi Regolamenti: il Regolamento quadro n. 2052, che enunciava le emissioni 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)¹⁹. La prima riforma sancisce anche l'introduzione dei quattro principi fondamentali sui quali si basano i Fondi strutturali: *Programmazione, Concentrazione, Addizionalità e Partenariato*²⁰.

¹⁹storia ed evoluzione dei fondi strutturali,

²⁰La politica regionale dell'UE: i fondi strutturali per la coesione economica e sociale, presentazione power point (materiale didattico per corso universitario)

Brevemente diamo una visione di tali principi:

Programmazione: non progetti ma programmi, orizzonte temporale di medio periodo: i programmi pluriennali

Concentrazione: la distinzione in obiettivi prioritari, la ripartizione dei fondi tra obiettivi (più grave il problema strutturale, maggiori gli aiuti europei)

Addizionalità: non sostituzione ma integrazione (lo SM beneficiario dei finanziamenti dovrebbe garantire un incremento dei propri investimenti almeno pari alla quota comunitaria ricevuta)

Partenariato: il partenariato è una forma di collaborazione e confronto tra parti diverse (soggetti pubblici o privati, forze economiche e sociali) che condividono un medesimo settore di interesse, finalizzata alla concertazione della programmazione e attuazione di interventi per lo sviluppo economico, sviluppo del territorio e integrazione sociale.

La riforma 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 perseguire²¹. 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. Nel 1993, al termine del periodo di programmazione, la Commissione apportò alcune modifiche all'impianto operativo dei Fondi strutturali. Attraverso 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, nelle trasparenze e nel controllo finanziario²². La normativa fu quindi modificata attraverso il regolamento n. 2081 del

²¹Ob.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 industriale (finanziato da FESR, FSE); Ob.3: combattere la disoccupazione professionale dei giovani (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) Ob.5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali a basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da FSE, FEAOG-Orientamento)

²²storia ed evoluzione dei fondi strutturali. Risorsa online

1993. Vennero rafforzati i quattro principi: concentrazione (delle risorse su un numero limitato di obiettivi); partnership; addizionalità e programmazione. Perché le entità sub-statali ottengano i primi riconoscimenti a livello pattizio, sarebbe stato necessario attendere il Trattato di Maastricht. Grazie ad esso si supera definitivamente la cecità originaria. Maastricht porta delle importanti novità: la prima riguarda l'apertura del Consiglio (Consiglio dei Ministri) a rappresentanti delle entità sub-statali. La seconda novità è costituita dalla creazione del *Comitato delle Regioni*, sul quale verrà fatto un approfondimento nei capitoli successivi. La terza ed ultima novità è costituita dall'enunciazione del principio di sussidiarietà, il quale indica, tra gli obiettivi perseguiti dal Trattato, "la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini". Anche a questo principio saranno dedicati degli approfondimenti successivi.

2.1 Il Trattato di Maastricht

Il vero salto di qualità nella presa in considerazione dell'articolazione interna degli Stati membri a livello europeo e quindi sovranazionale si concretizzò col Trattato di Maastricht. Il suddetto Trattato recepì le molteplici pressioni a favore di un maggiore peso e di una maggiore formalizzazione dell'integrazione tra le arene politiche regionali e quella europea attraverso la creazione di istituti che sarebbero stati ripresi e approfonditi nei Trattati successivi. Con Maastricht vennero prese sul serio delle istanze di partecipazione che fino a quel momento non avevano trovato risposta. Il problema di fondo dell'Unione, ovvero la sua legittimità, diventava sempre più grave. Se da un lato l'Unione ampliava la sua sfera d'azione attraverso l'estensione delle sue competenze su nuove aree di *policy*, dall'altro la sua legittimità risultava essere sempre più deficitaria. Per ovviare a questo problema, a partire da Maastricht fu prevista la possibilità di apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità sub-statali. Tale novità accolse una proposta delle entità federali belghe prevedendo la possibilità che un esponente regionale, purché "*abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro*", potesse rappresentare lo Stato di appartenenza nelle sedute del Consiglio anziché, come era previsto in precedenza,

solamente assistere il delegato nazionale²³. Attraverso la partecipazione diretta ai lavori di un organo legislativo sovranazionale, le autonomie territoriali ritenevano di poter recuperare la limitazione delle loro competenze, conseguenza diretta della limitazione di competenze che gli SM avevano subito in favore dell'ordinamento europeo. Le aspettative tuttavia furono deluse soprattutto per la necessità dello SM di garantire l'unicità della posizione espressa in sede di Consiglio dell'UE. La faccenda diventa anche una questione interna a ciascuno SM, in particolare il coordinamento interno deve fare i conti tra la disomogeneità sussistente tra le competenze materiali così come definite dai Trattati e le competenze tra le diverse istituzioni nazionali, sia per quanto riguarda i diversi dicasteri, sia per quanto riguarda i rapporti tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali²⁴. Un altro limite è risultato che gli interessi curati dai delegati presso il Consiglio dell'UE sono globalmente nazionali e non possono quindi limitarsi a profili territorialmente limitati. La possibilità per le autonomie di inviare propri rappresentanti è strettamente correlata alla qualifica che sul piano interno assumono gli affari europei e, per questo motivo, le soluzioni adottate dai diversi ordinamenti sono assai differenti.

2.2 I Trattati di Amsterdam e Nizza: il potenziamento della coesione territoriale

Come per il resto, anche in materia di coesione territoriale i due Trattati successivi a Maastricht hanno sostanzialmente confermato ciò che era stato ratificato da quest'ultimo. Ciò nonostante alcune novità furono introdotte. Al Trattato di Amsterdam si deve, anzitutto, attraverso l'apposito protocollo, una compiuta procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà. Oltre a questo, esso ha rafforzato il ruolo del Comitato delle Regioni in vari modi:

- Riconoscendogli la piena autonomia nell'adozione del proprio regolamento interno (in precedenza era sottoposto all'approvazione del Consiglio)²⁵;

²³Ciò per effetto della riforma dell'art 146 (ora art. 14, paragrafo 2, TUE)

²⁴Alessandro Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. Editore CLEUP, 2016

²⁵Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali, Antonio D'Atena, 2007, G.Giappichelli Editore.

- Prevedendo la consultazione del Comitato da parte del Parlamento europeo e non solo da parte della Commissione e del Consiglio;
- Accrescendo i casi di consultazione obbligatoria

Quanto al Trattato di Nizza, due innovazioni vanno segnalate sempre con riferimento al Comitato delle Regioni:

- Il titolo di legittimazione dei suoi membri, prevedendo che i membri fossero titolari di un trattato elettivo a livello regionale o locale o comunque responsabili nei confronti di un'assemblea elettiva di livello corrispondente. Ciò serviva per assicurare un collegamento istituzionale tra Comitato e le entità in esso rappresentate;
- Il procedimento di nomina dei membri del Comitato: con Nizza si assiste ad un rafforzamento del ruolo dei singoli Stati a discapito del Consiglio, prevedendo il rafforzamento della proposta dei singoli SM, rispetto alla vera e propria nomina di pertinenza del Consiglio, stabilendo che la seconda debba essere presa conformemente alla prima²⁶.

Benché ciò fosse nulla di più che un consolidamento di una prassi, rimane comunque molto significativa la loro previsione in sede pattizia, rendendo giuridicamente vincolante ciò che prima non lo era.

2.3 “L’Agenda 2000”: sfide dell’allargamento e riflessi sulla coesione territoriale

Nel 1997 la Commissione europea ha presentato una Comunicazione²⁷ intitolata “*Agenda 2000. Per un’Unione più forte e più ampia*”. In vista del prospettato allargamento, durante il Consiglio europeo di Madrid del 1995 la Commissione era stata esortata a elaborare un documento contenente un parere sulle singole candidature presentate,

²⁶ibidem

²⁷ Le Comunicazioni della Commissione possono essere sia informative che decisorie (nelle materie in cui la Commissione ha poteri discrezionali) che interpretative, attraverso le quali la Commissione rende noti diritti e obblighi provenienti dagli atti giurisprudenziali.

correlato di valutazioni sugli impatti politici, istituzionali, sociali ed economici di tale allargamento. La Commissione, rispondendo a questa richiesta del Consiglio europeo, è andata oltre alle richieste proponendo anche una strategia generale da adottare a livello europeo per il decennio che sarebbe seguito. Nello specifico, *“Agenda 2000”* si concentrava su tre temi principali. Nella prima parte, intitolata *“Le politiche dell’Unione”*, la Commissione ha affrontato il tema delle politiche strutturali in vista dell’allargamento che di lì a poco avrebbe preso luogo, e soprattutto il tema della coesione economica e sociale. Si sottolinea la necessità di *“portare avanti l’impegno per la coesione”* ai fini della riduzione delle disparità regionali in termini di sviluppo socio-economico. Tra le misure individuate vi era anche un miglioramento del partenariato tra gli Stati membri e la Commissione nonché una maggiore concentrazione degli interventi ai fini di un loro perfezionamento e rafforzamento. La seconda parte si occupava dell’ampliamento sul quale la Commissione aveva formulato il proprio parere sulle singole candidature presentate valutandone le possibili conseguenze sulle politiche dell’Unione. Proprio con riferimento a questo, secondo la raccomandazione della Commissione europea, la politica di coesione avrebbe dovuto essere ulteriormente approfondita in vista del quinto allargamento che avrebbe portato all’ingresso di Stati che si sarebbero configurati sicuramente come beneficiari dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. Dai dati elaborati dalla Commissione si evinceva che l’allargamento avrebbe comportato un forte incremento del divario tra gli Stati membri in termini di reddito. La terza parte illustrava il nuovo quadro finanziario per il periodo di programmazione 2000-2006.

2.4 La Strategia di Lisbona

Il Consiglio europeo di Lisbona il 23 e 24 marzo 2000 ha prodotto un documento denominato *“Conclusioni della Presidenza”*. Il Consiglio riunitosi a Lisbona doveva, oltretutto, come scritto nell’introduzione del suddetto documento, *“concordare un nuovo obiettivo strategico per l’Unione al fine di sostenere l’occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un’economia basata sulla conoscenza”*. Tale obiettivo estremamente ambizioso consisteva nel fare diventare l’economia dell’UE

quella più competitiva del mondo e in grado di creare una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale. La Strategia di Lisbona²⁸, che avrebbe dovuto guidare le politiche europee fino al 2010 (della durata di un decennio quindi), diede sicuramente un notevole impulso a quel processo di rafforzamento della dimensione sociale della coesione che era stato avviato formalmente col Trattato di Amsterdam²⁹. Nel documento “*Conclusioni della Presidenza*” si affermava che sarebbe stato necessario promuovere una modernizzazione del modello sociale europeo mediante una serie di misure di livellamento, per esempio dell’istruzione e dell’occupazione aumentandone il livello e la qualità, nonché la modernizzazione della protezione sociale e la promozione dell’inclusione sociale.

3 Dal Trattato di Nizza al Trattato di Lisbona: il rafforzamento della politica di coesione

Il Trattato di Lisbona ha portato una serie di novità per quanto riguarda la politica di coesione. In primo luogo il Trattato ha portato il ruolo di legislatore del Parlamento su un piano di parità con il Consiglio per quanto riguarda i fondi strutturali e la politica di coesione. L'articolo 177 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce l'applicazione generale della *procedura legislativa ordinaria (Procedura di codecisione)*, che sostituisce la *procedura del parere conforme* precedentemente applicabile. “[...] il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme

²⁸Con “Strategia di Lisbona” si intende un programma di riforme economiche e sociali con cui si sarebbe perseguito l’obiettivo strategico che l’Unione si era posta per il prossimo decennio.

²⁹Vedi paragrafo “**I Trattati di Amsterdam e Nizza: il potenziamento della coesione territoriale**”

generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.³⁰

Il secondo grande cambiamento introdotto dal Trattato di Lisbona nel settore delle politiche di coesione, accanto alla modifica delle procedure legislative, rafforza in altro modo le competenze della commissione per lo sviluppo regionale. L'UE, infatti, riconosce ora esplicitamente la "coesione territoriale" quale obiettivo di politica generale, accanto alla coesione economica e sociale. L'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, sancisce che l'UE "promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri". Pertanto, il titolo XVIII della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è ora dedicato alla "Coesione economica, sociale e territoriale", e contiene gli articoli 174-178 sulle politiche regionali e i fondi strutturali, che sostituiscono gli ex articoli 158-162 del trattato CE.³¹

Il Trattato di Lisbona non si limita a imporre ai governi nazionali il rafforzamento degli aspetti territoriali delle loro politiche. Il nuovo concetto di "coesione territoriale" va di pari passo con la terza principale novità che interessa soprattutto la politica regionale, ovvero la maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della politica di coesione. Tali attori hanno giudicato molto favorevolmente il rafforzamento del sistema di *governance* multilivello e si attendono che venga attuato. In primo luogo, il generale principio di sussidiarietà definito all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE viene ora esteso a livello regionale e locale: *"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*

³⁰Esther Kramer, L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale. Direzione generale politiche interne, unità tematica politiche strutturali e di coesione

³¹Esther Kramer, (europea, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, 2010) (Regolamento CE n. 1260/1999 recante disposizioni generali per tutti i fondi) (Regolamento CE n.1783/1999 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)) (Regolamento CE n. 1784/1999 relativo al Fondo Sociale Europeo) (Regolamento CE n. 1263/1999 relativo allo Strumento finanziario di orientamento della pesca) (Regolamento europeo CE n.1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) (Baldi, I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea, 2014) (Frosina, 2013) (D'Atena A. , Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua, 2005)L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale. Direzione generale politiche interne, unità tematica politiche strutturali e di coesione

meglio a livello di Unione". Tale concetto è esplicitato nel Protocollo n. 2 del trattato di Lisbona "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Il Trattato di Lisbona completa il ruolo istituzionale del Comitato delle Regioni (CdR) conferendogli il diritto di presentare ricorso presso la Corte di giustizia dell'UE in due precise circostanze: in primo luogo, per salvaguardare le proprie prerogative istituzionali e, in secondo luogo, per richiedere l'annullamento degli atti legislativi dell'UE che ritiene violino il principio di sussidiarietà (articolo 263 del TFUE). Tale diritto è sancito dall'articolo 8 del summenzionato "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità". Inoltre, il mandato del CdR è stato esteso da quattro a cinque anni e quello del suo presidente da due a due anni e mezzo, allineando il Comitato alle altre istituzioni europee e rafforzando quindi la sua capacità di influenzare le decisioni politiche. La consultazione del CdR è obbligatoria in materia di coesione economica, sociale e territoriale e di fondi strutturali³². Il Parlamento può stabilire un termine per la consultazione.

4 La Strategia Europa 2020

Elaborata nel 2010, al termine quindi della Strategia di Lisbona, la nuova Strategia si è posta l'obiettivo di "trasformare l'Unione europea in un'economia *intelligente, sostenibile e inclusiva* caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale"³³. La nuova Strategia adottata dall'Unione ha avuto ricadute notevoli su quella che è la politica di coesione. Essa individua prima di tutto tre priorità: crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Oltre a queste, la Commissione ha proposto, sempre all'interno del documento, cinque obiettivi principali da raggiungere entro il 2020:

1. Il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%;

³²Artt. 175, 177, 178 TFUE

³³Commissione europea, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Bruxelles, 03.03.2010

2. Il tasso di abbandono scolastico dovrebbe ridursi dall'attuale 15% al 10% e dovrebbe aumentare la quota di popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020;
3. Il numero di Europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali dovrebbe essere ridotto del 25% facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone;
4. Tasso di investimento in R&S pari al 3% del PIL dell'UE;
5. Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile del nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica³⁴

L'importanza della Strategia Europa 2020 risiede nel fatto che essa ha individuato “*un numero limitato di obiettivi per il 2020*” che hanno il pregio di essere obiettivi quantitativi e dunque misurabili e tra i quali, come individuato dalla stessa Commissione, esistono delle forti interconnessioni³⁵. Tali obiettivi dovranno essere dei parametri atti a guidare l'azione degli Stati membri al fine di tenere conto delle disparità socio-economiche esistenti tra gli Stati stessi, per questo motivo non sarà adottato un “*approccio unico, valido per tutti*”³⁶. Tali obiettivi principali per l'Unione europea devono essere tradotti in obiettivi nazionali che ciascuno Stato membro, secondo le proprie situazioni attuali, deve raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE, consentendo così a ciascuno Stato membro di adottare la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica. Grande importanza viene quindi data alle singole realtà nazionali. Gli obiettivi descritti hanno una portata più ampia che consiste in una serie di azioni a livello nazionale ed europeo.

³⁴ibidem

³⁵A tal proposito, nella sezione 2 del documento “Strategia Europa 2020” la Commissione ha osservato che a livelli di istruzione più elevati corrisponde come conseguenza una maggiore occupazione e una riduzione della povertà. Una maggiore capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Per ultimo, investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro.

³⁶Commissione europea, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Bruxelles, 03.03.2010

La Commissione presenta sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario³⁷:

1. “L’Unione dell’innovazione” per migliorare le condizioni generali e l’accesso ai finanziamenti per la ricerca e l’innovazione;
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;
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.

Gli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale sono ricompresi nel concetto di crescita inclusiva, la quale costituisce una delle tre priorità della Strategia Europa 2020. La Comunicazione della Commissione ha mostrato la centralità della politica di coesione nell’ambito della Strategia Europa 2020, in quanto tale politica è inclusa tra quelle che

³⁷ibidem

dovrebbero essere usate ai fini del perseguimento degli obiettivi fissati dalla Strategia stessa. Per questo motivo, all'interno del documento si afferma che: *"la politica di coesione e i fondi strutturali, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni"*.

5 I periodi di programmazione

5.1 La programmazione comunitaria 1994-1999

I Fondi strutturali rappresentano il principale strumento attraverso il quale la politica di coesione viene attuata. Obiettivo principale di tali fondi è quello di eliminare le cause del divario tra le varie regioni dell'allora CE e della successiva UE.

La nuova programmazione 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 è 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;
- 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 complessive³⁸.

5.2 Il periodo di programmazione 2000-2006

Tra il 24 e il 25 marzo 1999, il Consiglio europeo approva l'accordo politico sul pacchetto "Agenda 2000", che definisce le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006. Tra le esigenze che vengono fuori dalla nuova programmazione: 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.

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.

³⁸L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale. Direzione generale politiche interne, unità tematica politiche strutturali e di coesione

Attraverso la semplificazione della struttura normativa relativa ai fondi strutturali³⁹, il cui impianto ha subito delle modifiche soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi e le modalità di individuazione delle aree e dei beneficiari degli interventi.

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 dare seguito ad 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:

Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;

Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale;

Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione.⁴⁰

5.3 La politica europea di coesione 2007-2013

La programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 si caratterizza per due novità sostanziali rispetto al passato. È più snella, come testimonia il numero ridotto di fasi e

³⁹Il Regolamento CE n. 1260/1999 recante disposizioni generali per tutti i fondi. Ad esso si aggiungono regolamenti specifici relativi a tutti i fondi : il Regolamento CE n.1783/1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Regolamento CE n.1784/1999 relativo al Fondo sociale europeo (FSE), il Regolamento CE n. 1263/1999 relativo allo Strumento finanziario di orientamento della pesca, il Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia; il Regolamento (CE) n. 1750/1999 della Commissione, del 23 luglio 1999, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAO).

⁴⁰storia ed evoluzione dei fondi strutturali. Risorsa online

strumenti finanziari che la compongono, e si inquadra in una strategia europea, dettata dagli “Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione”. La politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 prevede un raccordo organico con le strategie nazionali degli Stati membri e il documento che collega questi due aspetti è il Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN) che ogni Stato membro prepara e adotta sulla base delle indicazioni contenute negli articoli 27 e 28 del Regolamento (CE) 1083/2006. Dal QRSN discendono i Programmi Operativi (PO) , così come previsto dall’art.32 del Reg. (CE) 1083/2006. Per l’Italia la parte prevalente della strategia del Quadro sarà attuata attraverso Programmi Operativi Regionali (POR) mono-fondo, ossia mediante programmi finanziati con contributo FESR e programmi finanziati con contributo FSE.

Dopo lo straordinario allargamento del 2004, l’Unione ha bisogno di una politica di coesione che, facendo leva sul concetto di solidarietà, sia in grado di contribuire con efficacia, e in modo sinergico, all’attuazione delle strategie di Lisbona e di Goteborg⁴¹. La programmazione 2007-2013 va verso questa direzione.

Le risorse saranno così ripartite:

- 252,234 miliardi di euro per l’obiettivo Convergenza, di cui 61,518 miliardi per il

Fondo di coesione e 12,487 miliardi per le regioni in phasing out;

- 48,386 miliardi di euro per l’obiettivo Competitività regionale e occupazione, di cui 10,368 miliardi per le regioni in phasing in;

- 7,5 miliardi di euro per l’obiettivo Cooperazione territoriale.

Oltre alla dotazione finanziaria, diventa interessante compiere soprattutto un esercizio di analisi dei contenuti che la nuova riforma avrà. Infatti, la riforma della politica di coesione mira ad attuare azioni strutturali che siano più conformi agli orientamenti strategici dell’Unione europea (perseguimento degli obiettivi delle strategie di Lisbona e di Göteborg); più concentrate sulle regioni meno avvantaggiate del continente europeo; più decentralizzate e semplificate nella loro implementazione. Due elementi di novità degni

⁴¹Con strategia di Goteborg si intende una strategia dell’Unione scaturita dal Consiglio europeo di Goteborg del 2001 , complementare a quella di Lisbona, a favore dello sviluppo sostenibile fondato su quattro pilastri, economico, sociale, ambientale e governance mondiale

di nota sono: un riaccentramento del ruolo della Commissione sui contenuti e un decentramento nella gestione dei Fondi strutturali. La strategia e le risorse della politica di coesione sono, per il periodo 2007-13, per la prima volta oggetto di una vera e propria riorganizzazione che si incentra su tre nuovi obiettivi prioritari:

1. Convergenza
2. Competitività regionale e occupazione
3. Cooperazione territoriale europea.

2007	2013	2014	2020
Obiettivi	Strumenti finanziari	obiettivi	Strumenti finanziari
Obiettivo 1	Fondo di coesione FESR-FSE FEAOG-garanzia e orientamento SFOP	Convergenza	FESR FSE Fondo di coesione
Obiettivo 2	FESR FSE	Competitività regionale e occupazione. Livello regionale, livello nazionale: strategia europea per l'occupazione	FESR FSE
Obiettivo 3	FSE		
Interreg	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
Urban	FESR		
Equal	FSE		
Leader	FEAOG-garanzia e orientamento		

Fonte: elaborazione propria

Come si evince, l'Unione europea si è attrezzata di diversi strumenti finanziari per attuare la politica di coesione:

- **Il Fondo di coesione:** aiuta gli Stati Membri aventi un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media comunitaria a stabilizzare la propria economia e a colmare il divario economico e sociale con gli altri membri.
- **Il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale):** mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione correggendo gli squilibri fra le regioni. Il FESR finanzia: aiuti diretti agli investimenti nelle imprese, in particolare (PMI); infrastrutture collegate ai settori della ricerca e

dell'innovazione, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti; strumenti finanziari per sostenere lo sviluppo regionale e locale incentivando la cooperazione fra città e regioni; misure di assistenza tecnica.

- **Il FSE (Fondo Sociale Europeo):** volto a migliorare l'occupazione e le possibilità di impiego all'interno degli Stati membri.

5.4 Il periodo di programmazione 2014-2020

Il primo gennaio 2014 è stata avviata la nuova programmazione dei Fondi strutturali che coprirà il settennio 2014-2020. Il contesto nel quale è sorta la nuova programmazione è molto diverso da quello antecedente all'ingresso della programmazione precedente. Se nel 2007 l'Unione europea stava ancora vivendo una fase di crescita economica sostenuta con incrementi dei tassi di occupazione, nel 2014 la situazione era quella di un continente in cui la crisi non mollava la sua presa. Prima di descrivere le caratteristiche chiave della nuova programmazione quindi, occorre tenere presente questa differenza sostanziale di contesti durante i quali le due diverse programmazioni sono state elaborate. La *Sesta Relazione sulla coesione* del luglio 2014 ha fatto notare, già dalla prefazione, che la crisi economico-finanziaria ha avuto un forte impatto sulle regioni all'interno dell'Unione⁴². I tassi di disoccupazione si sono alzati in quasi tutti gli SM dell'Unione e il processo di riduzione delle disparità economiche regionali si è arrestato quasi ovunque. La *Sesta Relazione* si è focalizzata sui legami esistenti tra la politica di coesione e la Strategia Europa 2020 e ha mostrato come tale Strategia abbia modificato il nuovo ciclo di programmazione. I cinque Fondi di investimento rappresentano uno strumento sempre più rilevante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, in particolare quelli relativi all'occupazione e alla riduzione della povertà. La rilevanza della politica di coesione è tale che per il periodo 2014-2020 un terzo del bilancio dell'Unione sarà destinato alla politica di coesione col fine di perseguire un duplice obiettivo: ridurre le disparità regionali e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. I due

⁴²European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities – Sixth Report on Economics, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014.

obiettivi non sono incompatibili tra di loro, poiché come emerge dalla *Quinta Relazione sulla coesione*, il perseguimento degli obiettivi di Europa 2020 può essere visto come un mezzo per promuovere gli obiettivi di sviluppo regionale e per rafforzare i molteplici elementi che determinano la crescita potenziale delle regioni⁴³. Dopo questa premessa, occorre analizzare il nuovo quadro normativo delineato dal Parlamento e dal Consiglio nel dicembre 2013 e consistente in un Regolamento recante disposizioni comuni, cinque Regolamenti specifici relativi a ciascun fondo e due Regolamenti specifici relativi a: obiettivo di “cooperazione territoriale europea” e “gruppo europeo di cooperazione territoriale”⁴⁴. La programmazione 2014-2020 introduce numerose novità volte ad assicurare una allocazione più efficiente ed efficace dei Fondi SIE. Tutte le politiche di sviluppo e coesione saranno finalizzate alla realizzazione di undici obiettivi tematici derivanti dalle grandi priorità definite da “Europa 2020”. Sul piano degli strumenti si è andati nella direzione di potenziare l’integrazione fra i diversi Fondi europei, ripristinando un quadro comune di programmazione per tutti gli interventi. Il primo passo è stato la predisposizione a livello europeo di un documento unitario di programmazione, il Quadro Strategico Comune (QSC)⁴⁵, che integra maggiormente i cinque Fondi SIE tanto sul piano settoriale quanto su quello territoriale. A partire da questo quadro, ogni SM deve declinare gli obiettivi in un documento nazionale denominato Accordo di partenariato (AP), elaborato con il concorso del partenariato istituzionale (amministrazioni nazionali in collaborazione con quelle regionali e locali) e di quello economico-sociale. Tale accordo fondamentale, farà da cornice ai diversi Programmi operativi (nazionali e regionali) (PO) finanziati con i Fondi SIE. L’Accordo di partenariato sostituisce il vecchio Quadro strategico nazionale (QSN) contribuendo a donare maggiore valenza strategica e un orientamento più incisivo alla gestione efficiente ed efficace dei Fondi europei. Infatti, deve dare ampio spazio alla esplicitazione dei risultati da conseguire, in termini non solo di azioni da intraprendere quanto di concrete realizzazioni (*target*) da rilevarsi attraverso specifici strumenti di valutazione

⁴³ibidem

⁴⁴Regolamento UE n.1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Regolamento UE n. 1301/2013 per il FESR, Regolamento UE n.1304/2013 per il FSE, Regolamento UE n. 1300/2013 per il Fondo di coesione, Regolamento UE n.1305/2013 per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Regolamento UE n.508/2014 per il FEAMP.

⁴⁵Brunetta Baldi, I fondi strutturali e la nuova programmazione europea, Istituzioni del Federalismo, 2014

(indicatori)⁴⁶. Inoltre deve indicare quali condizioni vanno soddisfatte *ex-ante* per potere accedere ai finanziamenti e quali meccanismi organizzativi devono essere predisposti per potenziare le capacità amministrative e gestionali necessarie al conseguimento degli obiettivi⁴⁷. Ricapitolando, l'Accordo di partenariato: *"fissa le priorità di investimento, l'uso delle risorse nazionali e dell'UE tra i settori che sono stati individuati come prioritari, inoltre tende a coordinare l'azione tra i vari fondi all'interno dei singoli Stati membri. L'Accordo, definito ed approvato per ogni Stato membro, diventa, quindi, lo strumento attraverso il quale identificare i propri fabbisogni di sviluppo e le proprie potenzialità di crescita, decidere gli obiettivi tematici sui quali indirizzare le risorse disponibili, definire i principali risultati e le relative azioni necessarie per il loro raggiungimento, oltre a dettagliare le risorse finanziarie per ogni singolo Fondo SIE"*⁴⁸. Parallelamente alla preparazione dell'Accordo di partenariato, la programmazione viene declinata all'interno di singoli Programmi Operativi Nazionali e Regionali, così come nei Programmi di cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale⁴⁹, nei quali vengono definite tutte le azioni, gli strumenti ed i soggetti necessari per il raggiungimento degli obiettivi prefissati nell'Accordo stesso⁵⁰. Diversamente dalle programmazioni precedenti, l'elaborazione di questo accordo-quadro nazionale è stata ampiamente guidata dalle istituzioni europee, in particolar modo dalla Commissione la quale ha fatto prevenire alle autorità nazionali precise indicazioni attraverso uno specifico *Position paper* che rappresenta un'altra novità della nuova programmazione. Se da un lato, con la nuova programmazione, si vede rafforzata la funzione di indirizzo e coordinamento unitario delle politiche, attraverso lo stretto collegamento con la Strategia 2020, dall'altro emerge un mutamento nelle relazioni con gli SM. Mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione la Commissione assume margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* domestica dei Fondi SIE. Il nuovo

⁴⁶ibidem

⁴⁷ibidem

⁴⁸Gianluca Bellomo, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella nuova programmazione 2014-2020: un'altra occasione persa per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014

⁴⁹Questi tre fanno parte della Cooperazione Territoriale europea (CTE) che rappresenta uno degli obiettivi della programmazione dei fondi Strutturali e di Investimento europei 2014-2020. Essa si compone per l'appunto di: cooperazione transfrontaliera, cooperazione transnazionale, cooperazione interregionale

⁵⁰ibidem

ciclo di programmazione, oltre alle novità introdotte per assicurare un'allocazione più efficiente ed efficace dei Fondi SIE, prospetta una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multi-livello, che rappresenta la *conditio sine qua non* in quanto queste politiche necessitano del contributo di tutti i livelli di governo, essa esprime una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali soprattutto in capo alla Commissione a scapito dei governi nazionali. Come vedremo successivamente, il livello nazionale, pur restando fondamentale nell'architettura della *governance multilivello*, viene in un certo senso superato quasi come per lasciare un canale privilegiato tra istituzioni europee e governi sub-statali in ottemperanza al principio di proporzionalità. Questo nuovo assetto di *governance*, caratterizzato da dinamiche largamente *top-down*⁵¹, deve essere armonizzato con la necessità di un contributo attivo da parte dei governi sub-statali, e particolarmente delle regioni, che sono in prima linea nella gestione operativa dei programmi e nell'attuazione delle politiche di sviluppo. A tal proposito, si affronterà un intero capitolo sulla *governance* dei fondi SIE della Regione Toscana con particolare riferimento alla Strategia di specializzazione intelligente, nel quale si farà chiarezza sulle dinamiche *bottom-up*⁵² utilizzate dalla suddetta regione proprio per armonizzare queste dinamiche largamente *top-down* con la necessità di un contributo attivo dei governi sub-statali.

5.5 I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea, il caso dell'Italia

Compendiando quanto detto in precedenza, tra le principali novità del nuovo periodo di programmazione rispetto al periodo precedente vi è il collegamento che si è creato tra il periodo di programmazione e la strategia Europa 2020⁵³, che cerca di ottimizzare

⁵¹Ibidem, una *governance* top-down è quella secondo la quale gli impulsi decisivi provengono dall'alto, nel nostro caso dalla Commissione.

⁵²Bottom-up ovvero dal basso verso l'alto. I intende quel processo conoscitivo che parte dal basso e quindi dagli attori più prossimi ai cittadini.

⁵³Europa 2020 è la strategia decennale dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione. È stata varata nel 2010 per creare le condizioni favorevoli a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

l'incidenza dei finanziamenti dell'UE. Sul piano degli strumenti, si è andati nella direzione di potenziare l'integrazione fra i diversi fondi europei, ripristinando un quadro comune di programmazione per tutti gli interventi⁵⁴. Il primo passo è stata la predisposizione di un documento unitario di programmazione a livello europeo, il Quadro Strategico Comune (QSC), preparato dalla Commissione e approvato dal Consiglio che integra maggiormente i cinque fondi europei. A partire da questo quadro, ogni paese deve declinare gli obiettivi in un documento nazionale denominato Accordo di partenariato (AP) elaborato in concertazione tra amministrazioni nazionali regionali e locali con la partecipazione anche del partenariato economico-sociale. Tale Accordo farà da cornice ai diversi programmi operativi (nazionali e regionali) finanziati con i Fondi SIE. L'Accordo di partenariato viene a sostituire il vecchio Quadro strategico nazionale (da non confondere col Quadro Strategico Comune) e dovrebbe garantire una gestione più efficiente ed efficace dei Fondi europei. Altra novità della nuova programmazione è l'intervento pregnante delle istituzioni europee, in particolar modo della Commissione, che ha partecipato indirettamente alla stesura dell'accordo-quadro nazionale attraverso uno specifico *Position Paper*.

Quadro Strategico Comune (QSC): è il documento che fornisce, per la programmazione 2014-2020, i principi guida strategici con cui i fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) devono contribuire alla strategia dell'Unione⁵⁵. Il QSC è definito esplicitamente dal Regolamento UE n. 1303/2013 all'art 10, che recita quanto segue: "*Il QSC agevola la preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e tenendo conto delle competenze nazionali e regionali, allo scopo di decidere le misure specifiche e appropriate in termini di politiche e di coordinamento*". Esso è uno strumento volto a rafforzare il processo di programmazione strategica della programmazione 2014-2020.

L'UE ha concordato cinque obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine del 2020 che riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà.

⁵⁴Brunetta Baldi, I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea, Istituzioni del Federalismo, rivista di studi giuridici e politici, 2014 luglio/settembre

⁵⁵ Wikipedia, risorsa online

Accordo di partenariato: Gli accordi di partenariato sono documenti conclusi fra la Commissione europea e i singoli paesi dell'UE. Essi definiscono i piani delle autorità nazionali per utilizzare i finanziamenti erogati dai fondi strutturali e di investimento europei dal 2014 al 2020. Delineano gli obiettivi strategici e le priorità di investimento di ogni paese, collegandoli agli obiettivi generali della *strategia Europa 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.⁵⁶ Inoltre, deve indicare quali condizioni vanno soddisfatte *ex-ante* per potere accedere ai finanziamenti e quali meccanismi organizzativi devono essere predisposti per potenziare le capacità amministrative e gestionali al conseguimento degli obiettivi⁵⁷. L'Accordo di Partenariato è una caratteristica fondante della *governance* multilivello, poiché esso è il documento preparato dallo Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della *governance* a più livelli e definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE sempre con riferimento alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Questo documento di importanza fondamentale stabilisce, sulla base del Quadro Strategico Comune, le strategie e le priorità d'investimento tra i settori e i programmi prioritari. E' un documento volto a definire gli impegni tra i partner, a livello nazionale e regionale e la Commissione. Ai sensi dell'art 14 del Regolamento (UE) 1303/2013, l'Accordo di Partenariato, valido per il periodo compreso tra il primo gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020, viene elaborato dagli Stati membri in cooperazione con i partner di cui all'art. 5 del suddetto Regolamento.

Programmi nazionali: Una volta adottati gli accordi di partenariato, la Commissione e le autorità nazionali concordano i programmi che fissano le priorità per ogni paese, regione o settore d'intervento interessato.

Position paper: Con tale documento la Commissione europea propone una propria visione della strategia nazionale prima che questa sia elaborata e presentata ufficialmente dallo Stato membro attraverso il proprio AP. Si tratta

⁵⁶Fondi strutturali e di investimento europei, ec.europa.eu, sito online

⁵⁷Brunetta Baldi, I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea, Istituzioni del Federalismo, rivista di studi giuridici e politici, 2014 luglio/settembre

sicuramente di un ri-accentramento delle competenze in capo alla Commissione a scapito degli SM. Mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione, come emerge anche dai regolamenti attuativi, essa assume ampi margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* domestica dei Fondi SIE⁵⁸.

5.5.1 I Regolamenti che disciplinano i fondi strutturali e di investimento europei.

Il pacchetto di Regolamenti che disciplinano la politica di coesione per il periodo 2014-2020 è stato pubblicato sulla G.U.U.E del 20 dicembre 2013. Il pacchetto, che si inserisce nell'ambito del nuovo Quadro finanziario UE 2014-2020, comprende cinque Regolamenti⁵⁹. Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 individua quali obiettivi generali della politica di coesione: investimenti a favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni, da realizzare con il concorso di tutti i fondi; cooperazione territoriale europea, con il sostegno del solo Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR)⁶⁰. La nuova programmazione giuridica prevede profonde modificazioni alla programmazione e gestione dei fondi, mediante la concentrazione dell'intervento dei Fondi strutturali su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, connessi con gli obiettivi della *Strategia Europa 2020*; l'istituzione di un quadro strategico comune per tutti i Fondi strutturali, da tradurre in priorità d'investimento; la conclusione di un *contratto di partenariato* (meglio noto come *accordo di partenariato* dopo i cambiamenti nella nomenclatura) tra la Commissione e ciascuno SM, recante l'impegno dei contraenti

⁵⁸ibidem

⁵⁹il Regolamento (Ue) n. 1303/2013, concernente regole comuni per il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo di coesione, il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, e del Fondo europeo per la pesca; il Regolamento (Ue) n. 1300/2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1084/2006; il Regolamento (Ue) n. 1304/2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1081/2006; il Regolamento (Ue) n. 1301/2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1080/2006; il Regolamento (Ue) n.1299/2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale agli obiettivi della cooperazione territoriale europea; il Regolamento (Ue) n. 1302/2013, che modifica il Regolamento (Ce) 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect).

⁶⁰Rivista giuridica del Mezzogiorno, I Regolamenti europei che disciplinano la politica di coesione per il periodo 2014-2020, settembre 2014

a livello nazionale e regionale ad utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla *Strategia Europa 2020*, nonché un quadro di riferimento dei risultati con il quale valutare i progressi in relazione agli impegni; lo stretto collegamento con i programmi nazionali di riforma e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli SM, nonché con le raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi; la ridefinizione delle regole di condizionalità per l'erogazione dei fondi, che sarebbero articolate in tre tipologie⁶¹. Il progressivo avanzamento del processo di integrazione europea unito ad un processo parallelo di decentramento territoriale in numerosi Stati membri, ha spinto ad abbandonare l'iniziale atteggiamento di indifferenza verso il c.d. livello di governo sub-statali. Il processo c.d. di regionalizzazione, basato sul progressivo coinvolgimento delle entità sub-statali nel tessuto istituzionale dell'*EU decision making process*, è stato portato avanti, anch'esso parallelamente su due versanti: europeo e interno. Gli Stati membri, e nel nostro caso specifico l'Italia, hanno operato concretamente riforme di varia natura, sia costituzionale che legislativa, per favorire un migliore coinvolgimento di tali entità al processo di integrazione europea. Ci si è resi conto ben presto dell'importanza del coinvolgimento delle regioni nelle dinamiche di integrazione europea anche per la sua valenza nel colmare uno dei problemi che da tantissimo tempo affligge l'Unione, il c.d. *deficit democratico*, nella misura in cui contribuisce a sviluppare un modello di democrazia di prossimità⁶². In particolar modo, come individuato da alcune posizioni dottrinali, si insiste sul legame diretto tra democrazia e sussidiarietà, individuando così nella democrazia di prossimità (tenuto conto quindi anche il principio di prossimità strettamente collegato a quello di sussidiarietà), un modello inclusivo basato su vari livelli di governo che interagiscono in base al principio di sussidiarietà⁶³. Alcune recenti elaborazioni teoriche, senza fare appello alla più sfortunata e più radicale ipotesi di un'Europa delle Regioni⁶⁴ (che non trova molti sostenitori per via della sua impossibilità sotto vari punti di vista), sostengono

⁶¹1) ex ante, definite nelle norme specifiche di ciascun Fondo, riportate nell'accordo di partenariato, 2) legate al rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito del nuovo quadro di *governance* economica dell'UE, 3) ex post (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolate al raggiungimento di obiettivi predeterminati.

⁶²Laura Frosina, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*

⁶³Si tratta in particolare delle tesi sul c.d. *multilevel constitutionalism*, o sulla c.d. "Europa delle Regioni"

⁶⁴Si veda a tal proposito A. D'Atena, *le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*

l'importanza del c.d terzo livello di governo che considera le regioni come soggetti autonomi nel sistema della *multilevel governance*, insieme al livello europeo e al livello statale.

Nella nuova programmazione l'Italia assume la seconda posizione come paese beneficiario dei Fondi europei, con uno stanziamento complessivo di oltre 43 miliardi di euro⁶⁵. In un periodo di crisi caratterizzato da tagli alla spesa pubblica che hanno ridotto le risorse ordinarie da destinare agli interventi per lo sviluppo pur tuttavia rendendo ancora più urgenti le politiche di coesione per la crescita e l'occupazione, i Fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europei secondo la nuova nomenclatura) rappresentano una preziosa opportunità. La programmazione 2007-2013 ha sollevato, ancora una volta, dubbi sulla capacità dell'Italia di utilizzare le risorse europee. L'Italia è arrivata penultima nella capacità di spesa dei fondi destinati alle politiche di sviluppo e coesione, peggiorando addirittura il risultato dei cicli precedenti⁶⁶. Questi grossi limiti derivano da vari fattori: sicuramente una causa di questa scarsa *performance* è da ricercarsi anche nella crisi economica che ha attanagliato l'Italia e ha colpito la capacità di investimento pubblico e privato. Come conseguenza di questo, è stato difficile rispettare gli impegni finanziari assunti dal governo centrale in regime di co-finanziamento dei programmi⁶⁷. Oltre a questo, vi è senza dubbio una grossa lacuna per quanto riguarda la capacità politico-amministrativa, progettuale e di programmazione dell'Italia. Si tratta, tuttavia, di limiti non nuovi per l'Italia, poiché ormai retaggio anche delle precedenti gestioni.

La programmazione 2014-2020 introduce numerose novità volte a sopperire a questa scarsa efficacia nell'allocazione dei Fondi SIE. Innanzitutto, come già sottolineato precedentemente, vi è un più stretto collegamento tra la nuova programmazione e la Strategia Europa 2020. Per tale motivo, le politiche di sviluppo e coesione saranno finalizzate alla realizzazione di undici obiettivi tematici derivanti dalle grandi priorità della suddetta Strategia. Il nuovo ciclo di programmazione prospetta, nel suo insieme, una

⁶⁵Brunetta Baldi, I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea, Istituzioni del Federalismo, rivista di studi giuridici e politici, 2014 luglio/settembre

⁶⁶Ekaterina Domonerok, Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia, Istituzioni del Federalismo, rivista di studi giuridici e politici, 2014 luglio/settembre

⁶⁷Per il principio di addizionalità, in assenza della copertura della quota di co-finanziamento nazionale non c'è possibilità di utilizzare la parte di fondo europeo destinata ad un uso specifico del programma

diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multilivello, indispensabile per queste politiche che necessitano di tutti i livelli di governo, con la declinazione degli interventi operativi a livello sub-statale nell'ambito comunque di quadri unitari di programmazione nazionale e regolazione europea, la nuova *governance* esprime una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali in capo soprattutto alla Commissione rispetto al governo nazionale, nonché rispetto alle autonomie regionali nell'elaborazione dei programmi operativi.

6 I principi della politica di coesione

6.1 Il principio di sussidiarietà⁶⁸ e la nuova formulazione dopo Lisbona

Il paradigma⁶⁹ della *governance* multilivello arricchisce il contenuto del principio di sussidiarietà. Come evidenziato dal Comitato delle Regioni *nel Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello: "l'attuazione della governance multilivello poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato. Il rispetto del principio di sussidiarietà e la governance multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione"*. Importantissima è stata la formalizzazione nel Trattato di Maastricht del principio di sussidiarietà⁷⁰. Grazie ad esso è stato aggiunto un ulteriore strumento per la risoluzione del problema della determinazione dei limiti delle competenze trasferite alle

⁶⁸La base giuridica del principio è l'art 5, paragrafo 3 del TFUE e il protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione, il principio di sussidiarietà, sancito dal Trattato sull'Unione europea, definisce le condizioni con cui l'Unione ha una priorità di azione rispetto agli Stati membri. L'inserimento di questo principio nei trattati europei mira quindi a portare l'esercizio delle competenze il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di prossimità enunciato all'art 10, paragrafo 3, del Trattato UE.

⁶⁹La *governance* multilivello viene indicata nei documenti del Comitato delle Regioni come paradigma inteso come "esempio".

⁷⁰Soprattutto per via delle pressioni della Repubblica federale tedesca, i cui Länder temevano l'esproprio di talune competenze loro costituzionalmente attribuite in determinate materie. Per quanto riguarda nello specifico il principio di sussidiarietà, esso mira a stabilire il livello di intervento più pertinente sei settori di competenza condivisa tra l'UE e i paesi dell'UE.

istituzioni europee, quale corollario delle riflessioni intorno al problema della sovranità declinato in chiave di riparto di competenze⁷¹. Il principio di sussidiarietà e il concetto di *governance* multilivello sono strettamente correlati. Il Trattato di Lisbona perfeziona il principio rispetto al Trattato di Maastricht facendo proprie le istanze regionali. Se nella formulazione originaria di Maastricht, il Trattato disponeva che *“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”* (art 5,2 TCE), il Trattato di Lisbona perfeziona tale concetto: *“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”* (art 5,3 TUE).

Il Trattato di Lisbona, sulla scia di quanto auspicato nel *Libro Bianco sulla Governance* del 2001⁷², ha previsto un’ulteriore crescita del ruolo degli enti sub-statali nella parte dedicata ai principi. Il ruolo degli enti sub-statali rimane invece invariato per quanto riguarda l’assetto istituzionale. Per quanto concerne i principi, tre punti meritano di essere analizzati. Per prima cosa c’è un espresso riconoscimento degli enti sub-statali quale parte integrante della struttura costituzionale degli Stati membri⁷³, e la conseguente esplicitazione dell’impegno da parte dell’UE a rispettare il sistema delle autonomie territoriali⁷⁴. Questo permette di superare definitivamente la cecità di cui era affetta la Comunità delle origini, a cui fa seguito, l’inserimento degli enti sub-statali nel procedimento di formazione degli atti normativi europei. In secondo luogo viene ribadito e rafforzato rispetto alla precedente formulazione, il principio di sussidiarietà⁷⁵, il quale viene esteso anche agli enti sub-statali e secondo cui nelle materie di competenza non esclusiva l’UE interviene *“soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non*

⁷¹Alessandro Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. Editore CLEUP, 2016

⁷²Pubblicato dalla Commissione nel 2001. Nella sua introduzione si sottolinea la necessità di un particolare coinvolgimento delle varie articolazioni territoriali esistenti. Tutto questo in prospettiva di un rafforzamento della Democrazia di prossimità nell’UE.

⁷³Anna Papa, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, 2015

⁷⁴Art. 4,2 TUE

⁷⁵Art. 5,3 TUE

possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli SM né a livello centrale né a livello locale”. Terzo, viene valorizzato il *principio di prossimità*⁷⁶, in virtù del quale le decisioni devono essere adottate “il più vicino possibile ai cittadini”. Per riassumere brevemente, Lisbona ha: riconosciuto gli enti sub-statali come parte integrante ed imprescindibile della struttura costituzionale degli Stati membri; ha incluso nel Trattato il rispetto del sistema delle autonomie locali e regionali tra i principi fondamentali (art. 4,2 TUE), ha identificato la coesione territoriale (che è notoriamente la politica delle regioni) tra gli obiettivi fondamentali dell’Unione (art. 3,3 TUE). Rinnovato è anche lo spirito che viene dato al principio di sussidiarietà, attraverso una sua riformulazione ed a un coinvolgimento dei livelli sub-statali nella consultazione pre-legislativa nel quadro della procedura di controllo parlamentare del rispetto del suddetto principio (ex ante), e uno strumento di controllo giurisdizionale (ex post) posto a tutela della corretta applicazione del principio.

Il Trattato di Lisbona dunque, ha potenziato notevolmente la presenza degli enti sub-statali nel processo decisionale europeo, soprattutto perché in alcuni Stati (tra cui l’Italia), quasi i due terzi della normativa europea ricade, nella fase c.d discendente⁷⁷, nella competenza dei legislatori regionali⁷⁸, i quali hanno sempre espresso la volontà di non essere solamente dei destinatari passivi della normativa europea da attuare⁷⁹. Poiché l’assetto istituzionale dell’Unione è rimasto invariato, la partecipazione delle regioni (nel caso italiano) alla fase ascendente⁸⁰ è collegata ad una diversa attenzione che il Trattato riserva per i Parlamenti nazionali. Nello specifico si tratta della *procedura di controllo del principio di sussidiarietà*, di cui il *Protocollo n.2*⁸¹ allegato al Trattato. Quest’ultimo conferisce indirettamente agli enti di livello inferiore di governo, spazio di intervento e

⁷⁶Con l’art. 10 TUE, si stabilisce anche il principio di prossimità secondo il quale le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile vicina ai cittadini coinvolgendo nel modo più possibile le amministrazioni nazionali e locali.

⁷⁷La “**fase discendente**” riguarda le modalità e gli strumenti giuridici che garantiscono il tempestivo ed efficace l’adeguamento dell’ordinamento interno agli obblighi che derivano dall’ordinamento dell’UE (Trattati, regolamenti, direttive, decisioni, Sentenze del giudice europeo). Così come lo Stato, anche le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, devono dare attuazione in tempi certi alle direttive e agli altri obblighi dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite, con legge, dallo Stato (legge 24 dicembre 2012, n. 234 e legge 5 giugno 2003, n. 131)

⁷⁸ Anna Papa, Il modello europea di integrazione e la *multilevel governance* europea (Paterniti, 2015)

⁷⁹ ibidem

⁸⁰La “**fase ascendente**” riguarda la partecipazione delle istituzioni nazionali e regionali, e in particolare del Parlamento, alla formazione delle politiche e delle decisioni dell’UE

⁸¹Protocollo n.2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

di effettiva partecipazione a una effettiva presenza al processo di determinazione delle politiche e delle azioni europee. Merita a tal proposito un approfondimento sul *protocollo*.

6.1.1 Il Protocollo n. 2: controllo giuridico e politico grazie alla sua procedimentalizzazione

Una prima considerazione riguarda la partecipazione degli enti sub-statali nella fase pre-legislativa. Il Protocollo prevede, se la Commissione lo valuta necessario, la consultazione degli enti territoriali sub-statali, qualora la proposta legislativa li coinvolga nella fase di attuazione. E' inoltre previsto che la Commissione corredi ogni proposta di atto legislativo con una scheda esplicativa del contenuto della proposta e con riferimenti sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁸². Nonostante gli Stati membri rimangano gli unici interlocutori istituzionali dell'Unione, attraverso una revisione del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità si compie un ulteriore passo verso la valorizzazione in sede europea dell'autonomia territoriale⁸³. Ci si riferisce particolarmente, alla disposizione del Protocollo secondo la quale le consultazioni che la Commissione effettua ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa⁸⁴, “*devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste*”⁸⁵. Secondo altre disposizioni contenute all'interno del Protocollo, la *motivazione* in merito al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità deve coinvolgere le possibili conseguenze, in sede di attuazione, sulla legislazione regionale (art. 5 del Protocollo).

Con Lisbona dunque si è voluto rafforzare il principio di sussidiarietà e di conseguenza il controllo su di esso, rafforzamento che è stato realizzato in due modi: aumentando il numero di soggetti chiamati ad esercitare tale controllo, ma soprattutto mediante il

⁸²Si tratta della c.d Procedura Barroso, secondo la quale ogni atto legislativo deve essere corredato di una scheda esplicativa sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nonché delle eventuali conseguenze che l'atto potrebbe avere sulle regolamentazioni statali e, se del caso, regionali (art. 5 Protocollo).

⁸³Paolo Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, Federalismi.it, 2013

⁸⁴La Commissione è depositaria del potere di iniziativa legislativa

⁸⁵Art 2 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità

coinvolgimento diretto dei parlamenti nazionali tanto da diventare essi i veri protagonisti del controllo di tale principio. In sede di controllo sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà, il Protocollo ha introdotto il sistema di allerta precoce o *early warning system*, secondo il quale spetta ai Parlamenti nazionali “consultare all’occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi” di intervenire nella c.d fase ascendente del diritto europeo per verificare se i progetti di atti legislativi rispettino il principio di sussidiarietà (art.6, 2 Protocollo). Il suddetto Protocollo attribuisce un nuovo potere al Comitato delle Regioni, quello cioè di poter ricorrere alla Corte di giustizia dell’Unione europea contro un atto legislativo considerato lesivo del principio di sussidiarietà (art 8,2 del Protocollo). Sempre il citato art. 8 del Protocollo, stabilisce che ciascuno Stato membro, anche se sollecitato dal Parlamento, possa presentare ricorso verso atti legislativi che violino il principio di sussidiarietà⁸⁶.

6.1.2 La normativa italiana sulla partecipazione delle assemblee regionali

All’interno di quasi tutti gli Stati membri dell’Unione, le Assemblee regionali sono considerate come “soggetti consultivi” delle Assemblee legislative nazionali. Unica eccezione è il Belgio, il quale ha chiesto e ottenuto, in ragione della sua struttura costituzionale, che fosse aggiunta una Dichiarazione⁸⁷ (Dichiarazione n.51) al Trattato, in base alla quale in Belgio la distinzione tra Parlamenti nazionali e altri parlamenti non può essere applicata. Come conseguenza ovvia di questo, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato federale sia le assemblee parlamentari delle Comunità e delle regioni agiscono, con rispetto alle competenze esercitate dall’Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale. Anche questi parlamenti dunque hanno diritto di partecipare al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà su di un piano di parità con il Parlamento federale. In Italia, la disciplina della fase ascendente della formazione degli atti normativi europei era già disciplinata dalla Legge La Loggia e dalla Legge Buttiglione ed ora regolata dalla Legge n. 234 del 2012 dal titolo *Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione*

⁸⁶Laura Frosina, Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti e le sfide della multilevel governance

⁸⁷Fa parte di quelle Dichiarazioni relative a disposizioni dei Trattati allegate al Trattato

europea. Essa si riferisce anche alla partecipazione delle regioni e rappresenta l'adeguamento interno al Trattato di Lisbona, cui la normativa italiana ha fatto fronte, al "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea" (Protocollo n.1) nonché al protocollo n. 2 di cui sopra. Le modalità di partecipazione regionale alla formazione del diritto UE possono essere suddivise in meccanismi a partecipazione diretta e indiretta. La prima modalità (diretta) è disciplinata dalla Legge 131/2003 la quale prevede che le regioni e le province autonome possano concorrere direttamente alla formazione degli atti normativi europei nelle materie di loro competenza⁸⁸. Il secondo tipo di partecipazione coinvolge gli enti sub-statali per quanto riguarda l'identificazione della posizione che i rappresentanti nazionali terranno presso le istituzioni europee. Quest'ultimo modo di partecipazione fa perno sulla Conferenza Stato-Regioni durante la quale si definiscono i procedimenti con cui dare seguito al controllo di sussidiarietà, nonché gli obblighi informativi ai quali il Governo deve fare ricorso nei confronti delle regioni⁸⁹ e due strumenti di garanzia a favore di queste: l'obbligo del Governo di convocare la Conferenza Stato-Regioni al fine di raggiungere un'intesa qualora un progetto di atto legislativo comunitario riguardi una sfera di competenza regionale o delle Province autonome e la possibilità per la stessa Conferenza di richiedere che sulla disamina di un atto sia apposta dal Governo una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri UE.

L'elemento più rilevante della partecipazione delle regioni al processo decisionale europeo è rappresentata dal loro coinvolgimento, o meglio, dal coinvolgimento dei Consigli regionali nel controllo di sussidiarietà. La legge 234/2012 prevede un coinvolgimento volontario dei Consigli regionali. Spetta a loro infatti attivarsi e trasmettere alle Camere le proprie osservazioni in merito lo svolgimento del controllo di sussidiarietà da parte di queste. Ciò nonostante non è previsto nulla in merito alla possibilità che di queste osservazioni si tenga conto.

⁸⁸La partecipazione regionale viene assicurata mediante l'integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio europeo con due Presidenti di Giunta o loro delegati. Tuttavia non è chiaro il modo in cui i delegati regionali possono svolgere il proprio ruolo, in ragione della unitarietà della posizione che la delegazione è chiamata a rappresentare,

⁸⁹Anna Papa, Il modello europea di integrazione e la *multilevel governance* europea (Paterniti, 2015)

6.2 *Principio di partenariato*

Il coinvolgimento dei *partner* è fondamentale per la realizzazione della strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione. Per questo motivo, il partenariato è uno dei principi essenziali dei fondi dell'Unione europea gestiti dall'UE e dagli SM in gestione concorrente⁹⁰.

Nella cornice legislativa della nuova programmazione 2014-2020, che come detto ha visto parecchie innovazioni rispetto alla programmazione precedente, il principio di partenariato è stato rafforzato. L'articolo 5 del Regolamento contenente disposizioni comuni (*Common Provision Regulation*) determina che il principio di partenariato debba essere obbligatorio per ogni Fondo SIE⁹¹. Oltre a questo, un *Codice europeo di condotta sul partenariato* è stato creato in modo da aiutare gli Stati membri affinché assicurino a tutti i partners un coinvolgimento in tutte le fasi dell'implementazione dell'*Accordo di Partenariato*⁹². Gli studi che sono stati compiuti⁹³, mostrano come l'applicazione del Principio di Partenariato sia notevolmente aumentata durante la nuova programmazione se paragonato ai periodi precedenti. In particolare, la nuova cornice legale, incluso il Codice di condotta, pare abbia contribuito tanto a questo. Lo studio in particolare, mostra come lavorare in partnership sia un valore aggiunto, assicurando esperienza e know-how durante il processo di *decision-making*.

Il principio di partenariato comporta una stretta collaborazione negli Stati membri tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, così come nel settore privato e gli altri settori. Il suddetto principio va visto in stretta correlazione con l'approccio della *governance* multilivello e coi principi di sussidiarietà (di cui sopra) e di proporzionalità⁹⁴. Tale principio è di estrema importanza e lo diventa ancora di più dopo che studi (in

⁹⁰Regolamento delegato (UE) della Commissione recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei. (Nordregio, 2014)

⁹¹Fondi strutturali e di investimento europei

⁹²L'Accordo di Partenariato rappresenta il principale documento di programmazione dei Fondi strutturali per il paese

⁹³Si ricorda in particolare "Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds" led by Sweco in cooperation with Spatial Foresight and Nordregio. Basato sul lavoro di esperti di tutti e 28 gli SM, 2014

⁹⁴Regolamento delegato (UE) della Commissione recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei

particolare quello già citato) hanno dimostrato i vantaggi che il coinvolgimento dei partner può apportare nel rafforzare l'impegno collettivo e il senso di appropriazione nei riguardi delle politiche dell'UE.

Circa gli elementi giuridici dell'atto delegato (Regolamento delegato della Commissione recante un codice di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei), l'art 5 paragrafo 3 del regolamento (UE) n. 1303/2013⁹⁵ del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui vari Fondi, delega alla Commissione il potere di adottare un atto delegato che stabilisce un codice europeo di condotta sul partenariato per sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato. Lo studio sopra citato ha analizzato il principio di partenariato sotto tre aspetti fondamentali: composizione della partnership, coinvolgimento dei partners nella stesura dell'Accordo di Partenariato e dei programmi e coinvolgimento dei partners nell'implementazione dei programmi.

⁹⁵“Alla Commissione è conferito il potere di adottare un atto delegato conformemente all'art. 149 per stabilire un codice europeo di condotta sul partenariato (...)”

CAPITOLO SECONDO

IL COMITATO DELLE REGIONI ALLA LUCE DEL DIBATTITO SULLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

1 Governance multilivello e politiche di sviluppo regionale

Nel precedente capitolo si è analizzato in quale modo il processo di integrazione europea sia passato da una iniziale cecità nei confronti delle autonomie territoriali degli ordinamenti nazionali composti o pluralisti⁹⁶, alla previsione di alcuni istituti finalizzati a dare rilievo giuridico a tale livello di governo. Com'è noto quindi, i Trattati istitutivi delle Comunità Europee, al fine di realizzare il progetto politico continentale, disegnavano un'architettura su base rigorosamente statale⁹⁷, strutturando le Comunità come organizzazioni internazionali che, giustapponendosi agli Stati che le avevano create, provvedessero ad organizzare una cooperazione più efficiente e di carattere intergovernativo. In questo quadro giuridico le Comunità sono composte da Stati e solo uno Stato può divenirne membro. La dimensione territoriale regionale, dal punto di vista politico-istituzionale era quasi completamente sconosciuta. Le tensioni provocate da quella che era stata definita "cecità federale", si manifestarono soprattutto a partire dagli anni '80, e mutarono il rapporto tra le arene politiche regionali e quella comunitaria. Tali dinamiche fecero emergere il profondo influsso che l'integrazione sovranazionale aveva avuto sulle competenze regionali, in modo particolare sulla loro funzione legislativa. Un passaggio fondamentale fu il rafforzamento della politica regionale comunitaria, considerata una delle condizioni necessarie per il proseguimento dell'integrazione economica della Comunità. Si è osservato come l'Unione europea ha bisogno delle collettività territoriali per affermarsi presso i cittadini e per imprimere presso i governi centrali la sua forza e autorità politica⁹⁸, anche attraverso la complicità di quegli attori

⁹⁶Per pluralismo giuridico si intende quella situazione connotata dall'esistenza di una pluralità di ordinamenti normativi di diverso tipo che si mescolano e si mediano secondo il grado di legittimazione che è loro riconosciuto.

⁹⁷Alessandro Simonato, Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della *multilevel governance*, in *federalismi.it*

⁹⁸Ekaterina Domorenok, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella *governance* europea, Carrocci editore, 2010

sub-nazionali dotati di poteri legislativi. Il Comitato delle Regioni⁹⁹ si inserisce in un contesto istituzionale fortemente marcato da una visione piramidale della realtà politica ed istituzionale europea: l'Unione sopra gli Stati, questi sopra le regioni, quest'ultime sopra le collettività locali¹⁰⁰. Il Comitato delle Regioni, consapevole che una siffatta struttura piramidale e verticistica rende le Istituzioni europee sempre più lontane dai propri cittadini, ha proposto di rivedere la prassi decisionale di Bruxelles, nel contesto di una nuova realtà istituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona, fortemente basato sul principio di sussidiarietà in tutti i suoi livelli di azione e che per la prima volta riconosce al fattore regionale tutto il suo ruolo specifico. Dopo un primo impulso della Commissione europea sulla riforma della *governance* dell'Unione europea nel 2001¹⁰¹, il dibattito è ripartito grazie al Comitato delle Regioni, il quale, attraverso il suo Libro bianco sulla *governance* multilivello, propone di correggere e migliorare la *governance* europea. Attraverso la *governance* multilivello, il Comitato delle Regioni propone alla Commissione di promuovere lo strumento di analisi d'impatto territoriale prima di ogni grande riforma delle politiche comunitarie. La dimensione territoriale, e soprattutto la sua componente sub-statale ha gradualmente acquisito un'importanza centrale nei processi di riforma della *governance* europea, in seguito al riconoscimento del potenziale che le Regioni e i Comuni possiedono in termini di fiducia nei rapporti con i cittadini, e soprattutto tenendo conto della loro posizione strategica per una efficace implementazione delle politiche pubbliche. Per questo motivo dalla fine degli anni ottanta c'è stato un netto avvicinamento tra le arene politiche regionali e quella comunitaria¹⁰². Questo processo ha ridisegnato il ruolo dello Stato che mentre prima era un interlocutore indispensabile tra le proprie articolazioni interne o enti sub-statali e l'allora Comunità europea, ora ha visto sottrarsi questo ruolo, o per lo meno ridimensionarlo. Si sono create due dinamiche complementari: una proveniente dal basso, ovvero dagli attori sub-statali, che cercano di sfruttare al meglio tutte le possibilità che l'integrazione economica ha aperto, l'altra, di natura *top-down*, proviene al contrario dalle istituzioni comunitarie che

⁹⁹Ora disciplinato all'art 13, 4 TUE e nella Parte VI, Titoli I, Capo III, artt. 300 e 305-307 TFUE.

¹⁰⁰Ekaterina Domorenok, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella *governance* europea, Carrocci editore, 2010

¹⁰¹COM(2001) 428 def.-Gazzetta ufficiale C 287 del 12/10/2001. Nella cui sintesi iniziale è riportato "E' necessario riformare la *governance* europea al fine di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee"

¹⁰²Ekaterina Domorenok, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella *governance* europea, Carrocci editore, 2010

si sono prefissate l'obiettivo di potenziare il ruolo degli attori regionali e locali nell'arena politica europea. Dall'intreccio di queste due dinamiche sono nati svariati canali istituzionali e di *policy*, che hanno consentito agli attori regionali e locali non solo di accedere ai finanziamenti dei fondi dell'UE, ma anche di poter influenzare i processi decisionali a livello comunitario¹⁰³. La *governance* multilivello è stata proposta come paradigma efficacemente descrittivo dei processi decisionali che caratterizzano alcune aree di *policy* a livello europeo, soprattutto la politica di sviluppo regionale.

2 Il Comitato delle Regioni. Promotore del paradigma dell'azione multilivello

Il “doppio intreccio federale¹⁰⁴” è un concetto elaborato col fine di spiegare le dinamiche e i rapporti che avvengono tra l'Unione europea, Stati nazionali e articolazioni sub-statali. Questo concetto sta a significare la progressiva ridefinizione del ruolo delle autonomie territoriali tanto all'interno delle esperienze costituzionali nazionali, quanto all'interno dello stesso sistema europeo di *governance*. Con riguardo al “doppio intreccio federale” si può constatare come lo sviluppo delle politiche di coesione economica e sociale hanno portato alla luce il ruolo delle autonomie territoriali nella costruzione dello spazio politico e giuridico europeo. Queste politiche hanno infatti generato pressioni a livello statale per la presa in considerazione delle articolazioni sub-statali nella struttura dell'Unione europea¹⁰⁵ creando anche quei canali paralleli a quelli istituzionali che le autorità sub-statali hanno richiesto. Si tratta delle c.d *four big demands*¹⁰⁶ regionali, vale a dire: principio di sussidiarietà; apertura del Consiglio dei Ministri dell' UE ad esponenti di entità sub-statali; potere di adire la Corte di Giustizia a tutela del suddetto principio;

¹⁰³Bomberg E., Peterson P., EU Decision-making. The Role of sub-national Authorities, in “Political Studies, 1998

¹⁰⁴A. D'Atena, Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea, in *Le Regioni, 1998*

¹⁰⁵Alessandro Simonato, Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della *multilevel governance*, in *federalismi.it*

¹⁰⁶Tra il 1989 e il 1991 vennero organizzate una serie di conferenze dei capi di governo e i ministri delle Regioni europee (con una forte spinta da parte dei *Lander* tedeschi) allo scopo di elaborare e sottoporre alla futura Conferenza intergovernativa di Maastricht “*four big demands*” regionali volte a tutelare le competenze delle autonomie sub-statali, in particolare quelle legislative, nonché a impostare un cammino verso un'Europa federale in cui le Regioni sostituissero gli Stati. Tali richieste furono: apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità sub-statali; principio di sussidiarietà, creazione di un Consiglio regionale dell'UE, potere di adire la Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà.

creazione di un Consiglio regionale dell'UE. Su questi “canali paralleli” si sono sviluppati gli studi sulla *governance* multilivello¹⁰⁷. Non a caso, il nuovo documento per la programmazione 2014-2020 denominato Accordo di Partenariato fa esplicito riferimento a tale modello di *governance*¹⁰⁸. Il dibattito attorno alla *governance* multilivello si inserisce all'interno di altri dibattiti di natura giuridica. Uno di questi è maturato attorno ai rapporti tra principi costituzionali che hanno evidenziato come il processo di integrazione sovranazionale e le Costituzioni nazionali siano potenzialmente confliggenti¹⁰⁹, come emerge dalla sentenza 26 febbraio 2013, C-399/11 (*Melloni c. Ministero Fiscale*), nella quale la Grande Sezione della Corte di Giustizia ha confermato che secondo una giurisprudenza consolidata, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, che è caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato. Il timore che emerge da questi dibattiti è che portando l'integrazione fino in fondo, le Costituzioni si trovino impotenti davanti alla loro dissoluzione, così come, al contrario, resistendo la Costituzione all'integrazione, questa non possa giungere a compimento¹¹⁰. Il filone scientifico della *governance* multilivello, si inserisce in tale contesto ed ha il merito di aver suscitato l'attenzione ai profili sub-nazionali che erano ai margini del dibattito, oltre quello di aver offerto degli strumenti ulteriori con cui analizzare gli effetti delle dinamiche relazionali tra diversi livelli istituzionali (da quello sub-nazionale a quello sovra-nazionale).

Il Comitato delle Regioni è un organo dalla composizione mista, del quale sono chiamati a far parte i “rappresentanti delle collettività regionali e locali” al fine di tutelare le istanze subnazionali attraverso la diretta inclusione dei loro specifici interessi nei processi decisionali europei. Questa istituzione avrebbe dovuto strutturarsi come una camera

¹⁰⁷Ibidem

¹⁰⁸Nel Regolamento 1303/2013 recante disposizioni comuni, viene definito Accordo di Partenariato “un documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato”

¹⁰⁹Alessandro Simonato, Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della *multilevel governance*, in *federalismi.it*

¹¹⁰G. Amato, Il contesto istituzionale europeo, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004

equivalente al *Bundesrat* tedesco, da affiancarsi al Consiglio ed al Parlamento europeo, tuttavia alla fine venne strutturato come un organo consultivo di rappresentanza politica, territoriale e funzionale. Il Comitato delle Regioni ha visto un deciso potenziamento del suo ruolo e dei suoi poteri con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹¹¹, che riconosce per la prima volta il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri¹¹² e attribuisce maggiore rilevanza ai livelli sub-statali nel quadro del principio di sussidiarietà. Il mandato dei membri del Comitato è stato prolungato da quattro a cinque anni¹¹³, allineandolo così alla durata delle altre istituzioni europee, e sono stati portati a dieci i settori per i quali è obbligatoria la sua consultazione. Questi sono nello specifico: coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione, cultura, politica dell'occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, trasporti.

Nel 2009, anno del Libro bianco sulla *governance* multilivello, il Comitato delle Regioni rivendica per gli enti locali un ruolo di “veri partner nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee” e per sé un ruolo di “catalizzatore della *governance* multilivello”¹¹⁴. Il 16 febbraio 2012, il Comitato ha adottato un Parere intitolato “sviluppare una cultura europea della *governance* multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni”. Il documento contiene un'analisi dei progressi realizzati in tema di creazione di una cultura della *governance* multilivello e di piena partecipazione degli enti regionali e locali al processo decisionale dell'UE, nonché del livello di implementazione di alcune politiche europee che hanno una dimensione territoriale. Il Parere rileva che l'appello del Comitato “ha fatto la sua strada”¹¹⁵, poiché vengono valutati positivamente gli orientamenti espressi dalla Commissione europea sulla nuova politica di coesione 2014-2020 che “riconoscono il ruolo essenziale dei livelli regionali e locali nell'elaborazione e nell'implementazione dei programmi europei”. Nello stesso Parere, il Comitato considera la *governance* multilivello “*un principio consistente nell'azione dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sul partenariato, che si*

¹¹¹Clara Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2017

¹¹²Art 4, par 2, TUE

¹¹³Art 205 TFUE

¹¹⁴Libro bianco sulla *governance* multilivello del Comitato delle Regioni, 2009

¹¹⁵Parere del Comitato delle Regioni “Sviluppare una cultura della *Governance* multilivello”, (2012/C 113/12)

concretizza attraverso una cooperazione funzionale e istituzionalizzata intesa a elaborare e attuare le politiche dell'Unione europea"¹¹⁶. Tale azione coordinata riguarda tanto il processo decisionale, auspicando l'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie sovranazionali, quanto nella fase esecutiva e attuativa delle stesse. Per questi motivi le varie forme di partenariato, in particolare con riferimento alle politiche di coesione, diventano un istituto fondamentale, come verrà ampiamente trattato nel capitolo successivo. Nel Libro bianco sulla *governance* multilivello il Comitato delle Regioni premette che *"la legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che gli enti regionali e locali agiscano da veri e propri "partner" e non si limitino più a svolgere un ruolo di "intermediari. Infatti, favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato va ben al di là della mera partecipazione e consultazione. La sfida della governance multilivello consiste pertanto nella complementarità e nell'articolazione tra la governance istituzionale e quella di partenariato"*¹¹⁷. Con riguardo a tale dichiarazione, è stato evidenziato come essa distinguerebbe nettamente tra principi istituzionali e principi legati alla buona *governance*: mentre i primi sono formalizzati nei Trattati europei o nella legislazione nazionale di diverso rango che costituiscono la loro fonte, i secondi sarebbero invece principalmente promossi dai Regolamenti di ogni specifica politica pubblica europea e di conseguenza sarebbero cogenti solamente in quell'ambito¹¹⁸.

2.1 Il Comitato delle Regioni nell'era pre-Lisbona

Il Comitato delle Regioni costituisce dal 1994, anno della sua costituzione, l'Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'allora CE e dell'attuale UE, e aveva all'epoca un ruolo marginale nell'assetto normativo europeo. Esso era definito un "organo consultivo", con un forte potenziale evolutivo in ragione delle neonate azioni di decentramento politico-istituzionale¹¹⁹. Il suo compito era, ed è tuttora, quello di agire per "una sempre

¹¹⁶ibidem

¹¹⁷Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CdR 89/2009

¹¹⁸Simonato, A. (2016). *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. CLEUP.

¹¹⁹D'Atena, Regioni e sovranazionalità, Regionalismo e sovranazionalità, Milano, 2008

più stretta unione tra i popoli d'Europa, nella quale le decisioni sono prese il più possibile vicino ai cittadini¹²⁰, privilegiando quindi la “prossimità territoriale con i cittadini” e salvaguardando il principio di sussidiarietà dando voce alle collettività regionali e locali quando l'attuazione delle politiche adottate coinvolgesse i loro interessi¹²¹. Attività principale del Comitato è la formulazione di Pareri, gran parte dei quali tuttavia erano facoltativi nell'era *pre-Lisbona*. Solamente in cinque ambiti il Comitato poteva rendere pareri obbligatori (coesione economico-sociale e fondi strutturali, reti transeuropee di trasporti, telecomunicazioni e reti di infrastruttura energetica, salute pubblica, istruzione e gioventù, cultura). Il principio di sussidiarietà dell'era *pre-Lisbona* infatti non tenendo presente la dimensione sub-statale rendeva l'azione del Comitato poco efficace.

2.2 Il Comitato delle Regioni nell'era post-Lisbona

Dopo il Trattato di Lisbona, il Comitato ha visto un deciso potenziamento del suo ruolo e dei suoi poteri. Per la prima volta il Trattato di Lisbona riconosceva esplicitamente il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri¹²² e attribuiva maggiore importanza ai livelli sub-statali¹²³. Nel quadro del principio di sussidiarietà si è adottato un nuovo approccio ai fini del controllo della sussidiarietà non solo nella fase giudiziaria *ex post* (quando cioè le violazioni si sono già consumate)¹²⁴, ma anche durante l'intero processo decisionale dell'UE. Questo doppio controllo si estende anche al rispetto del principio di proporzionalità. I poteri riconosciuti al Comitato sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in virtù del Protocollo n. 2 allegato ai

¹²⁰Previsto dall'art 1,2 TUE

¹²¹Clara Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2017

¹²²Art. 4, par. 2, TUE, ai sensi del quale «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. [...]».

¹²³Art. 5, par. 3, TUE, ai sensi del quale «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo».

¹²⁴Clara Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2017

Trattati¹²⁵, concorrono a delineare il Comitato come una “semi-istituzione” come è stato indicato da numerosi esperti, i quali oramai dubitano della natura meramente consultiva dello stesso¹²⁶. Rispetto all’era *pre*-Lisbona, sono stati aumentati a dieci i settori sui quali il Comitato deve essere obbligatoriamente consultato: coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione, cultura, politica dell’occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, trasporti. Il TFUE¹²⁷ stabilisce l’obbligo di richiedere il parere del Comitato prima dell’adozione di un atto da parte del Consiglio o del Parlamento. Infine si è specificato che il Comitato può essere consultato ogni qualvolta il Parlamento, la Commissione o il Consiglio lo ritengano opportuno, soprattutto nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera¹²⁸. A sua volta, il Comitato può *motu proprio* formulare pareri sulle proposte UE che ritenga interferenti con il principio di sussidiarietà¹²⁹. Inoltre è stato attribuito al Comitato delle Regioni il diritto di adire la Corte di giustizia¹³⁰ non solo per tutelare le proprie prerogative ma anche per chiedere l’annullamento di atti normativi dell’UE, che in violazione del principio di sussidiarietà, vulnerino le competenze regionali e locali¹³¹. Il TUE¹³² ha rafforzato la presenza del Comitato in ogni fase del processo legislativo grazie a questo obbligo di consultazione che i responsabili della legislazione europea hanno nei suoi confronti. In definitiva, dopo le modifiche apportate da Lisbona, il Comitato ha potenziato la sua azione di controllo della sussidiarietà sia nella fase giudiziaria (*ex-post*), sia durante il processo decisionale europeo.

I Pareri sono comunque lo strumento principale tramite il quale il Comitato interviene sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, avvalendosi, per la loro stesura, di

¹²⁵GUUE, 10.3.2010, C 83/206

¹²⁶S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2011

¹²⁷Trattato sul funzionamento dell’Unione europea

¹²⁸Art. 307 TFUE

¹²⁹Ekaterina Domorenok, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carrocci editore, 2010

¹³⁰Il CdR ha aspirato per lungo tempo ad acquisire il diritto di adire la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà. In seguito all’entrata in vigore del trattato di Lisbona, esso ha ora tale diritto, a norma dell’articolo 8 del protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹³¹art. 58, par. 1, *Regolamento interno* cit.: «La presentazione di un ricorso o di un’istanza di intervento dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, contro un atto legislativo per l’adozione del quale il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea prevede la consultazione del Comitato, può essere proposta dal Presidente del Comitato o dalla commissione che era stata designata per elaborare il relativo progetto di parere».

¹³²Trattato sull’UE

tutti i contributi che i suoi membri apportano, nonché di una fitta rete di cooperazione con le istituzioni europee. Il quadro complessivo che emerge dai Pareri resi nel 2015 su quattro proposte legislative della Commissione¹³³ è quello di un organo attento al rispetto della sussidiarietà, che sottolinea la necessità di garantire, in queste azioni, la partecipazione delle autonomie locali. Uno degli strumenti a disposizione del Comitato per lo svolgimento del suo ruolo di “guardiano” del rispetto delle competenze regionali, è la “Rete di controllo della sussidiarietà”¹³⁴. Il controllo della sussidiarietà tramite questo strumento si affianca al controllo esercitato in Italia dalle singole regioni¹³⁵ che ai sensi della legge n. 234 del 24 dicembre 2012, possono interloquire direttamente con le due Camere per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell’Unione. Le Camere possono consultare i consigli, le assemblee delle regioni e delle province autonome. Compito della Rete di controllo della sussidiarietà è quello di monitorare il rispetto dello stesso principio da parte dell’Unione nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza. Gli esiti del monitoraggio sono utilizzati dal Comitato per la redazione dei suoi pareri. Il contributo che la Rete di controllo della sussidiarietà assicura al Comitato nella tutela del principio– in asse con il principio di prossimità *ex art. 5, par. 3 TUE* – mira:

- a) a incrementare la conoscenza dei risvolti pratici dell’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- b) a consentire la partecipazione politica delle amministrazioni locali e regionali al monitoraggio dell’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- c) a mantenere un costante flusso di dati, relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità, tra i livelli locali e regionali e il Comitato;
- d) a identificare misure per migliorare il processo legislativo, semplificare le procedure amministrative e accrescere l’accettazione delle politiche Ue da parte dei cittadini¹³⁶.

¹³³Secondo quanto riportato dalla Commissione europea nella sua *Relazione annuale 2015*, cit., nel 2015 il Comitato delle Regioni ha adottato quattro pareri che valutano la conformità delle proposte legislative ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, di seguito illustrati

¹³⁴Subsidiarity monitoring network, attivo dal 2007

¹³⁵Clara Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2017

¹³⁶Clara Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2017

In forza dei poteri attribuitigli dal Protocollo n. 2, il Comitato si eleva, come detto, al rango di “semi-istituzione”¹³⁷, sebbene secondo quanto definito dal TUE esso è meramente un organo consultivo¹³⁸. Come detto, l’attività principale del Comitato consiste nella formulazione di pareri obbligatori sia ai fini dell’emanazione di atti normativi con impatto regionale sia in altri settori. Nell’ambito della politica di coesione, che è ciò che interessa principalmente a questo lavoro, il Comitato delle Regioni, attraverso la sua commissione per la politica di coesione territoriale¹³⁹, valuta l’esito dei negoziati sugli accordi di partenariato e i programmi operativi (vedi capitolo I) nel contesto della programmazione dei fondi SIE per il periodo 2014-2020 e sulle relazioni di coesione elaborate dalla Commissione.

2.2.1 La fase di programmazione, il ruolo delle regioni

Il processo di formazione degli atti normativi europei si compone di una prima fase detta di programmazione, di natura squisitamente politica e quindi non vincolante. La procedura parte dalla Commissione, la quale presenta al Consiglio UE e al Parlamento europeo una *strategia politica*. Le due Istituzioni formulano delle indicazioni da presentare alla Commissione. In un secondo momento, tenendo in considerazione quanto emerso dalla strategia politica della Commissione e dalle indicazioni, la Commissione presenta alle altre Istituzioni e agli organi consultivi il suo *Programma legislativo annuale*. Questo può essere aggiornato dalla Commissione in qualsiasi momento durante l’anno. Dal 2001, con l’approvazione del *Libro Bianco sulla Governance europea*, la Commissione ha ampliato lo spettro delle consultazioni e i soggetti consultati. In questo giro di consultazioni si inseriscono gli enti sub-statali e il Comitato delle Regioni¹⁴⁰. Per tale motivo ha preso avvio la prassi del *dialogo strutturato* consistente in una serie di incontri tra componenti della Commissione e le rappresentanze di associazioni e reti europee delle amministrazioni regionali e locali¹⁴¹. A tal proposito, alcuni documenti

¹³⁷La coesione politico-territoriale: rapporti con l’Europa e coordinamento Stato-autonomie, Pier Luigi Portaluri, in *Federalismi.it*

¹³⁸Art. 13,4, TUE

¹³⁹COTER

¹⁴⁰Frosina, Regioni e Unione europea dopo Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della *multilevel governance*. In *Dir.pub.comp.eur*

¹⁴¹*ibidem*

sono di estrema importanza: il già citato *Libro Bianco sulla governance multilivello del 2009*, il *Protocollo sulla modalità di cooperazione tra Commissione europea e Comitato delle Regioni* del 2012 e la *Carta della governance multilivello in Europa*. In quest'ultimo documento si dà una definizione dettagliata di *governance* multilivello che vale la pena riprendere: “*un’azione coordinata dell’UE, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e partenariato che si concretizza attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attivare le politiche dell’Unione europea*”. Il Protocollo in particolare ha permesso di ampliare e consolidare il dialogo tra Commissione e Comitato delle Regioni in virtù del ruolo fondamentale di collegamento tra entità sub-statali e istituzioni europee che quest'ultimo ricopre. E' dunque il Comitato delle Regioni, senza dubbio, l'organo che ha permesso di dare voce agli enti regionali già nella *fase della programmazione* delle future politiche normative dell'Unione europea. Nello specifico, prende avvio la c.d procedura di dialogo strutturato, con cui le regioni possono intervenire per il tramite degli organismi rappresentativi dell'associazionismo interregionale europeo ogni volta che questi vengano invitati a partecipare al dialogo strutturato¹⁴². Tuttavia, poiché la suddetta procedura coinvolge entità associative non istituzionali, non può essere annoverata tra i passaggi formali del processo decisionale europeo. Oltre a questo, esso si colloca nel momento della programmazione precedente all'affettivo avvio del processo decisionale. Sebbene abbia un'importante valenza politica, l'intervento regionale si conclude come una mera attività di pressione informale, che per definizione non consente alle regioni di essere sufficientemente incisive.

3 Governance multilivello

Si è visto che il concetto di *governance* multilivello è uno dei concetti chiave di questa trattazione. Occorre tuttavia spiegare brevemente il concetto di *governance* dal quale deriva il primo. Il concetto di *governance* è stato utilizzato per evidenziare la dispersione del potere, sia verticale che orizzontale, in una serie di relazioni allo stesso tempo

¹⁴²Francesco Paterniti, La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana, in federalismi.it

complesse ed interconnesse tra attori pubblici e non¹⁴³. Essa viene anche descritta come un sistema o meccanismo di gestione di una vasta gamma di problemi/conflitti in cui gli attori giungono a decisioni vincolanti capaci di soddisfare tutte le parti attraverso la negoziazione e la deliberazione comune (fase ascendente e fase discendente). L'aggettivo "multilivello" arricchisce il termine dell'esistenza di una pluralità di enti territoriali. Con riguardo all'argomento trattato qui, l'aggettivo richiama l'apertura dei processi decisionali a "livelli" istituzionali diversi da quelli classici (come lo Stato), e ne descrive la sovrapposizione¹⁴⁴. La *governance* multilivello si caratterizza per la partecipazione ai processi decisionali di istituzioni di governo di diversa scala territoriale, e per questo motivo il paradigma della *governance* multilivello è il tentativo di inserire le autorità regionali nell'ampio dibattito sulla *governance* europea¹⁴⁵. Le autonomie sub-nazionali, in particolare, interagiscono direttamente con una serie di attori europei, partecipano ad alcune politiche a fianco della Commissione e dei rispettivi governi centrali, si relazionano con altri governi regionali di altri Stati membri¹⁴⁶. Con riferimento al processo di integrazione europea, si parlava di *governance* multilivello facendo riferimento alla divisione delle competenze tra UE e Stati membri. Successivamente al Trattato di Lisbona, il concetto ha ampliato il suo significato, o meglio, ha visto ampliarsi la base dei soggetti coinvolti. Adesso si considera non solo l'articolarsi della divisione di competenze e di rapporti tra l'UE e gli Stati membri, ma si intende anche il coinvolgimento dei livelli sub-nazionali che, a partire dalla fine degli anni Ottanta (prima riforma dei Fondi strutturali, 1988), hanno iniziato ad avere relazioni dirette con le istituzioni comunitarie. Il concetto di *governance* multilivello è strettamente legato al principio di sussidiarietà, poiché la sua piena implementazione consente la compiuta applicazione di tale principio.

La *governance* multilivello potrebbe assomigliare ad una forma di federalismo, ma vi è una differenza sostanziale tra i due. Mentre la prima si fonda sull'idea dell'esistenza di forme di *governance* che non sempre corrispondono a centri di *government*, ovvero presuppone attività "fluide" di governo che non sono sempre ascrivibili a centri

¹⁴³Alessandro Simonato, Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della *multilevel governance*, in *federalismi.it*

¹⁴⁴*ibidem*

¹⁴⁵Simonato, A. (2016). *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. CLEUP.

¹⁴⁶*ibidem*

decisionali strutturali in maniera classica (ossia gerarchico-piramidale)¹⁴⁷, il federalismo propriamente detto presuppone come *conditio* una distinzione di competenze fra centro e periferia nonché l'esistenza di norme pensate per risolvere l'eventuale conflitto fra i due.

3.1 Gli effetti della governance multilivello sulla coesione territoriale, il principio di sussidiarietà e il principio di partenariato

La *governance* multilivello viene declinata nei documenti del Comitato delle Regioni non solamente come paradigma descrittivo ma anche come principio strutturante l'azione pubblica europea valido per tutte le politiche aventi un forte impatto territoriale¹⁴⁸. Tale principio certamente non arriva ad avere la stessa forza, come parametro di valutazione, dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, tuttavia viene proposto come direttiva per i legislatori e per le amministrazioni. La *governance* multilivello delinea un nuovo approccio territoriale, e non più settoriale, alle politiche di sviluppo¹⁴⁹, di fronte ai limiti degli approcci precedenti considerati troppo centralizzatori. Da queste considerazioni si capisce il perché la nuova programmazione dei fondi strutturali ha cambiato approccio rispetto a quella precedente. Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea "*Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*" la Commissione evidenzia tale concetto come segue: "*una collaborazione più stretta fra tutti i livelli dell'amministrazione pubblica (nazionale, regionale, locale) favorisce un approccio coerente e integrato nell'attuazione dei fondi. Le autorità regionali e locali, che rappresentano le autorità pubbliche di livello basso, hanno un ruolo chiave da svolgere e un interesse fondamentale alla realizzazione della strategia Europa 2020, e al conseguimento della coesione economica sociale e territoriale. Il loro assetto di coinvolgimento dipenderà dall'assetto istituzionale dei singoli Stati membri e, in particolare, dai poteri giuridici e di bilancio assegnati ai diversi livelli territoriali in*

¹⁴⁷L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2001; L. HOOGHE, G. MARKS, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, in *American Political Science Review*

¹⁴⁸Parere del Comitato delle Regioni "sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dare seguito al libro bianco del Comitato delle Regioni", 2011

¹⁴⁹Alessandro Simonato, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*

rapporto al campo di azione dei vari fondi. A livello nazionale, gli Stati membri sono incoraggiati ad avvalersi delle associazioni e delle reti esistenti di autorità regionali, sub-regionali e locali, che possono offrire un'ampia rappresentatività e un forte contributo di esperienza pratica". Un nuovo metodo quindi che accentua la differenza che sussiste tra interessi territoriali e interessi funzionali. Questo approccio vorrebbe garantire una maggiore efficacia delle politiche comuni ed implicherebbe la necessità di un migliore coordinamento tra i diversi livelli di pubblico potere. Dal punto di vista della rilevanza normativa di tale approccio integrato e territoriale fondamentale è il nuovo regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1303/2013¹⁵⁰ che nasce con l'intenzione di coordinare ed armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione. Cambia il ruolo dei territori e, per estensione, delle istituzioni territoriali. Dal punto di vista giuridico questo implica una diversa funzione del territorio stesso che diviene elemento che con le sue specificità condiziona interessi e successivamente, decisioni pubbliche¹⁵¹. Il rapporto tra istituzioni regionali, territorio e interessi, è stato profondamente modificato dalle politiche europee (ci si riferisce alle politiche di coesione), poiché al fine della partecipazione ai singoli programmi finanziati dall'UE per periodi di tempo prestabiliti, uffici e organi regionali divengono parte di strutture che non hanno una dimensione puramente regionale o statale. La dimensione territoriale, così come emerge dall'articolo normativo sulla politica di coesione nella nuova programmazione 2014-2020 costituisce la naturale prosecuzione di un percorso ormai quasi ventennale¹⁵² che, a partire dal 2000, ha attraversato gli ultimi due cicli di programmazione. Tale esperienza ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi *place based*, che hanno fatto leva sul coinvolgimento ed il ruolo attivo conferito alle istituzioni e al partenariato locale.

Il paradigma della *governance* multilivello è strettamente collegato al principio di sussidiarietà. Più precisamente, secondo il Comitato delle Regioni *"l'attuazione della*

¹⁵⁰Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1303/2013 *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.*

¹⁵¹ Alessandro Simonato, Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della *multilevel governance*, in *federalismi.it*

¹⁵²G.Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, Torino, Giappichelli, 2010

governance multilivello poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato. Il rispetto del principio di sussidiarietà e la governance multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione"¹⁵³. In tale contesto le varie forme di partenariato diventano un istituto fondamentale. Il Protocollo di cooperazione tra Commissione e Comitato delle Regioni stabilisce che le due istituzioni hanno concordato affinché fosse rafforzato il principio di partenariato attraverso l'adozione di un approccio di *governance* multilivello per tutte le politiche dell'Unione per le quali la consultazione del Comitato è obbligatoria.

3.1.1 *Gli effetti della politica di coesione territoriale in Italia e la risposta della stessa*

Non è un mistero ormai che l'Unione europea auspicherebbe un ruolo maggiore da parte delle regioni all'interno della politica di coesione, dato che sono quelle che in base al principio di sussidiarietà possono interpretare nel modo migliore i bisogni e le criticità territoriali e sociali la cui conoscenza è indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020¹⁵⁴ alla quale tutto il nuovo ciclo di programmazione fa riferimento. Le politiche di coesione europee hanno da tempo, e in particolar modo durante l'ultima programmazione, incoraggiato il decentramento delle responsabilità verso livelli di governo più bassi¹⁵⁵ promuovendo un disegno di *governance* a più livelli attraverso i Regolamenti dei fondi SIE¹⁵⁶. Occorre vedere se l'Italia ha risposto positivamente a queste indicazioni o se viceversa ha preso un'altra strada. Tuttavia, malgrado le indicazioni europee, agli Stati membri sono stati lasciati ampi spazi di manovra sull'organizzazione interna e soprattutto sul grado di coinvolgimento degli attori di livello più basso. Questo ha creato una situazione nella quale i profili della *governance*

¹⁵³Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, 2009

¹⁵⁴Giuanluca Bellomo, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014

¹⁵⁵Ekaterina Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014

¹⁵⁶Per esempio attraverso l'obbligo di introdurre le pratiche concertative e partecipative da parte degli Stati, mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati sia a livello regionale che locale

multilivello si siano delineati in maniera assai differente da paese a paese. Per questi motivi, la tesi sul rafforzamento del ruolo delle regioni non è sempre scontata. Ancora meno scontato è il coinvolgimento e quindi il rafforzamento delle entità locali che invece sta assumendo una funzione fondamentale nell'approccio *place-based* adottato dalla programmazione 2014-2020¹⁵⁷. Dopo aver illustrato la storia della politica di coesione e del ruolo sempre maggiore che le regioni (utilizziamo il termine regioni per definire le entità sub-statali dell'Unione europea) hanno saputo ritagliarsi sia all'interno della vecchia CE poi nell'UE sia all'interno degli ordinamenti interni degli Stati, passiamo ora ad analizzare il ruolo che le regioni (in particolare noi intenderemo le regioni italiane) hanno nella *governance* dell'Unione europea. Strettamente connesso agli studi sulla *governance multilivello* è lo studio del ruolo, divenuto negli ultimi anni estremamente fluido, delle regioni all'interno dell'esperienza costituzionale nazionale da una parte, quanto alla definizione all'interno dello stesso sistema europeo di *governance*. Antonio D'Atena ha studiato a fondo queste dinamiche alle quali ha dato il fortunato nome di "*doppio intreccio federale*". Sul piano interno, questa dinamica ha ricevuto sicuramente una notevole spinta grazie alla riforma costituzionale del 2001. Vale la pena ribadire che la riflessione sull'apertura dell'Unione europea al pluralismo territoriale interno agli Stati membri, deve considerare il contesto di importanti asimmetrie esistenti tra gli Stati membri che variano dalla dimensione esclusivamente geografica e demografica alla considerazione dei diversi sistemi costituzionali e di governo¹⁵⁸. Fatta questa breve ma fondamentale precisazione, passiamo ad esaminare nello specifico il caso italiano e quindi delle regioni.

Nonostante siano passati ormai 70 anni dall'inizio del processo di integrazione, il problema delle autonomie locali non è mai cessato. Soprattutto il tema della partecipazione di queste all'elaborazione delle politiche comunitarie. Queste considerazioni hanno portato alle riflessioni sul migliore modello di *governance*. Malgrado la recente bocciatura tramite referendum costituzionale della legge costituzionale che avrebbe comportato un mutamento del ruolo delle regioni sullo scenario e interno e sovranazionale (nella fase di recepimento), nell'ordinamento

¹⁵⁷Ekaterina Domorenok, Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia, in Istituzioni del Federalismo, 2014

¹⁵⁸Francisco Balaguer Callejón, I Parlamenti sub_statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo, 2015, convegno

giuridico italiano, l'aumento del livello di partecipazione regionale all'attuazione e alla definizione delle politiche europee, conosce un legame stretto con le riforme costituzionali¹⁵⁹. Esempio significativo, ovviamente, è la riforma costituzionale del 2001 e il nuovo art 117. Quest'ultimo, nel comma quinto, permise alle regioni di ricoprire un ruolo di rilievo non solo nell'attuazione delle politiche europee ma anche nella loro elaborazione. La riforma del 2001 è stata una tappa importante nel percorso di coinvolgimento delle regioni alle quali fu dato maggiore peso nella c.d fase ascendente di formazione del diritto europeo¹⁶⁰. La suddetta riforma permetteva un maggiore coinvolgimento delle regioni attraverso, *in primis*, l'obbligo di conformare l'esercizio del loro potere legislativo ai vincoli derivanti dall'Unione europea¹⁶¹ e in secondo luogo riconoscendo alle regioni, nelle materie di loro competenza, di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, sempre nel rispetto della procedura di cui l'art 117 comma 5 Cost.

I nuovi poteri regionali europei¹⁶² riconosciuti in Costituzione vennero disciplinati dalla legge ordinaria n.131/2003 (legge La Loggia)¹⁶³ la quale disciplina la partecipazione diretta delle regioni agli organismi comunitari, consentendo ad esse di partecipare alle attività del Consiglio¹⁶⁴, della Commissione, e di accedere alla Corte di Giustizia europea per il tramite del Governo nazionale.

Successivamente, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 e la consacrazione di una nuova idea di *governance* multilivello (inclusione anche dei governi dei legislatori regionali secondo gli artt 4.2 e 1.2 TUE), il legislatore nazionale si è trovato quasi costretto ad adeguare la normativa italiana ai nuovi principi affermati a livello

¹⁵⁹Claudia Bianca Ceffa, Europa e territori: modelli di governance, strumenti e policy, rapporto finale di ricerca per la Regione Lombardia, 2016

¹⁶⁰ibidem

¹⁶¹Art 117 comma 1 Cost.

¹⁶²Claudia Bianca Ceffa, Europa e territori: modelli di governance, strumenti e policy, rapporto finale per la Regione Lombardia

¹⁶³Al fine di integrare il nuovo dettato costituzionale è intervenuto il ddl "La Loggia 42" dal nome del Ministro proponente, intitolato "Adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3". Convertito in legge il 5 giugno 2003.

¹⁶⁴Per "Consiglio" ci si riferisce al Consiglio dell'Unione Europea o Consiglio dei ministri dell'UE, vale a dire l'istituzione composta da un rappresentante per SM a livello di ministro. Detiene un ruolo fondamentale nel processo di formazione delle leggi assieme al Parlamento europeo

europeo attraverso la legge n. 11/2005 (c.d Legge Buttiglione). Tra questi principi vi sono:

- l'esplicito riconoscimento degli enti sub-statali come parte integrante della struttura costituzionale degli SM. (art. 4,2)
- il principio di sussidiarietà, secondo cui l'Unione interviene nelle materie non di sua competenza esclusiva solo nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in modo sufficiente dagli SM a livello centrale o locale.
- La valorizzazione del principio di prossimità.

Con la legge 234/2012 recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, il legislatore ha adeguato i meccanismi esistenti alle previsioni del Trattato di Lisbona e dei Protocolli allegati (Protocollo 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE, Protocollo 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità). Le novità, tuttavia, consistono nel potenziamento degli obblighi informativi ricadenti sul Governo nazionale nei confronti del Parlamento in merito soprattutto al rispetto del principio di sussidiarietà.

Ciascuna Camera può esprimere un parere motivato sulla conformità o meno al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione. Il suddetto parere è poi inviato ai Presidenti delle istituzioni dell'Unione europea e al Governo, il quale è obbligato a presentare un ricorso alla Corte di Giustizia laddove sia riscontrata una violazione del principio di sussidiarietà¹⁶⁵. Si evince certamente che il Governo rimane l'unico vero e principale interlocutore in sede europea e che ha l'obbligo di assicurare la coincidenza tra gli indirizzi definiti dalle due Camere e la posizione italiana presentata in sede di Consiglio.

¹⁶⁵La Corte di Giustizia può annullare gli atti giuridici dell'UE in determinate situazioni (c.d ricorsi per annullamento)- Possono chiedere alla Corte di annullare un atto dell'UE, il governo di uno Stato membro, il Consiglio dell'UE, la Commissione europea o, in taluni casi il Parlamento europeo. Anche i privati cittadini possono chiedere alla Corte di annullare un atto dell'UE che li riguardi direttamente. L'art 263 del tfue distingue varie categorie di ricorrenti. In primo luogo, prende in considerazione i **ricorrenti privilegiati** (quelli sopra citati), detti così perché possono presentare un ricorso per annullamento dinanzi alla CGUE senza dover dimostrare l'interesse ad agire. Il Trattato di Lisbona ha creato un nuovo tipo di ricorso: i parlamenti nazionali e il Comitato delle regioni possono ora presentare ricorso per annullamento contro gli atti che essi ritengono siano contrari al principio di sussidiarietà.

La legge 234/2012 ha sostituito la vecchia legge comunitaria con due distinti provvedimenti:

- **la legge di delegazione europea;** da presentare entro il 28 febbraio di ogni anno e destinata a contenere solo le deleghe legislative e le autorizzazioni per l'adempimento in via regolamentare degli atti europei;
- **la legge europea;** intesa come provvedimento di rifinitura, volto a dare attuazione agli atti dell'Unione e ai Trattati, nonché a contenere le disposizioni modificative o abrogative di norme sottoposte alle procedure di infrazione od oggetto di sentenze della Corte di Lussemburgo¹⁶⁶.

Le modifiche portate dal Trattato di Lisbona e i Protocolli addizionali allegati ai Trattati, hanno attribuito ai parlamenti regionali maggiori poteri di informazione, partecipazione e controllo in merito al funzionamento dell'Unione europea. L'assetto istituzionale dell'Unione è rimasto invariato, per cui lo snodo più significativo si ritrova nella partecipazione delle regioni nella fase c.d. ascendente del processo decisionale europeo e soprattutto nella procedura di controllo del principio di sussidiarietà. La partecipazione delle regioni nelle materie di propria competenza alla fase ascendente è importantissima non solo per ridurre il c.d. deficit democratico delle istituzioni europee ma anche per rendere più semplice la successiva fase di attuazione e recepimento del diritto comunitario a livello regionale¹⁶⁷ (da numerosi studiosi è stata avanzata l'ipotesi secondo la quale per migliorare l'efficacia delle politiche regionali dell'Unione europea, le regioni debbano essere coinvolte maggiormente nella fase ascendente del processo e non solo nella successiva fase di implementazione, non essendo, allo stato attuale delle cose, sufficientemente coinvolte). I meccanismi di partecipazione regionale e la forte attenzione alla fase ascendente hanno come obiettivo quello di garantire il corretto e tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale al momento dell'approvazione di tali proposte. La partecipazione delle regioni alla fase ascendente si suddivide in: ***partecipazione diretta e partecipazione indiretta.***

¹⁶⁶Claudia Bianca Ceffa, Europa e territori: modelli di governance, strumenti e policy, rapporto finale di ricerca per la Regione Lombardia

¹⁶⁷Claudia Bianca Ceffa, Europa e territori: modelli di governance, strumenti e policy, rapporto finale di ricerca per la Regione Lombardia

- **Partecipazione diretta:** partecipazione delle regioni nelle sedi comunitarie col fine di intervenire direttamente alla formazione degli atti comunitari, nelle materie di loro competenza esclusiva, mediante la partecipazione alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione.
- **Partecipazione indiretta:** coinvolgimento delle regioni nel procedimento statale di formazione della posizione nazionale da tenere nelle sedi comunitarie, procedimento che si realizza durante la Conferenza Stato-Regioni.

Negli ultimi anni vi è stata sicuramente una valorizzazione degli enti sub-statali nei processi decisionali europei. Questa valorizzazione vi è stata non solo sul piano nazionale (nello specifico di questo lavoro, quello italiano) ma anche su quello europeo¹⁶⁸. Per quanto riguarda il primo versante, quello nazionale, l'art. 117 comma 5 della Costituzione, introduce una nuova disciplina in merito alla partecipazione delle regioni alla c.d fase ascendente. L'importanza di questo articolo è che sancisce in Costituzione il rilievo del contributo regionale nei processi di definizione delle normative europee¹⁶⁹. Si può asserire dunque che vi è stato un doppio incremento delle funzioni degli enti locali. Da parte europea (per così dire), vi è stato, grazie soprattutto al trattato di Lisbona, un notevole rafforzamento del ruolo degli enti sub-statali, come abbiamo già avuto modo di constatare. E' nata una nuova idea di *governance* inclusiva anche dei governi e dei legislatori regionali¹⁷⁰. Il testo costituzionale richiedeva talune norme che dotassero il nostro ordinamento nazionale di questi strumenti per la partecipazione delle regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei. In questa direzione andava la legge 131/2003 che introduceva la regolamentazione relativa al contributo c.d diretto delle regioni. Due anni dopo, la legge n.11/2005, si soffermò sui profili interni o indiretti dell'intervento regionale nella definizione degli atti decisionali europei¹⁷¹. Grazie al

¹⁶⁸Per un approfondimento sul concetto di “doppio intreccio federale” si veda A. Simonato “Brevi note in tema di “doppio intreccio federale” nell’esperienza costituzionale belga

¹⁶⁹Francesco Paterniti, La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell’architettura istituzionale italiana, in federalismi.it

¹⁷⁰Ci si riferisce in particolare degli art 4,2 TUE, art 1,2 TUE (clausola di prossimità), art 5 TUE più protocolli allegati sul rispetto del principio di sussidiarietà.

¹⁷¹Francesco Paterniti, La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell’architettura istituzionale italiana, in federalismi.it

Trattato di Lisbona del 2007 (e ratificato nel 2009) si aprono nuovi orizzonti per quanto riguarda lo spazio di manovra delle regioni all'interno di questo complicato scacchiere dei processi decisionali sovranazionali. Il suddetto trattato ha aperto la strada a una riforma della ormai obsoleta legislazione nazionale in materia, permettendo di attivare le possibilità partecipative previste nel Trattato. In tale contesto trova la sua *raison d'être* la legge 234/2012 che, sostituendo in toto la disciplina della legge 11/2005 “ *Da un lato rinnova alcuni istituti procedurali già esistenti, aggiornandoli però alla luce delle necessità manifestatesi a seguito del loro concreto utilizzo, e dall'altro, di introdurre nuovi percorsi di coinvolgimento in linea con gli orientamenti desumibili dal Trattato di Lisbona in merito all'accresciuto rilievo degli enti regionali nei processi di definizione delle politiche e degli atti normativi europei*”¹⁷².

La partecipazione regionale alla definizione delle politiche e degli atti legislativi comunitari ha messo in luce una nuova tendenza. Se in passato gli Stati nazionali sono stati i principali promotori delle proposte atte a curare l'originaria “*cecità regionale*”¹⁷³ da cui era affetto l'ordinamento europeo, adesso, invece è proprio quest'ultimo che manifesta una significativa tendenza verso una *governance* multilivello, in cui l'elaborazione della politica eurounitaria risulti contributo dei diversi livelli di governo¹⁷⁴. Non solo dei diversi livelli di governo, ma anche nuove forme di suddivisione del potere che prevedano la partecipazione non solo degli enti sub-statali ma anche della società civile; una integrazione multi-territoriale basata sulla necessità di un coordinamento di azione tra differenti livelli territoriali di governo e gli attori del settore privato; allocazione del potere decisionale al livello territoriale più basso; utilizzazione di strumenti giuridici maggiormente flessibili rispetto agli atti vincolanti¹⁷⁵. Di queste caratteristiche si avrà modo di trattare nel capitolo successivo. A seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona e delle novità che esso contiene in merito al rilievo degli enti regionali¹⁷⁶, le regioni possono interagire direttamente con le istituzioni dell'Unione e la loro rilevanza

¹⁷² *ibidem*

¹⁷³ Vedi capitolo primo per una definizione del concetto di *cecità regionale*

¹⁷⁴ Francesco Paterniti, La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana, in *federalismi.it*, 2015

¹⁷⁵ D. STRAZZARI, Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario, in *Dir. pub. comp. eur*

¹⁷⁶ Ci si riferisce al Principio di sussidiarietà/prossimità

non confina più unicamente con il contributo che esse possono dare all'interno del territorio. La prospettiva della *governance* multilivello si riferisce alla legittimazione regionale ad intervenire nelle dinamiche decisionali sovranazionali seppur ancora per mezzo dei rispettivi Stati o degli organismi rappresentativi dei livelli territoriali quali il Comitato delle Regioni¹⁷⁷. Può certamente dirsi che il ruolo del Comitato delle Regioni nella *governance* multilivello europea si è evoluto ed è evidente come il Comitato stia cercando di rafforzare il proprio ruolo proprio partendo dal controllo di sussidiarietà e dal nuovo ruolo che esso ricopre per la sua tutela dopo Lisbona. Diversi sono gli strumenti che il Comitato ha posto in essere per fare conoscere il network. Occorre tuttavia riflettere sui potenziali spazi di cambiamento del ruolo del Comitato nel processo decisionale europeo¹⁷⁸. Un primo spunto è offerto dalla natura dei pareri che oggi esso emana, che anche quando obbligatori non sono mai vincolanti, ma per i quali non è prevista neppure la garanzia minima dell'obbligo di motivazione nei casi in cui l'istituzione che lo ha "dovuto" richiedere decida di non tenerne conto. Come sottolineato da alcuni studiosi, considerare la formulazione del parere come un mero aggravio procedurale e non come un contributo, anche non condiviso, alla decisione finale, vanifica la possibilità che il Comitato delle Regioni possa divenire un soggetto attivo di tale processo. E' poi evidente che la composizione del Comitato riflette la diversificazione delle realtà infra-statali, rendendo prevalente la dimensione politica rispetto a quella della valorizzazione delle competenze degli enti regionali con poteri legislativi. Per quanto riguarda la composizione della delegazione italiana infatti, essa si compone di 14 rappresentanti delle regioni e 14 rappresentanti degli enti locali da cui ne deriva che non tutte le regioni sono rappresentate. Da queste caratteristiche del Comitato deriva la qualificazione dello stesso come "*generic representative forum*" piuttosto che come importante elemento del processo decisionale europeo.

¹⁷⁷L.Frosina, La valorizzazione della dimensione regionali nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni, 2012

¹⁷⁸Anna Papa, Il modello europeo di integrazione e la *multilevel governance* europea.

CAPITOLO TERZO

LA POLITICA DI COESIONE QUALE POLITICA MULTILIVELLO

1 La RIS3

La “*Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*” (RIS3)” rappresenta uno degli aspetti innovative dell’attuale programmazione della politica di coesione. Partendo dalla ricerca della genesi del concetto di *Smart Specialisation*, cercando di fornire una panoramica generale del perché è sorta, si analizzano i passaggi che hanno portato tale concetto a diventare un elemento strategico fondamentale all’interno della programmazione. Successivamente si è fornita un’analisi di come la suddetta strategia è stata applicata alla politica di coesione attraverso Strategie regionali, divenute condizione *ex ante* per l’accesso al FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale). Dopo aver fornito una panoramica sul perché si è creata la RIS3, si è analizzato più nel dettaglio il processo che ha portato la Regione Toscana a scrivere la propria RIS3 e soprattutto come la stessa regione ha organizzato la sua *governance*. Questa ricerca, che costituisce un capitolo di questo lavoro complessivo sulla politica di coesione, è stata permessa grazie ad un tirocinio formativo svolto presso l’Autorità di gestione del POR FESR della Regione Toscana, che è propriamente l’autorità preposta alla gestione e all’attuazione del Programma. La peculiare posizione che ricoprono le regioni¹⁷⁹ nella gestione dei fondi c.d indiretti¹⁸⁰, ha permesso di vedere da vicino come i fondi strutturali agiscono sul territorio dell’Unione. In particolare il lavoro svolto presso l’Autorità di gestione, si è concentrato su un approfondimento del principio di partenariato e di come viene dato seguito allo stesso nell’attuazione della RIS3. Questo lavoro pone attenzione al modello di *governance* e di come la regione ha attuato le indicazioni della Commissione nella

¹⁷⁹In questo lavoro, con il termine “Regione” si intendono le Regioni italiane

¹⁸⁰I fondi indiretti si differenziano da quelli diretti per vari motivi. Mentre quelli diretti sono erogati direttamente dalla Commissione, quelli indiretti sono gestiti dalle Regioni e sono chiamati “strutturali”. Queste hanno un ruolo fondamentale di raccordo tra le Istituzioni europee, lo Stato centrale e le autorità locali, imprese etc. Si trovano quindi ad avere a che fare direttamente con coloro i quali beneficeranno dei fondi erogati. Si potrebbe affermare che le Regioni costituiscano il “braccio” dell’Unione europea per quello che concerne la politica di coesione.

organizzazione dello stesso e si inserisce nella cornice più ampia di analisi del concetto di *governance* multilivello, fornendone un esempio estremamente concreto, oltre che del suo funzionamento. Alla luce di queste considerazioni sul principio di partenariato e sulla *governance* multilivello, questa ricerca ha cercato di dimostrare come la Regione Toscana, nella fase di *governance* della RIS3, ha risposto in modo positivo ai criteri di inclusività e partecipazione raccomandati dalla Commissione.

2 *Politica di coesione e governance multilivello*

“La coesione territoriale opera su due livelli. Europeo e nazionale, dando vita a un sistema multidimensionale fondato sulla sussidiarietà verticale e orizzontale, declinata quale canone di attribuzione di competenze concorrenti che, insieme con i principi di decentramento e di autonomia, trova applicazione flessibile mediante strategie integrate a più livelli di governo, tra i quali di volta in volta è possibile individuare quello in concreto più adeguato-non solo per prossimità-all'oggetto dell'intervento e ai suoi destinatari¹⁸¹. Un ruolo fondamentale è svolto dal partenariato, le cui dinamiche permeano i rapporti tra le varie figure soggettive operanti nel sistema, per un verso generando forme di collaborazione e di cooperazione fondate su moduli di coordinamento aperto (...) per altro verso, coinvolgendo stabilmente gli attori territoriali mediante accordi-appunto-di partenariato nella costruzione di percorsi di sviluppo territoriale”. Con queste parole il Professor Pier Luigi Portaluri definisce in breve la politica di coesione. A questa esaustiva definizione si potrebbe aggiungere che la coesione territoriale opera su quattro livelli: Europeo, nazionale, regionale e locale. Nelle pagine che seguono si cercherà di gettare un cono di luce su questi meccanismi che paiono (e sono) tanto complessi, ma che sono fondamentali per un efficace funzionamento di questa politica

L'espressione “politiche di coesione”, quale sinonimo del concetto di “politica regionale”, viene utilizzata per identificare gli strumenti a gravare sul bilancio europeo

¹⁸¹Pier Luigi Portaluri, La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie, 2016, in Federalismi.it

disciplinati dal Titolo XVII TFUE. Tale espressione rimanda quindi ad una politica di investimenti finalizzata a promuovere uno sviluppo armonioso e a ridurre il divario tra il livello di sviluppo delle varie regioni¹⁸². L'Unione appoggia questa finalità con l'azione che essa svolge attraverso i fondi strutturali o indiretti¹⁸³, ma non esclusivamente. La politica regionale¹⁸⁴ individua delle risorse specifiche al fine di ridurre gli squilibri tra i territori, intendendo per territorio non il livello di governo titolare o destinatario dell'intervento, ma piuttosto un territorio quale ambito di destinazione del finanziamento. Il procedimento di finanziamento attraverso i fondi strutturali, definito dai Regolamenti facenti capo ai Trattati, coinvolge soggetti operanti a livelli di governo diversi tanto nella fase di programmazione quanto nella fase di gestione e controllo. Ogni SM è libero di individuare i livelli di governo chiamati a prendere parte alle suddette fasi di programmazione e esecuzione dei fondi. Per quanto concerne l'ordinamento costituzionale italiano a cui fa riferimento questo lavoro, si rileva la competenza legislativa concorrente del Parlamento italiano e dei Consigli regionali per la disciplina dei rapporti tra le autonomie e l'UE¹⁸⁵ (art. 117, comma 3).

I fondi strutturali costituiscono sostanzialmente una forma di aiuto non rimborsabile per il supporto dei programmi attuativi di iniziativa regionale e statale in base alla scelta compiuta da ciascun ordinamento interno. I fondi erogati dalla Commissione europea giungono ai beneficiari finali attraverso la mediazione delle autorità statali e regionali che sono tenute dapprima a programmare e in un secondo tempo a gestire i diversi interventi diventando di fatto co-gestori di progetti comuni programmati su scala pluriennale. Questo procedimento deve rispondere a taluni principi che arricchiscono la politica di coesione: *complementarietà, addizionalità, concentrazione, programmazione e partenariato*. Alla luce del principio di complementarietà, da un lato gli SM e le stesse istituzioni UE sono tenute a condurre le loro politiche economiche generali con il fine di raggiungere gli obiettivi della politica di coesione sovranazionale (art. 175 TFUE),

¹⁸²Alessandro Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. Editore CLEUP, 2016

¹⁸³Si definiscono indiretti quei fondi che sono gestiti da terzi e non direttamente dalla Commissione.

¹⁸⁴Come già sottolineato, politica di coesione e politica regionale sono sinonimi. Il *Documento strategico preliminare nazionale per i fondi strutturali nel periodo di programmazione 2007/2013* offre una definizione di politica regionale da intendersi come “*quella parte della politica per lo sviluppo rivolta alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori*”.

¹⁸⁵Alessandro Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. Editore CLEUP, 2016

mentre dall'altro i fondi strutturali intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese quelle a livello regionale e locale, integrandovi le priorità europee. Si tratta quindi di complementarità tra politica regionale europea e politiche nazionali. Si rileva che la complementarità si veste di connotati politici oltre che macroeconomici, comportando una integrazione nelle politiche nazionali delle strategie complessive dell'Unione¹⁸⁶. Quando si parla di fondi strutturali, si deve tenere a mente che qualsiasi azione intrapresa a livello regionale o nazionale volta all'erogazione dei fondi per la nuova programmazione 2014-2020, risponderà sempre ai criteri individuati dalla Strategia Europa 2020. Un altro principio è quello della concentrazione, ossia della necessità che gli aiuti siano appunto concentrati su alcuni obiettivi strategici per evitare una dispersione inutile delle risorse. La politica di coesione ha infine favorito una europeizzazione delle singole amministrazioni nazionali alla luce anche del principio di programmazione quale cardine dell'azione pubblica degli enti. Per adeguarsi ai principi sovranazionali, le autorità statali e regionali hanno infatti dovuto migliorare la capacità organizzativa sviluppando metodologie e attività di monitoraggio nuove¹⁸⁷. Per questi motivi la politica di coesione non solo è il luogo di nascita delle riflessioni attorno alla *governance* multilivello ma anche il terreno migliore su cui verificare il contenuto della stessa alla luce della sua concreta applicazione. Come è noto, al fine di migliorare la capacità di spesa attraverso il miglioramento dell'efficacia della pianificazione e delle procedure, le politiche di coesione europee hanno da tempo incoraggiato il decentramento delle responsabilità verso i livelli di governo più bassi¹⁸⁸. Il disegno di una *governance* a più livelli è stato infatti promosso attraverso i regolamenti dei fondi strutturali con l'obbligo di introdurre le pratiche concertative e partecipative da parte degli SM, mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati sia a livello regionale che locale. Tuttavia, i profili della *governance* multilivello si sono manifestati in modo assai diverso in ogni SM, essendo determinati dai modelli di coordinamento interni esistenti, in cui l'equilibrio decisionale e operativo, spesso, non è stato a favore dei governi sub-statali¹⁸⁹. In alcuni

¹⁸⁶Alessandro Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. Editore CLEUP, 2016

¹⁸⁷Valeria Fargion, Leonardo Morlino, Stefania Profeti, *Europeanisation and territorial representation in Italy*, *Journal West European Politics*, 2007

¹⁸⁸Ekaterina Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, *Istituzioni del federalismo*, 2014

¹⁸⁹ibidem

SM per esempio, il potenziamento del livello regionale, si è concentrato solo su alcuni aspetti lasciando agli Stati ampi margini di manovra sul resto. Anche nella nuova programmazione è rimasta nella responsabilità dello Stato la definizione del sistema istituzionale-organizzativo complessivo che garantisca l'attuazione dei programmi al livello territoriale appropriato, in osservanza dei principi di sana gestione finanziaria, coerenza e complementarità degli interventi¹⁹⁰. Per questi motivi, malgrado le regioni abbiano senza dubbio visto aumentare le proprie competenze all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, esse rimangono fortemente dipendenti dalla ripartizione di responsabilità centro-periferia definita a livello nazionale e dai meccanismi di coordinamento inter-istituzionali interni agli SM. Ancora meno scontato appare il coinvolgimento del livello locale, che fino alla nuova programmazione era stato poco considerato, mentre ora sta assumendo una funzione strategica nell'approccio *place-based* adottato dalla programmazione 2014-2020. Questa ultima parte del mio lavoro, dunque, si concentra sulla *governance* dei fondi strutturali, partendo da un esame del disegno multi-livello tracciato dai regolamenti europei e ricostruendo quello che si è sviluppato in Italia nella Regione Toscana.

3 La governance multilivello dei fondi strutturali: quale equilibrio tra i diversi livelli?

Il processo di decentramento atto a incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico nell'ambito delle politiche di coesione dell'Unione europea ha interessato la maggior parte degli SM a partire dall'inizio degli anni '90¹⁹¹ e le regole di programmazione dei Fondi strutturali hanno favorito questa tendenza imponendo indirettamente agli SM di istituire meccanismi di programmazione basati sul principio di partenariato¹⁹² allo scopo di includere soggetti istituzionali sub-statali e interessi economici e sociali nella

¹⁹⁰Artt. 74-75 del Regolamento (UE) 1303/2013

¹⁹¹L.Hooghe, G.Marks, A.Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge, 2010

¹⁹²Il principio di partenariato si suddivide in verticale e orizzontale. Il primo si riferisce alle amministrazioni pubbliche dal livello comunitario a quello locale, il secondo invece coinvolge trasversalmente tutti i settori della società civile (associazioni che rappresentano le parti imprenditoriali e sociali, i cittadini, le associazioni di cittadini ecc)

definizione e nell'implementazione degli interventi cofinanziati dai fondi UE. Tuttavia, malgrado queste indicazioni, il consolidamento della *governance* multilivello si è affermato in modo disomogeneo all'interno dei vari SM. La programmazione 2014-2020 aggiunge un elemento di novità rispetto al passato, un elemento di sfida dal punto di vista degli equilibri istituzionali¹⁹³. Essa sottolinea l'importanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione, introducendo nel Regolamento 1303/2013 agli artt. 32-35 indicazioni sulle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Queste indicazioni e l'utilizzo degli strumenti¹⁹⁴ indicati nel Regolamento, sono facoltative per tutti i fondi ad eccezione del Fondo europeo di sviluppo agricolo rurale (FEASR). Dal punto di vista teorico, questi strumenti indicati nel Regolamento dovrebbero rispondere ai fabbisogni dei territori. Resta da verificare in quale misura le Autorità di gestione (AdG) nazionali ma soprattutto regionali li useranno.

4 Il Principio di partenariato e la governance multilivello nella Regione Toscana. La Strategia di Ricerca e Innovazione per la Smart Specialisation

Il partenariato è una forma di collaborazione e confronto tra diverse parti. Queste possono avere natura diversa: soggetti pubblici o privati, forze economiche e sociali, ma sono accomunate dal fatto di condividere un medesimo settore di interesse. Questa forma di collaborazione è finalizzata alla concentrazione della programmazione e attuazione di interventi per lo sviluppo economico, del territorio e dell'integrazione sociale.

Il partenariato è uno dei principi di riferimento della politica europea di coesione economica e sociale fin dalla riforma del 1988, la quale riconosceva al partenariato una funzione chiave e sottolineava la necessità di una più stretta collaborazione tra la

¹⁹³Ekaterina Domorenok, Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia, Istituzioni del federalismo, 2014

¹⁹⁴Nel Regolamento 1303/2013 artt. 32-36, sono indicati due tipi di strumenti: Lo Sviluppo locale di tipo partecipativo denominato sviluppo locale LEADER, e gli Investimenti territoriali integrati.

Commissione e le istituzioni degli SM ai vari livelli (nazionale, regionale e locale) nelle fasi di programmazione e attuazione degli interventi.

Nel Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, il partenariato viene esteso alle autorità regionali e locali, alle parti socio-economiche e ad altri organismi competenti. I partner dunque, intervengono in ogni fase: preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione. Questo approccio assicura che le competenze dei diversi partner nei rispettivi settori di attività siano adeguatamente sfruttate garantendo così il più efficace utilizzo delle risorse dell'Unione europea. Il coinvolgimento su tutti i livelli dei partner della politica di coesione nella pianificazione, attuazione e nella valutazione dei programmi è necessario affinché si sentano protagonisti degli interventi dell'Unione europea e affinché condividano un comune impegno per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. E' facilmente intuibile che un lavoro partenariale di questo tipo, oltre a permettere la partecipazione ad una vasta gamma di attori, evita anche che questo tipo di politiche siano soggette a pressioni da parte delle lobbies. Certamente il partenariato avanza di pari passo con l'approccio della *governance* multilivello ed entrambi si alimentano a vicenda poiché quest'ultimo rafforza l'attuazione del principio di partenariato in due direzioni: sia in senso verticale, tra le autorità regionali e locali, tra il governo nazionale e l'Unione, che in senso orizzontale tra i diversi livelli, i partner economici e sociali e le organizzazioni della società civile.

Il Titolo XVIII del TFUE è dedicato alla coesione economica, sociale e territoriale. Quest'ultima accezione (territoriale) rappresenta una delle novità introdotte da Lisbona, e comporta, un arricchimento della coesione economica e sociale come sostenuto nel Libro verde sulla Coesione Territoriale 2008¹⁹⁵. Osservare la coesione da un punto di vista territoriale porta l'attenzione a termini quali lo sviluppo sostenibile e l'accesso ai servizi e per tali motivi la nuova programmazione ha spinto fortemente verso forme di partenariato, proprio per la sua forte componente territoriale, poiché solo un forte partenariato è in grado di garantire una progettazione e implementazione delle politiche basate sulle conoscenze locali. L'aver enfatizzato la componente territoriale, permette alla nuova programmazione di sviluppare politiche regionali meno generiche e più incentrate

¹⁹⁵COM (2008) 616, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo. Libro verde sulla coesione territoriale Fare della diversità territoriale un punto di forza.

sulle specificità territoriali (si ricorda anche il processo *bottom-up* di scoperta e la promozione delle eccellenze regionali di cui *infra*) e la necessità di sviluppare partenariati fortemente radicati sul territorio che contribuiscano sia alla fase di programmazione (a monte) sia alle successive fasi di attuazione e monitoraggio. In questo contesto di forte valorizzazione territoriale non solo il principio di sussidiarietà continua a compiere il proprio ufficio, ma la necessità di attuare più efficacemente la *governance* multilivello appare una *conditio sine qua non* per poter usufruire dei finanziamenti stanziati. Un coinvolgimento effettivo di tutti i livelli di governo e degli *stakeholders* intesi come rappresentanti degli enti locali, delle imprese e delle parti sociali sia in fase di programmazione che di gestione, risulta fondamentale per adempiere alle obbligazioni assunte dallo SM. L'assunzione di misure per migliorare il sistema di *governance* multilivello è stata individuata come priorità già durante la programmazione precedente, nella Relazione strategica nazionale sull'attuazione della politica di coesione 2007-2013. In questa sede, oltre a sottolineare come una compiuta attuazione della *governance* multilivello fosse necessaria, si sosteneva che di conseguenza il partenariato istituzionale degli enti locali e rappresentanze delle parti sociali e delle imprese, sarebbero dovuti essere coinvolti realmente fin dal processo di programmazione. Conformemente al sistema di *governance* a più livelli, gli Stati membri associano i partner (autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; le parti economiche e sociali e i pertinenti organismi che rappresentano la società civile) alle attività di preparazione degli Accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza (CDS) come predisposto dall'art. 48 del Regolamento 1303/2013.

5 Il Principio di partenariato durante la programmazione 2014-2020

L'articolo 11 del Regolamento (CE) n. 1803/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, sottolinea che gli obiettivi dei Fondi strutturali sono perseguiti nel quadro di uno stretto partenariato tra la Commissione e ciascun SM.

Secondo lo stesso Regolamento, ciascun SM deve organizzare un partenariato con autorità ed organismi quali:

- le autorità regionali, locali e autorità pubbliche competenti
- le parti economiche e sociali
- ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile (vedi il regolamento)

Tra le varie novità del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 rientra il principio di partenariato nella programmazione, gestione, sorveglianza e valutazione dei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei. Il partenariato non è certo un principio nuovo, tuttavia gli Stati membri lo attuano in modo molto differente gli uni dagli altri. Per questo motivo, la Commissione europea ha adottato una serie comune di norme per colmare questo divario. Un vero e proprio Codice di condotta sul principio del partenariato, vincolante per gli Stati membri al fine di sostenerli nell'organizzazione dei partenariati è stato adottato garantendo il dialogo e la partecipazione di tutti gli attori rilevanti nella gestione dei Fondi: autorità nazionali, regionali, locali, altre autorità pubbliche, sindacati, datori di lavoro, organizzazioni non governative, ecc, poiché si prevede che un maggior coinvolgimento dei partner favorisca una spesa più efficace dei Fondi. Il partenariato deve essere visto in stretto collegamento con l'approccio di *governance* multilivello e col principio di sussidiarietà: il coinvolgimento dei partner aiuta a ridurre i problemi di coordinamento e di capacità nel processo di formazione e attuazione delle politiche tra i differenti livelli di governo. Pur lasciando agli Stati ampio margine di manovra, il Codice di condotta richiede che essi assicurino comunque una serie di condizioni necessarie per garantire l'attuazione del principio del partenariato. Le parole chiave per assicurare un'efficace collaborazione tra i soggetti interessati sono: trasparenza, informazioni adeguate e tempi sufficienti. Il Codice, in particolare, stabilisce i principi e le buone pratiche riguardanti: le procedure trasparenti per l'identificazione dei partner, sia per l'Accordo di Partenariato che per i Programmi (Capo II); il coinvolgimento dei partner nell'attività di programmazione (preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi) (Capo III); la formulazione di regole riguardanti la composizione e le procedure interne dei comitati di sorveglianza (Capo IV); il coinvolgimento dei partner nella gestione (preparazione dei bandi), sorveglianza e valutazione dei Programmi (Capo V); il rafforzamento della capacità istituzionale dei

partner al fine di migliorarne le competenze e le abilità per poter partecipare attivamente al processo, nonché il ruolo della Commissione europea nella disseminazione di buone pratiche (Capo VI). Il 29 ottobre La Commissione europea ha adottato l' "Accordo di Partenariato"¹⁹⁶ con l'Italia sull'uso dei fondi strutturali e di investimento per la crescita e l'occupazione nel 2014-2020 in cui si definisce la strategia per un uso ottimale dei Fondi strutturali e di investimento europei in tale Paese. L'accordo odierno apre la via all'investimento di 32,2 miliardi di euro di finanziamenti totali a titolo della politica di coesione nel periodo 2014-2020 (a prezzi correnti, compresi i finanziamenti nel campo della cooperazione territoriale europea e lo stanziamento per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile). L'Italia riceve inoltre 10,4 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e 537,3 milioni di euro per il settore marittimo e della pesca. Gli investimenti dell'UE contribuiranno ad affrontare il problema della disoccupazione e ad incentivare la competitività e la crescita economica, dando sostegno all'innovazione, alla formazione e all'istruzione negli ambiti urbani e nelle zone rurali. Essi serviranno anche a promuovere l'imprenditoria, a combattere l'esclusione sociale e ad aiutare lo sviluppo un'economia ecocompatibile ed efficiente sul piano delle risorse.

5.1 Normativa di riferimento relativa al principio di partenariato

Da molto tempo il partenariato rappresenta uno dei principi chiave per l'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune (Fondi del QSC) dell'Unione europea. Il principio di partenariato, come anticipato, comporta una stretta collaborazione negli Stati membri tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, come pure con il settore privato e il terzo settore. È opportuno un coinvolgimento attivo dei partner nel corso dell'intero ciclo dei programmi: preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione. Oltre a questo il partenariato va visto in stretta correlazione con l'approccio della *governance* multilivello e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, intendendo con *governance* multilivello un'azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e

¹⁹⁶Secondo l'art. 5 del Regolamento 1303/2013, ogni Stato membro organizza, per l'Accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali.

delle autorità regionali e locali, fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE¹⁹⁷. La rilevanza che ha acquisito il principio di partenariato nella nuova programmazione è evidente e si evince anche dai documenti non giuridicamente vincolanti (ma squisitamente politici) del Comitato delle Regioni. Il 3 aprile 2014 è stata adottata dal CdR la Carta della *governance* multilivello, un manifesto politico delle città e delle regioni d'Europa che invita tutte le autorità pubbliche ad adottare la *governance* multilivello nell'attuazione quotidiane delle politiche. Ciò significa innanzitutto lavorare in partenariato. Nel preambolo vengono esplicitamente elencati i principi fondamentali a cui fare riferimento in applicazione della *governance* multilivello. Tra questi si annovera la promozione della partecipazione e del partenariato coinvolgendo i soggetti pubblici e privati interessati nell'intero processo di elaborazione delle politiche rispettando ovviamente quei principi fondamentali per tutto il funzionamento dell'UE, ovvero i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Le regioni, in quanto “utilizzatrici finali” del principio di partenariato, devono considerare una vasta normativa che spazia essenzialmente da documenti dell'UE, documenti dello Stato Italiano e documenti della regione. Tra questi ovviamente quelli più importanti sono i primi, i quali sono i “*driver*” di tutta l'azione regionale. Per quanto riguarda il principio di partenariato, i documenti più rilevanti da tenere in considerazione sono essenzialmente di natura giuridica dell'Unione. Tra questi si annoverano:

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

del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio” già citato in precedenza poiché Regolamento cardine di tutto il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020. In particolare, l'articolo 5 del suddetto Regolamento stabilisce che ogni SM organizza, rispettivamente per il contratto di partenariato e per ciascun programma, un partenariato

¹⁹⁷in particolare, il libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CONST –IV – 020, 2009.

con determinati partner segnati all'interno del Regolamento stesso¹⁹⁸. In linea di massima comunque Il regolamento "disposizioni comuni" impone agli Stati membri di organizzare un partenariato con a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, b) le parti economiche e sociali e c) gli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi responsabili della promozione della parità e della non discriminazione. I partenariati devono essere organizzati in base all'assetto istituzionale di ciascuno Stato membro. Negli Stati membri ad assetto decentrato, le regioni saranno attori chiave nell'organizzazione del partenariato.¹⁹⁹

2)DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune –

elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato. Redatto a titolo informativo e non giuridicamente vincolante, tuttavia è utile per quanto riguarda una definizione del principio di partenariato.

3)REGOLAMENTO DELEGATO (UE)²⁰⁰ N. 240/2014 DELLA COMMISSIONE

del 7 gennaio 2014

recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei con l'obiettivo di fornire un codice europeo di condotta per sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione di partenariati finalizzati agli accordi di partenariato e ai programmi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE), dal Fondo di coesione, dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Il principio di partenariato è strettamente collegato al concetto di *governance* multilivello e nella nuova programmazione questa logica è accentuata. Un coinvolgimento di tutti i

¹⁹⁸REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

¹⁹⁹ibidem

²⁰⁰Nella procedura per gli atti delegati (articolo 290 del TFUE), la Commissione può adottare regolamenti delegati per specificare o integrare determinati aspetti o dettagli di un regolamento o di una direttiva dell'UE.

livelli di governo attraverso la partecipazione delle autorità regionali, locali, cittadine e delle altre autorità pubbliche competenti favorisce un approccio coerente e integrato nell'attuazione dei fondi. Le autorità regionali e locali, quelle cioè di livello più basso, svolgono un ruolo chiave nella realizzazione della Strategia Europa 2020, che come detto, è stata ancorata al nuovo ciclo di programmazione.

Nella maggior parte dei casi, un ruolo di primo piano nel partenariato è svolto dalle regioni le quali partecipano attivamente all'elaborazione dei documenti strategici e all'attuazione dei fondi del QSC a livello nazionale. Spesso le regioni, in particolare quelle cui sono attribuiti poteri costituzionali, sono anche Autorità di gestione, responsabili quindi di garantire la partecipazione dei partner alla preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi²⁰¹. Le regioni che siano Autorità di gestione dei programmi devono organizzare il partenariato e coinvolgere nelle attività di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi le autorità locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità e della non discriminazione. La partecipazione attiva di tutte le parti interessate è fondamentale fin dalle primissime fasi della programmazione in particolare per quanto concerne la preparazione del contratto di partenariato a livello nazionale e dei programmi a livello nazionale e regionale. Secondo il Regolamento “disposizioni comuni”²⁰², il contratto di partenariato e i programmi devono essere elaborati dagli SM o da un'autorità da essi designata in collaborazione coi partner. Per quanto riguarda la fase di attuazione invece, i c.d. Comitati di Sorveglianza²⁰³ giocano un ruolo essenziale nell'attuazione dei programmi e sono la naturale espressione dei partenariati all'opera, nei programmi²⁰⁴. I membri dei Comitati di Sorveglianza devono essere designati dallo Stato membro con l'Autorità di gestione. Uno Stato membro può istituire un unico comitato di sorveglianza per i programmi cofinanziati dai Fondi del QSC. I CdS devono essere composti da rappresentanti dell'autorità di gestione e degli organismi intermedi e da rappresentanti dei

²⁰¹Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune-elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato

²⁰²Regolamento 1303/2013

²⁰³ O CdS

²⁰⁴Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune-elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato

partner²⁰⁵. In definitiva, esso rappresenta la sintesi del partenariato che ha preso parte alla stesura del POR, valutano l'attuazione dei programmi e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi, esaminano nel dettaglio tutti gli aspetti che incidono sui risultati dei programmi. Infine devono essere consultati ed emettere un parere sulle eventuali modifiche dei programmi e possono rivolgere raccomandazioni all'autorità di gestione in merito all'attuazione dei programmi e alla loro valutazione²⁰⁶.

6 Il principio di partenariato e la governance multilivello

La Commissione ha indicato la *governance* multilivello come unico possibile modello di attuazione della politica di sviluppo regionale europea; il che vale ovviamente anche per l'Italia. Un corretto e appropriato dialogo tecnico e politico fra tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella programmazione e attuazione delle politiche di coesione, soprattutto con gli Enti locali titolari di funzioni amministrative, consente non solo di rimuovere parecchi ostacoli burocratici, ma soprattutto permette di conseguire più efficacemente i risultati in termini di miglioramento degli obiettivi. La centralità della corretta ed efficace applicazione di strumenti di *governance* multilivello è peraltro riconosciuta in tutte le recenti Comunicazioni della Commissione sul futuro della politica di coesione e sugli obiettivi della Strategia “Europa 2020” e, senza dubbio, all'interno della quinta e della sesta relazione sulla coesione. L'assunzione di misure correttive e migliorative del sistema di *governance* multilivello è stata inoltre individuata come priorità già nella *Relazione strategica nazionale* sull'attuazione della politica di coesione 2007-2013, che indicava la mancata completa applicazione di tale sistema come una criticità nella programmazione ed attuazione delle politiche di coesione in Italia. Per questo motivo si indicava che il Partenariato istituzionale degli enti locali e le rappresentanze delle parti sociali e delle imprese sarebbero dovuti essere coinvolti fin dal processo di

²⁰⁵Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

²⁰⁶ibidem

programmazione, analisi e applicazione del quadro normativo comunitario e, successivamente, nella definizione e programmazione delle *policy* e degli interventi, in modo da migliorare l'impatto delle politiche comunitarie verso le amministrazioni locali sotto il profilo normativo e della programmazione economica. Malgrado queste indicazioni, problemi legati alla piena attuazione della *governance* multilivello permangono anche nell'attuale programmazione, come sottolineato dal Parlamento europeo attraverso una Risoluzione del 13 settembre 2016 : *"si rammarica del fatto che alcuni Stati membri hanno deciso di optare per le RIS3 nazionali senza dare alle autorità locali e regionali l'opportunità di elaborare i propri pareri, compromettendo in tal modo il processo di scoperta imprenditoriale dal basso verso l'alto che dovrebbe essere sancito dalle RIS3; sottolinea l'importanza di un approccio regionale, dal momento che l'attuazione delle RIS3 può avere successo soltanto se basata su punti di forza locali e regionali; invita gli Stati membri interessati a riconsiderare la sostituzione delle RIS 3 nazionali con RS13 regionali al fine di non perdere le opportunità di crescita e chiede un migliore coordinamento tra le S3 nazionali e regionali, ove opportuno, al fine di adattare, se del caso, alle esigenze future e ai requisiti di sviluppo sostenibile, in particolare nel settore alimentare ed energetico; si rammarica del fatto che il principio di partenariato di cui all'articolo 5 dell'RDC non sia sempre stato rispettato; invita gli Stati membri a rispettare il principio di partenariato in tutte le fasi dei preparativi e dell'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi; 16. ritiene che la qualità della collaborazione tra l'amministrazione e gli attori pertinenti nelle regioni incida in misura determinante sulla strategia RIS3 e riduca nettamente il rischio di disfunzioni nella definizione delle priorità; evidenzia quindi, a tale proposito, l'importanza della consultazione delle imprese e in particolare delle PMI, in quanto la "visione dell'innovazione" avrà successo soltanto se le imprese realizzeranno anche il corrispondente potenziale; 17. evidenzia l'importanza di un migliore coordinamento tra tutti i livelli di governance al fine di promuovere una visione dal basso verso l'alto delle strategie regionali, ivi comprese tutte le autorità e le parti interessate nell'ambito della specializzazione intelligente, nonché gli esperti, la società civile e gli utenti finali, al fine di superare le "mentalità compartimentate"; sottolinea che il mancato adeguamento delle pertinenti normative degli Stati membri sta creando degli ostacoli all'attuazione degli investimenti a favore della ricerca e dell'innovazione; 18. sottolinea il ruolo limitato*

svolto dalla società civile nelle strategie RIS3 e invita a rafforzare la sua partecipazione mediante piattaforme e partenariati di collaborazione, dal momento che ciò può contribuire a definire meglio le strategie, a rafforzare la cooperazione con la società e a conseguire una governance migliore”.

7 La Strategia di Ricerca e Innovazione per la Smart Specialisation

Il concetto di *smart specialisation* non è nuovo nella letteratura sulle politiche dell'Unione europea. Un gruppo di esperti nominato nel 2005 dall'allora Commissario europeo per la Scienze e la Ricerca Janez Potocnik²⁰⁷ fu incaricato di individuare le debolezze europee di Ricerca Sviluppo e Innovazione con l'obiettivo di dare maggiore slancio alla Strategia di Lisbona elaborata nel marzo 2000. Il gruppo di esperti denominato “*Knowledge for Growth*” elaborò il concetto di *smart specialisation* come concetto atto ad analizzare il divario di produttività tecnologica e di R&S (Ricerca e Sviluppo) tra l'UE e i principali competitors internazionali (USA e Giappone). Altro contributo fu il Rapporto indipendente di Fabrizio Barca del 2009 il quale fu insignito dall'allora Commissario europeo alla politica regionale Danuta Hubner del compito di elaborare una “Agenda” che proponesse alcuni elementi col fine di rendere la politica di coesione europea più efficace ed efficiente. Nel suo Rapporto, Fabrizio Barca riprende il concetto di *Smart Specialisation* dandogli una connotazione *place-based*²⁰⁸ che consentirà successivamente, al concetto stesso di divenire condizione *ex-ante* della programmazione dei Fondi strutturali FESR 2014-2020. Si può concludere quindi che il concetto di *Smart specialisation* derivi da due filoni interpretativi provenienti da due diversi Commissari europei ma che sono confluiti nella definizione di *Smart specialisation*. La *Smart Specialisation* come immaginata dai suoi ideatori è uno strumento in grado di aiutare le regioni o gli Stati membri a rispondere alla domanda riguardo le loro prospettive e i loro

²⁰⁷Commissario europeo per la Scienza e la Ricerca dal 2004 al 2010 sotto la Commissione Barroso I

²⁰⁸Politiche *place-based* sono definite come quelle politiche che prendono in considerazione la dimensione spaziale delle attività economiche.

possibili posizionamenti nell'economia della conoscenza²⁰⁹. Questo approccio comporta l'individuazione di determinate priorità che riguardano un particolare tipo di tecnologia, disciplina o sotto-sistema. La *Smart Specialisation*, come nella visione dei suoi ideatori, si basa sostanzialmente su cinque fondamenti²¹⁰:

1. Processo di scoperta imprenditoriale (*Entrepreneurial Discovery Process*) EDP
2. Attività, non settori
3. Evoluzione Strutturale
4. Specializzazione strategica
5. Monitoraggio e valutazione

-Entrepreneurial Discovery Process EDP

Forse la caratteristica più importante della *Smart Specialisation*. Questa comporta un processo di scoperta imprenditoriale che rivela ciò che una regione fa meglio in termini di R&S e innovazione. La Strategia di Specializzazione intelligente²¹¹ si caratterizza per non essere un approccio *top-down* in cui la Strategia è progettata e realizzata dal governo regionale, ma piuttosto *bottom-up* ovvero su un processo di scoperta imprenditoriale dal basso. In tale contesto i diversi attori regionali (istituti di ricerca, imprese, associazioni ecc.) ricoprono un ruolo fondamentale nell'indicare i possibili domini di specializzazione. Tale approccio abbraccia appieno il principio di partenariato e l'importanza, soprattutto quando si tratta di politica di coesione, di un processo estremamente partecipato e aperto. Le priorità non saranno più individuate da un “pianificatore onnisciente” ma bensì da un processo interattivo in cui il settore privato individua e fornisce informazioni riguardo nuove attività. Le priorità saranno identificate dove e quando saranno individuate opportunità dagli attori che partecipano a questo processo. Vi è una netta differenza tra questo approccio e le vecchie politiche che si caratterizzavano per metodi di programmazione centralizzati per individuare le priorità di sviluppo²¹².

-Attività, non settori

²⁰⁹Foray D. P.A.David e B.Hall(2009)

²¹⁰Dominique Foray, Policy Brief N.8 “*Smart specialisation and the New Industrial Policy agenda*” 2015

²¹¹La RIS3 o Strategia di Specializzazione intelligente rappresenta il mezzo con cui viene data attuazione alla *smart specialisation*. Verrà analizzata nei paragrafi successivi

²¹²Queste politiche si basavano sul criterio che lo Stato centrale ben sapesse come agire e quindi si affidasse a indirizzi e scelte di pochi attori privati.

Altra grande novità della *Smart Specialisation* è che essa comporta l'identificazione di domini tecnologici piuttosto che di settori produttivi. Ciò deriva dal fine ultimo della *Smart Specialisation* di incentivare l'associazione tra ricerca e innovazione. Particolare attenzione è rivolta ai domini tecnologici quali quelli individuati dalla Commissione europea e considerati “chiave” per l'innovazione. Queste tecnologie sono state definite *General Purpose Technology (GPT)* e *Key Enabling Technology (KET)*²¹³.

-Evoluzione strutturale

Con “evoluzione strutturale” di un contesto territoriale si vuole definire quel processo che collega il presente con le forze future di un'economia regionale in un preciso settore di attività e conoscenza.

-Specializzazione strategica

La *Smart Specialisation* è costituita da una serie di azioni volte ad intraprendere una diversificazione specializzata²¹⁴. La *Smart Specialisation* per questo motivo implica una specializzazione strategica. Questo principio della specializzazione strategica può essere di ausilio ai *policy maker* per prendere delle decisioni e per stabilire le priorità

-Monitoraggio e valutazione

La *Smart Specialisation* enfatizza il bisogno per i *policy maker* di realizzare un monitoraggio e una valutazione “*evidence based*” con la quale valutare il successo o l'eventuale fallimento.

²¹³Le KET sono tecnologie “ad alta intensità di conoscenza e associate ad elevata intensità di R&S, a cicli d'innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati. Rendono possibile l'innovazione nei processi, nei beni e nei servizi in tutti i settori economici e hanno quindi rilevanza sistemica. Sono multidisciplinari, interessano tecnologie di diversi settori e tendono a convergere e a integrarsi. Possono aiutare i leader nelle tecnologie di altri settori a trarre il massimo vantaggio dalle loro attività di ricerca”. Le KET sono: micro/nanoelettronica, nanotecnologia, fotonica, materiali avanzati, biotecnologia industriale e tecnologie di produzione avanzate. Fonte:

COM (2009) 512 COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI "Preparare il nostro futuro: elaborare una strategia comune per le tecnologie abilitanti fondamentali nell'UE

²¹⁴McCann P. e R.Ortega-Argilés (2011)

7.1 *La nascita della strategia*

Sostanzialmente si può affermare che la *Strategia per la specializzazione intelligente* sia nata da un duplice impulso: da una parte la *Strategia di Lisbona*, (*di cui supra*), che per la prima volta si pone come obiettivo quello di aumentare gli investimenti in conoscenza, ricerca e istruzione ponendosi il target del 3% del PIL destinato a ricerca e Sviluppo (R&S) entro il 2010. Proprio col fine di raggiungere tali obiettivi, qualche anno dopo viene elaborato il concetto di *Smart Specialisation*. Tuttavia il “Documento di lavoro dei servizi della Commissione”²¹⁵ ha annunciato il mancato raggiungimento degli obiettivi della Strategia. Dall'altra parte, un secondo impulso, che si colloca successivamente nel tempo, è provenuto da una seconda strategia europea, la *Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*²¹⁶ di cui abbiamo già largamente discusso nei capitoli precedenti. La Commissione stessa ha individuato nella *Smart Specialisation* uno dei pilastri fondamentali della Strategia Europa 2020, che opera come ombrello sotto cui devono operare tutte le politiche europee. Vale la pena ribadire le tre priorità che si prefigge la suddetta strategia:

1. “crescita intelligente” basata sull'innovazione e la conoscenza
2. “crescita sostenibile”, promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse
3. “crescita inclusiva” caratterizzata da un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

La Commissione, nel quadro della Strategia Europa 2020, ha adottato l'iniziativa Faro “*L'Unione dell'innovazione*”²¹⁷. Secondo quanto scritto nella suddetta comunicazione²¹⁸, il principale problema per l'Unione e i suoi SM è probabilmente quello di arrivare ad

²¹⁵Documento di valutazione della strategia di Lisbona

²¹⁶COM(2010) 2020”Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”

²¹⁷COM(2010) 0546/COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO AL COMITATO DELLE REGIONI. Iniziativa Faro Europa 2020 l'Unione dell'innovazione SEC (2010) 1161

²¹⁸Le Comunicazioni sono strumenti utilizzati dalla Commissione con una certa frequenza e con contenuti diversi tanto da poterle classificare in: *comunicazioni informative*, destinate ad intensificare il dialogo tra le istituzioni, su temi e materie che potrebbero portare all'adozione di atti comunitari, *comunicazioni decisive*, relative a settori nei quali la Commissione dispone di un potere di decisione anche discrezionale (es. in materia di concorrenza e aiuti di stato) e *comunicazioni interpretative*, volte a far conoscere agli Stati i diritti ed obblighi derivanti dal diritto comunitario, alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali in un determinato settore.

impostare l'approccio all'innovazione in modo molto più strategico²¹⁹. Sempre secondo la Commissione, occorre definire un approccio nell'ambito del quale l'obiettivo dell'innovazione sia la chiave di volta di tutte le politiche, e per tale motivazione è stata individuato come *conditio sine qua non* il coinvolgimento di tutte le parti interessate e tutte le regioni nel ciclo di innovazione, ciascuna delle quali dovrà sfruttare al meglio i punti di forza in modi nuovi e produttivi²²⁰. Tra le altre cose la Commissione ritiene che sia necessario sfruttare al massimo il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) al fine di sviluppare in tutta Europa “*la capacità nel campo della ricerca e dell'innovazione, in base a strategie intelligenti di specializzazione regionale*”²²¹. Con questa Comunicazione del 2010, la Commissione, gli SM e di conseguenza anche le regioni sono state esortate ad avviare l'elaborazione dei programmi dei Fondi strutturali per la programmazione successiva (in questo caso 2014-2020) accentuando l'interesse per l'innovazione e la specializzazione intelligente. In definitiva con questo documento la Commissione getta le basi per la elaborazione delle varie Strategie di Specializzazione Intelligente a livello regionale, esortando le stesse a compiere quelle autovalutazioni che permettano la scoperta delle proprie eccellenze. Già da questa comunicazione si intravedono alcune novità della nuova programmazione (2014-2020), come per esempio l'importanza che la *Smart Specialisation* avrà, e la promozione delle eccellenze di ciascuna regione. L'idea di base è quella di puntare sulle eccellenze già presenti sul territorio, piuttosto che creare nuovi ambiti di specializzazione.

7.2 Dalla Smart Specialisation alla Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation

Occorre ora analizzare brevemente il percorso che ha portato alla trasposizione di una idea accademica a un vero e proprio strumento di policy. Grazie alla Comunicazione 553 del 2010 “Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di

²¹⁹COM(2010) 0546/COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO AL COMITATO DELLE REGIONI. Iniziativa faro Europa 2020 l'Unione dell'innovazione SEC (2010) 1161

²²⁰Ibidem

²²¹Ibidem

Europa 2020” la Commissione europea disegna un primo quadro di applicazione del concetto di *Smart Specialisation* in ambito regionale e europeo. Attraverso questa Comunicazione l'Unione europea spiega il ruolo della *Smart Specialisation* nelle politiche regionali specificando che essa è finalizzata alla concentrazione degli interventi di policy in quegli ambiti applicativi che possano avere un rilievo per le regioni, in termini di vantaggio comparato. La politica regionale rappresenta secondo la Commissione, uno strumento fondamentale per tradurre gli obiettivi dell'iniziativa Faro²²² in effettive azioni pratiche. Come già anticipato, la Commissione ritiene che sia necessario fare perno sulle eccellenze delle rispettive regioni, o meglio “*i settori che offrono alle regioni le migliori opportunità di sviluppare un vantaggio competitivo*”²²³. Gli elementi principali della *Smart* sono molteplici²²⁴. Essa si caratterizza certamente per avere un approccio di policy che promuove l'uso efficiente, efficace e sinergico delle risorse pubbliche a sostegno del potenziale tecnologico e della capacità di innovazione di un determinato territorio. La S3, perseguendo gli obiettivi di cui l'iniziativa Faro “L'Unione dell'innovazione”, propone un processo di scoperta dinamica imprenditoriale che coinvolga i principali *stakeholders*, governo, imprese e altri istituti di creazione di conoscenza²²⁵ finalizzata allo sfruttamento delle specificità regionali. Tutta la RIS3 è caratterizzata da un approccio *bottom-up*, secondo il quale più che essere una strategia imposta dall'alto, le imprese, centri di ricerca e università, centri di competenza, sono portati a lavorare fianco a fianco per identificare i settori di specializzazione intelligente²²⁶ più promettenti così come i punti deboli che ostacolano l'innovazione. Altra caratteristica fondamentale è la *governance* multilivello poiché la sostenibilità della strategia dipenderà dalla tempestività e dal coordinamento delle misure politiche e dalla *governance* implementata.

²²²Ibidem

²²³COM(2010) 553/COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020

²²⁴ibidem

²²⁵Smart Specialisation Strategy. Dal concetto all'attuazione. Documento di ricognizione dei principali orientamenti comunitari e nazionali, Firenze, 2013

²²⁶ Con specializzazione intelligente si intendono quei settori che rispondano alle esigenze della Strategia Europa 2020: inclusiva, sostenibile e intelligente

7.3 *Quadro giuridico*

Come si è visto, le *Strategie di Ricerca e Innovazione per la Specializzazione Intelligente* hanno consentito al concetto di *Specializzazione Intelligente* di essere messo in pratica. Il quadro giuridico è racchiuso tra i due Regolamenti UE n.1303 e n.1301 del 17 dicembre 2013²²⁷. Nel Regolamento UE n.1303/2013 vengono elencati gli obiettivi tematici per i Fondi SIE²²⁸. Con riguardo all'obiettivo n.1 del Regolamento 1303/2013 “*rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione*”, è il Regolamento 1301/2013, all'articolo 5, che specifica che il FESR sostiene l'obiettivo tematico n.1 provvedendo a “*promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'eco-innovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di*

²²⁷Regolamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio Regolamento (UE) n° 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006

²²⁸Art.9 Regolamento (UE) n.1303/2013: Al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti: 1)rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2)migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3)promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP); 4)sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5)promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;6)preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7)promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8)promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9)promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; 11)rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente; 11)rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali". Lo stesso Regolamento fornisce anche una definizione di Strategia di Specializzazione intelligente²²⁹. Nel Regolamento (UE) n. 1303/2013, all'interno dell'allegato XI "Condizionalità ex ante" viene stabilito che, con riferimento all'obiettivo tematico n.1 "rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione", la condizionalità ex ante per accedere al FESR sarà: "l'esistenza di una strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale"²³⁰. Questo significa che la *Smart Specialisation Strategy* è divenuta una delle condizionalità ex ante per l'approvazione dei Programmi operativi (PO) dei Fondi SIE coinvolti nel sostegno agli obiettivi tematici n.1 e n.3²³¹. Nello stesso Regolamento si evince che la *Strategia di Specializzazione Intelligente* influisce anche sull'obiettivo tematico n.2 "migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità delle medesime.

8 Elaborazione della RIS3 Toscana ovvero come viene dato seguito al principio di partenariato

Prima di analizzare quello che è stato il percorso intrapreso dalla Regione Toscana per l'elaborazione della RIS3 (*Research and Innovation Strategy for Smart Specialisations*), è doveroso innanzitutto fare una panoramica generale di come sia strutturato il POR FESR della Regione Toscana, ovvero il Programma operativo regionale del Fondo europeo di

²²⁹La definisce come "strategie di innovazione nazionali o regionali che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e accordandoli alle esigenze imprenditoriali, al fine di rispondere alle opportunità emergenti e agli sviluppi del mercato in modo coerente, evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi; una strategia di specializzazione intelligente può assumere la forma di un quadro politico strategico per la ricerca e l'innovazione (R&I) nazionale o regionale o esservi inclusa.

²³⁰Regolamento (UE) n.1303/2013 Allegato XI parte I "Condizionalità ex ante"

²³¹Obiettivo tematico n.1: rafforzare la ricerca e lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, obiettivo tematico n.3: promuovere la competitività della PMI.

sviluppo regionale. L'obiettivo strategico del POR FESR è quello di contribuire alla realizzazione della strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché di favorire la coesione economica, sociale e territoriale. Non bisogna mai dimenticare che qualsiasi azione svolta a livello nazionale o regionale, risponderà sempre a quelle che sono le esigenze e le priorità dell'Unione europea in quel periodo. La struttura operativa del POR FESR 2014-2020 potrebbe essere idealmente descritta come un edificio: essa si articola in sei assi prioritari che corrispondono a sei grandi obiettivi tematici²³², i quali possono essere identificati come delle colonne. Su queste colonne poggiano delle travi, che nel nostro caso sono rappresentate dalle due strategie di programmazione. Queste non coinvolgono solamente il FESR, ma intersecano tutti i Programmi Operativi. Queste due Strategie di programmazione sono La *Smart Specialisation Strategy* che nella nuova programmazione è una delle condizionalità *ex ante* per l'approvazione dei Programmi operativi e la *Strategia regionale per le aree interne* che si rivolge alle aree della Toscana distanti dai grandi centri di urbanizzazione. Il POR FESR 2014-2020 della Toscana contribuisce alla realizzazione della Strategia dell'UE per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile nonché al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale²³³. La scelta degli obiettivi tematici e delle priorità di investimento tiene conto dei Regolamenti UE già citati, delle indicazioni per l'Italia contenute nel *Position Paper* della Commissione e delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia del 2014 del Consiglio europeo, in stretta relazione con la Strategia

²³²Contenuti all'interno del Regolamento (UE) 1303/2013 art.9, per quanto riguarda il POR FESR Toscana, gli assi prioritari sono: Asse 1: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, Asse 2: Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, Asse 3: Promuovere la competitività della Pmi, Asse 4: Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori, Asse 5: Qualificare e valorizzare la rete dei grandi attrattori culturali, Asse 6 Urbano: Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione. La politica di coesione ha stabilito 11 obiettivi tematici: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e delle comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente, Assistenza tecnica

²³³Giunta regionale Toscana, Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 Obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, ultima versione, 2016

Europa 2020. Oltre a questo il POR è fortemente ancorato alla Strategia di Specializzazione intelligente (S3) della regione. La Toscana ha adottato tre principali principi di programmazione durante la stesura del POR FESR, tra i quali si annoverano: il principio della “concentrazione” che rispecchia ciò che è previsto all'interno del Regolamento UE 1303/2013²³⁴ e che ha permesso la focalizzazione della la strategia del POR su un numero limitato di OT²³⁵ e di risultati attesi. Il principio di “specializzazione” e infine il principio di “partenariato” in linea con le indicazioni del Codice di Condotta sul Partenariato della CE. Il lavoro partenariale caratterizza sia la fase di preparazione del POR (c.d fase di programmazione) in particolare per quanto riguarda l'identificazione delle esigenze e degli obiettivi specifici, sia la successiva fase di attuazione, sorveglianza e valutazione secondo metodi e contenuti indicati dallo stesso Codice di Condotta²³⁶.

Il documento finale della *Strategia di specializzazione intelligente per la ricerca e l'innovazione in Toscana* è stato approvato dalla Commissione europea con decisione C(2015) n.930 del 12 febbraio 2015, contestualmente all'approvazione del POR FESR 2014-2020²³⁷. In vista dell'elaborazione della *Strategia regionale di Smart Specialisation*, la Regione Toscana ha organizzato un articolato percorso partecipativo e di confronto con il partenariato istituzionale ed economico-sociale, i principali *stakeholder* dell'innovazione in Toscana e, in generale, tutti gli interessati. Un documento fondamentale per la definizione di tutte le strategie regionali di ricerca e innovazione intelligente è costituito dalla *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*²³⁸ (o semplicemente Guida). Con questo documento la Commissione fornisce ai *policy-makers* gli strumenti concettuali e metodologici per definire e implementare le RIS3. Nello specifico vengono individuati sei elementi sui quali strutturare la strategia, ovvero: l'analisi del contesto regionale e il potenziale per l'innovazione; la definizione di una struttura di *governance* inclusiva; la definizione di una visione condivisa sul futuro della regione; la selezione di un numero limitato di

²³⁴Si tratta del già citato Regolamento recante disposizioni comuni per i fondi SIE

²³⁵Obiettivo Tematico

²³⁶Giunta regionale Toscana, Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 Obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, ultima versione, 2016

²³⁷www.regione.toscana.it

²³⁸Dominique Foray, John Goddard, Xabier Goenaga Beldarrain, Mikel Landabaso, Philip McCann, Kevin Morgan, Claire Nauwelaers, Raquel Ortega-Argilés, *Guide to Research Strategies for Smart Specialisations (RIS3)*, 2012

priorità per lo sviluppo regionale; la definizione di policy mix, *roadmap* e piani di azione; l'integrazione di meccanismi di valutazione e monitoraggio. La Regione Toscana, nel solco di tali indicazioni, ha elaborato la propria strategia RIS3 facendo leva su analisi economiche e valutazioni delle politiche che tengano conto di cinque ambiti tematici di interesse prioritario: energia e ambiente; territori intelligenti; *smart manufacturing*; ricerca e capitale umano; innovazione sociale. Questi rappresentano quei domini concettuali che contengono le principali sfide che le *roadmap* di specializzazione intelligente devono tenere in considerazione. Per mostrare la portata del principio di partenariato e di come questo agisca fin a quello che potremmo definire il livello più basso della politica di coesione²³⁹, quello cioè più prossimo ai cittadini, è necessario analizzare il percorso che ha portato all'elaborazione della RIS3 per la Regione Toscana. La regione difatti, come ente di governo inferiore rispetto lo Stato, rappresenta un terreno fertile per compiere delle indagini su come i Fondi SIE, in questo caso il FESR, venga, attraverso un determinato processo, dispensato sotto forma di bandi pubblici. Prima della stesura del POR FESR tuttavia, che rappresenta il documento fondamentale per la creazione dei bandi pubblici, vi è un grosso processo che comincia almeno due anni prima dell'inizio della programmazione. Gli anni che coincidono con gli anni finali della programmazione e quelli iniziali della nuova sono anni di gran trambusto poiché vi è la necessità di chiudere un periodo e ripartire con quello successivo sovrapponendo i due. Per quanto concerne la RIS3 Toscana, la definizione della suddetta strategia ha richiesto un processo partecipativo notevole ed estremamente ampio che ha portato alla definizione delle priorità tecnologiche della regione attorno alle quali ruota la strategia stessa. L'autorità di gestione del POR FESR si è avvalsa di esperti esterni e di analisi territoriali effettuate dai Poli di Innovazione e dai distretti tecnologici, i quali hanno elaborato le varie opportunità di sviluppo che la regione offriva. Partendo da una prima fase di analisi economica e di valutazione di *policy* grazie all'ausilio dei Poli di innovazione²⁴⁰. Questi ultimi hanno elaborato documenti di specificazione delle direttrici di sviluppo e delle priorità di intervento relativamente ai propri ambiti di ricerca che hanno permesso la formazione di scenari di riferimento; *roadmap* di sviluppo e target attesi. Gli stessi documenti sono stati

²³⁹Con livello più basso si intende quello finale della politica di coesione.

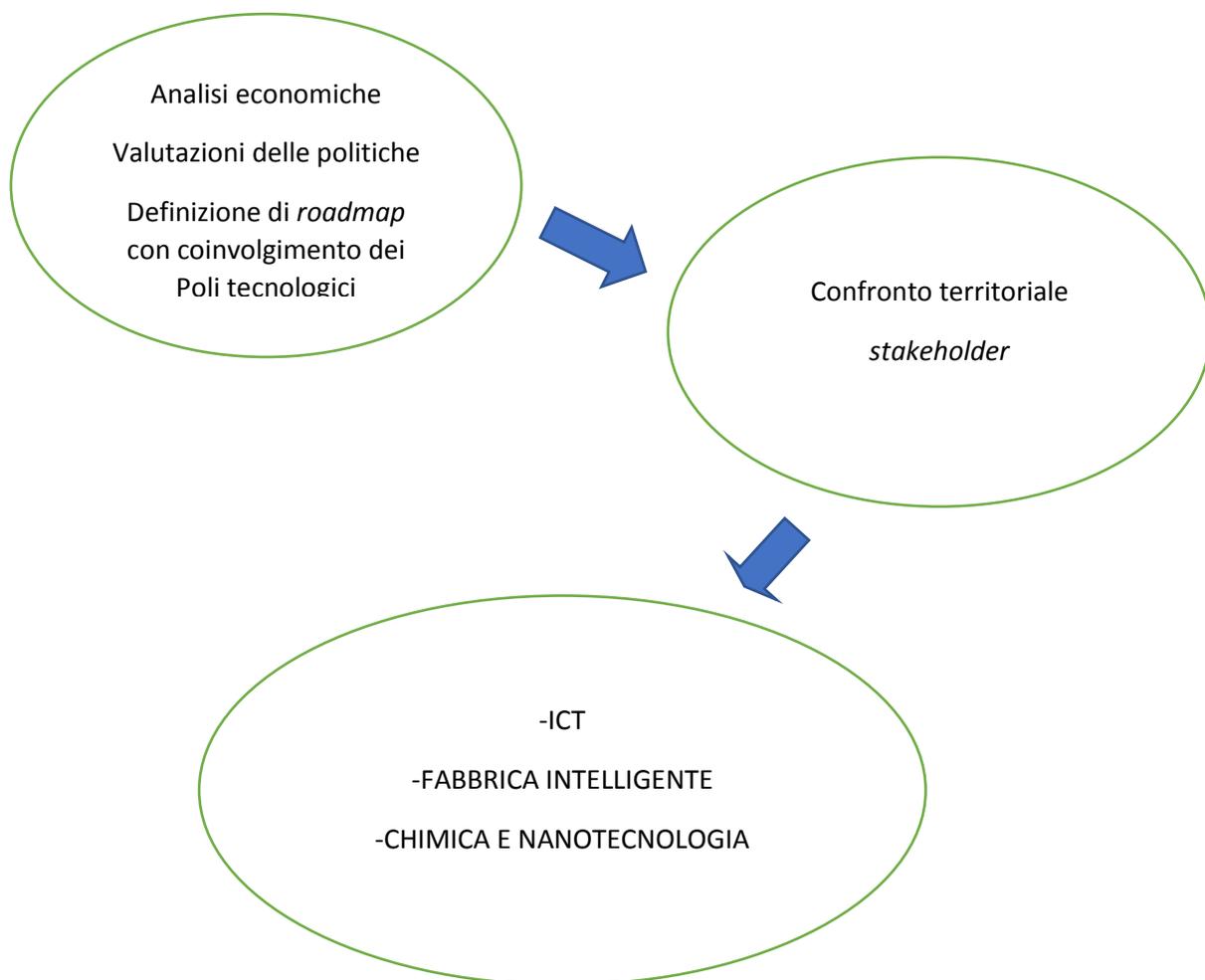
²⁴⁰Nel processo partecipativo avviato dalla Regione Toscana che ha portato al perfezionamento della RIS3, sono stati impiegati una miriade di Poli di innovazione della regione. Per citare qualche esempio: Polo innovazione-Moda; Polo innovazione-Lapideo; Polo innovazione-Nanotech.

sottoposti ad una fase di validazione tecnica a cura di valutatori indipendenti. L'Amministrazione Regionale ha cercato il massimo coinvolgimento degli *stakeholder* della ricerca e i principali attori del sistema produttivo toscano. Nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione circa il più ampio coinvolgimento territoriale, sono stati organizzati incontri relativi alle direttrici strategiche della *Smart*. D'altra parte, la territorialità, o meglio, la dimensione territoriale è diventata di enorme importanza per la politica di coesione (*vedi supra*). La presenza rimarcata di una forte componente territoriale spinge decisamente verso forme di partenariato con una spiccata dimensione locale, in grado di garantire una progettazione e una implementazione basata sulle conoscenze locali. L'importanza che il legislatore europeo dà alla componente territoriale, addirittura fornendo un Codice di condotta sul partenariato, testimonia da un lato la volontà di sviluppare delle politiche regionali che non siano generiche ma basate sulle specificità territoriali, e dall'altra la necessità di sviluppare partenariati fortemente radicati sul territorio, che contribuiscano sia alla fase di programmazione, sia alla successiva fase di attuazione. In questo contesto, l'Accordo di partenariato inteso come vero e proprio contratto tra la Commissione e ciascun Stato membro, si inserisce perfettamente nella misura in cui l'Accordo è frutto di un dialogo serrato tra Stato membro e regioni. I risultati emersi dall'intero processo di partecipazione organizzato dalla Regione Toscana, hanno costituito parte integrante dell'*Action Plan* richiesto dalla Commissione per la *Smart specialisation strategy*. Resta da capire dove si inserisce il processo partecipativo all'interno della definizione della strategia.

L'intero processo di definizione può essere suddiviso in due macro-fasi. La prima macro-fase è costituita da un lungo processo di analisi volto propriamente alla scansione del territorio regionale alla scoperta di quelle che sono le priorità tecnologiche su cui la regione deve puntare. Le analisi compiute sono di vario tipo: inizialmente si compie un'analisi di tipo territoriale la quale si suddivide a sua volta in analisi economico-territoriale e analisi di policy. La prima analisi fornisce una fotografia della Toscana relativamente ai temi dello sviluppo locale, oltre alle questioni legate al potenziamento tecnologico mentre la seconda mette in luce l'efficacia degli strumenti adottati offrendo spunti di riflessione utili per la specificazione delle leve di policy per la strategia. In questo processo di definizione degli ambiti di specializzazione intelligente RIS3, i Poli di innovazione e i distretti tecnologici presenti in Toscana hanno contribuito alla stesura di

documenti di specificazione delle direttrici di sviluppo e all'individuazione delle priorità di intervento relativamente ai propri campi di competenza. Nel dettaglio, ciascun Polo o distretto tecnologico ha presentato il proprio scenario di riferimento, la propria *roadmap* di sviluppo e i target attesi. Questi documenti sono stati sottoposti ad una valutazione esterna da parte di valutatori indipendenti. Di estrema importanza è stato il massimo coinvolgimento degli *stakeholder* della ricerca e dei principali attori afferenti al sistema produttivo toscano. Da questa prima fase sono emerse per la Regione Toscana oltre 100 *roadmap* di sviluppo e innovazione che hanno messo in evidenza opportunità per investimenti strategici. La fase successiva (la seconda fase) consiste nel confronto territoriale. Una volta determinate le *roadmap* e le strategie il passo successivo è rappresentato dalla discussione su queste, facendo emergere le opportunità di consolidamento delle filiere eccellenti. Questa fase è stata sviluppata attraverso discussioni aperte, laboratori tematici ed il coinvolgimento di ulteriori *stakeholder* e rappresentanze del territorio ed è finalizzata ad attivare un confronto con parti sociali, la rappresentanza di categoria e principali *stakeholder* dell'innovazione in Toscana. Il processo partecipativo è stato avviato dalla Regione Toscana il 24 gennaio 2014 nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione circa il più ampio coinvolgimento territoriale. Dall'incontro di queste due fasi, la prima di definizione delle priorità e delle *roadmap* tecnologiche della regione e il secondo consistente nella partecipazione degli attori coinvolti dalla strategia, sono state elaborate le priorità tecnologiche della RIS3 Toscana, le quali rappresentano i bacini di competenze scientifico-tecnologiche presenti in Toscana. Queste sono: *Information Communication Technologies (ICT)-Fotonica; Fabbrica intelligente; Chimica e Nanotecnologia*. Queste tre priorità vanno ad informare specifici piani e programmi, primo tra questi il POR FESR Toscana 2014-2020.

Fonte: elaborazione propria



Più specificatamente il processo partecipativo che ha portato al perfezionamento della strategia che ruota attorno alle tre priorità tecnologiche, è costituito da cinque fasi conseguenti temporalmente. Di seguito si riportano le cinque fasi che costituiscono il processo partecipativo: *Opportunity scanning roadmap; external expert assessment; thematic wookshop; preliminary workshop; final version*.²⁴¹ Questo schema è stato utilizzato dalla Regione Toscana durante l'implementazione del processo di scoperta imprenditoriale per la definizione della RIS3. Il primo passo, seguendo questo schema, è stato improntato alla ricerca delle maggiori opportunità di sviluppo che la regione offriva, avvalendosi di studi preliminari socio-economici che hanno aperto la strada a questo primo processo. Oltre a queste attività preliminari, la componente più importante è stata la presenza di *stakeholder* e dei Poli di innovazione della regione. Questi ultimi hanno organizzato numerosi *workshop* per ogni campo specifico, invitando i vari *stakeholder* per discutere sulle opportunità future e sugli investimenti strategici²⁴². A questa fase sono succeduti due cicli di valutazione di esperti indipendenti, i quali hanno contribuito al perfezionamento di ciò che era emerso dall'incontro tra i Poli scientifici e tecnologici e gli *stakeholder*. Il terzo passaggio si discosta dai due precedenti per la sua apertura. Mentre i primi due erano esclusivi per degli attori scientifici, questo passaggio ha come obiettivo quello di discutere ciò che è emerso dalle prime due fasi nel modo più partecipato possibile. Per questo motivo sono stati organizzati otto *workshop* tematici aperti a tutti²⁴³. Sulla base di una attenta analisi dei maggiori risultati emersi dalle fasi precedenti, le opportunità emerse e le *roadmap* sono state trasformate in una bozza o versione preliminare di RIS3. Questa prima bozza è estremamente utile poiché permette una ulteriore discussione tra gli *stakeholder* e ad un successivo *labor limae* della stessa. Dopo la pubblicazione della prima bozza, sono stati organizzati due *workshop* ai quali sono state invitate alcune regioni europee e il *joint research centre S3*²⁴⁴. La RIS3 Toscana è stata poi approvata a livello istituzionale e presentata alla DG Regio della Commissione. Questo processo ha permesso alla Regione Toscana di elaborare, valutare e discutere circa le proprie opportunità di sviluppo e ha permesso l'individuazione delle

²⁴¹Emanuele Fabbri, "Strategic planning and foresight: the case of Smart Specialisation Strategy in Tuscany", 2016

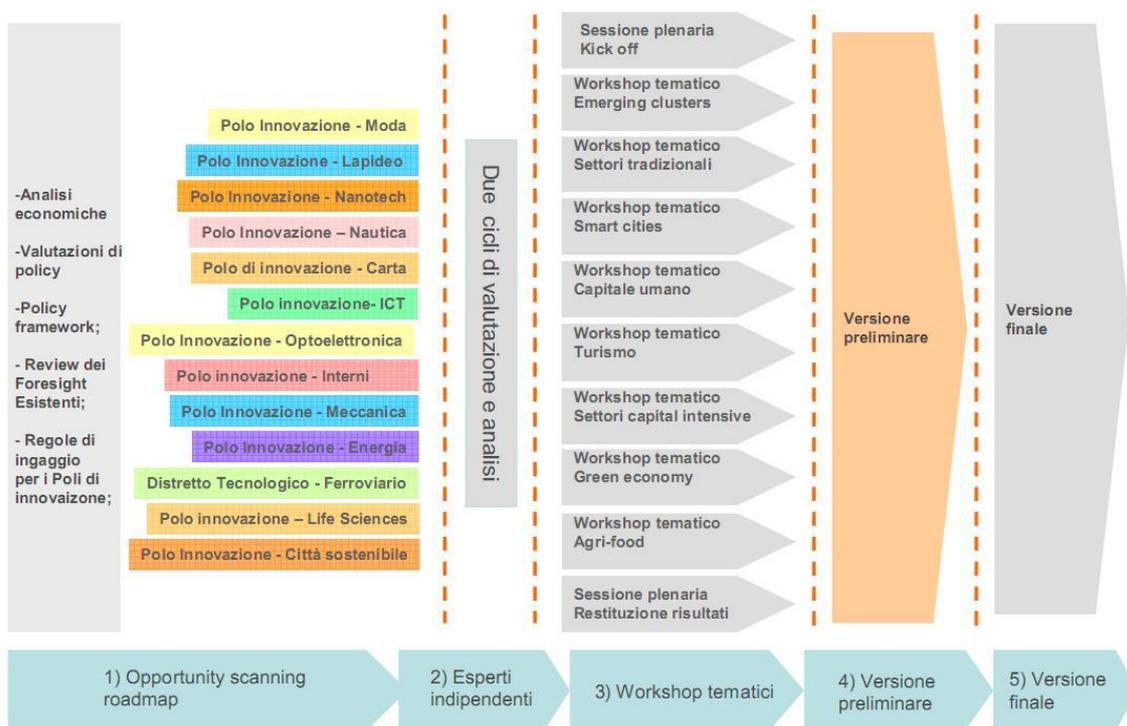
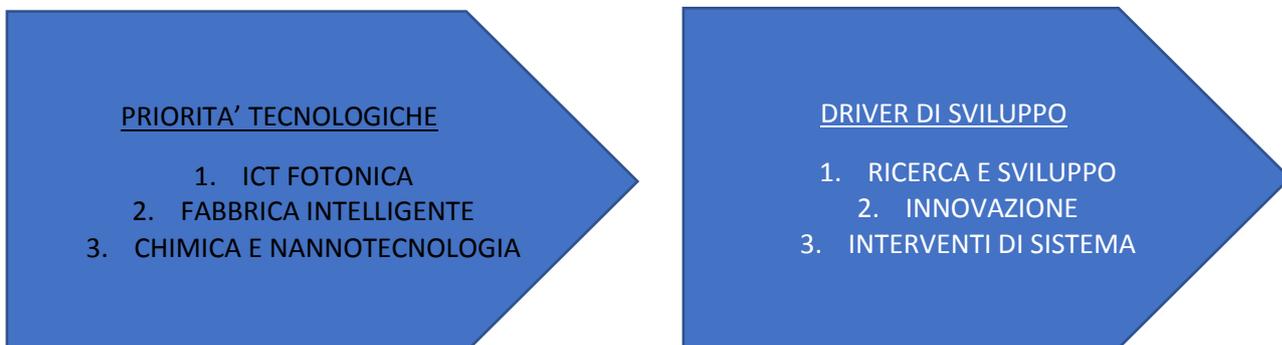
²⁴²ibidem

²⁴³ibidem

²⁴⁴La Piattaforma S3 è stata creata dalla Commissione europea nel 2011 per supportare le regioni europee nella creazione della propria strategia S3.

tre priorità tecnologiche sulle quali costruire la propria strategia. Questo processo ha costituito in sostanza il processo di scoperta imprenditoriale della regione. Oltre alle tre priorità tecnologiche individuate grazie al processo di scoperta imprenditoriale appena descritto, sono stati definiti, nella Strategia RIS3 Toscana, anche i cosiddetti *driver di sviluppo* che rappresentano i *driver* fondamentali di quelle specializzazioni tecnologiche in cui la Toscana vanta una *leadership* in quanto Ricerca e Innovazione. I *driver* individuati per la Regione Toscana sono tre: ricerca e sviluppo; innovazione e interventi di sistema.

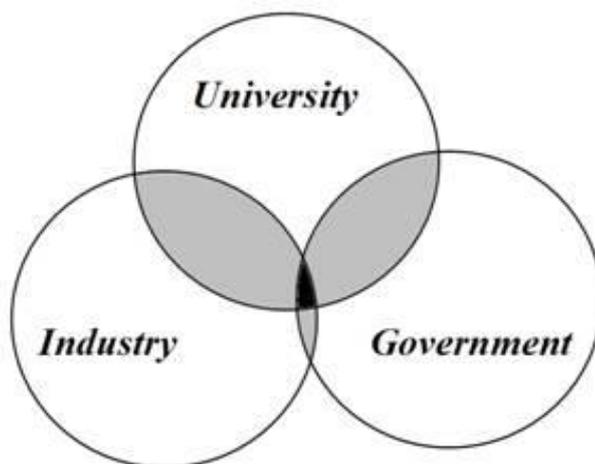
Fonte: elaborazione propria



Fonte: sito della Regione Toscana POR CREO FESR 2014-2020

9 *La governance di RIS3 in Toscana*

Obiettivo di questo paragrafo è quello di ricostruire le strutture e i meccanismi di *governance* delle RIS3 per poi andare ad analizzare come queste sono state realizzate dalla Regione Toscana. Prima di analizzare in concreto la *governance* della RIS3 Toscana, occorre descrivere quelle che sono i modelli teorici a cui questa fa riferimento. Negli anni novanta è stato elaborato un modello denominato “*Triple Helix Model*”²⁴⁵. Secondo questo modello l’Accademia, le autorità di governo e l’industria costituiscono le tre eliche dell’innovazione. Per autorità di governo possono intendersi autorità di qualsiasi livello: nazionale, regionale e locale²⁴⁶. Il modello è quindi caratterizzato dalla relazione tra settore universitario, industriale e di governo che, lavorando sempre a più stretto contatto danno vita a un modello a spirale con collegamenti alle varie fasi del processo di innovazione.



Triple Helix model/modello a tripla elica

²⁴⁵Il modello è stato coniato da Etzkowitz nel 1993 poi da Etzkowitz e Leydesdorff nel 1995.

²⁴⁶Etzkowitz H, Leydesdorff L. “The Triple Helix: University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development”, 1995

Nel contesto della RIS3, la Commissione europea, all'interno della Guida, suggerisce un nuovo modello di *governance* che le regioni devono utilizzare in quanto il “*Triple helix*” risulta di difficile applicazione. Nel nuovo modello i tre attori rimangono ma ad essi ne viene aggiunto un quarto che rappresenta gli “utilizzatori” dell'innovazione ovvero la società civile. L'inserimento della società civile all'interno di questo modello permette una maggiore focalizzazione sulla comprensione delle esigenze dei consumatori e soprattutto un più diretto coinvolgimento degli utenti nelle varie fasi del processo di innovazione²⁴⁷. Grazie a questo modello, gli input dell'elaborazione della RIS3 derivano dalle istituzioni pubbliche, dal mondo della ricerca e delle imprese e i rappresentanti della società civile. Questo modello permette di garantire un processo di scoperta imprenditoriale veramente *place-based* che sia in grado di generare sperimentazioni e scoperte poiché la nuova elica rappresenta la prospettiva dal lato della domanda, cioè coloro che realmente sfruttano l'innovazione. Paradossalmente il ruolo dell'Autorità di governo risulta in un certo senso ridimensionato, poiché non il suo intervento non è più richiesto per selezionare le aree prioritarie ma piuttosto per facilitare il processo di scoperta²⁴⁸.

La Regione Toscana ha specificato con chiarezza l'organizzazione che si è data per la gestione della RIS3 attraverso la Decisione del 24 maggio 2016²⁴⁹ la quale istituisce due organi:

1. Nucleo di coordinamento della RIS3 avente il compito di monitorare e aggiornare la RIS3, valutandone l'andamento e attivando momenti di verifica e confronto con gli attori del territorio (partenariato socio-economico ed istituzionale, sistema della ricerca e della formazione ecc.). Esso è composto dalle Autorità di Gestione dei POR dei fondi SIE e dal POR FSC (Fondo per lo sviluppo e la coesione) e dai referenti della direzione della Regione Toscana

²⁴⁷Dominique Foray, John Goddard, Xabier Goenaga Beldarrain, Mikel Landabaso, Philip McCann, Kevin Morgan, Claire Nauwelaers, Raquel Ortega-Argilés, Guide to Research Strategies for Smart Specialisations (RIS3), 2012

²⁴⁸ibidem

²⁴⁹Decisione della Giunta Regionale n. 1018/2014

2. Osservatorio RIS3: composto dai membri del Nucleo di coordinamento e dalle rappresentanze del sistema del trasferimento tecnologico e dell'innovazione, rappresenta il luogo di confronto e partecipazione del mondo del trasferimento tecnologico, incarnato nei Distretti tecnologici, per tutte le criticità o opportunità di miglioramento nell'attuazione della RIS3²⁵⁰. L'Osservatorio RIS3 rappresenta il luogo di confronto e di discussione per le specifiche criticità o opportunità in fase di implementazione.

Le attività finalizzate alla revisione della S3 si concretizzano in un processo partecipativo in linea con quello adottato nella fase iniziale di specificazione delle opportunità di intervento e selezione delle priorità.

9.1 Il Comitato di sorveglianza

Esso trova la sua ragion d'essere al titolo V del Regolamento 1303/2013. Secondo quanto disposto dal Regolamento, entro tre mesi dalla decisione della Commissione di adozione di un programma, lo Stato membro, o in questo caso la regione, istituisce un comitato d'intesa con l'autorità di gestione, per sorvegliare sull'attuazione del programma. Ciascun comitato stabilisce e adotta il proprio regolamento interno conformemente al quadro giuridico, istituzionale e finanziario dello Stato membro interessato²⁵¹ o della regione interessata. La sua composizione, sebbene decisa dallo Stato membro o dalla regione, deve rispettare certe caratteristiche: esso deve essere composto da rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri, dagli organismi intermedi e da rappresentanti dei partner.

Dunque, l'organo istituzionale fondamentale della *governance* di tutto il POR FESR 2014-2020 è il Comitato di Sorveglianza che rappresenta il momento di sintesi di tutto il

²⁵⁰ibidem

²⁵¹Regolamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

partenariato che ha preso parte per la stesura del POR FESR e ha un ruolo fondamentale nell'attuazione dei programmi essendo la naturale espressione dei partenariati all'opera. Conformemente al sistema della *governance* a più livelli, gli Stati membri associano i partner alle attività delle relazioni sullo stato di attuazione dei programmi anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza²⁵². La composizione del Comitato difatti, dovrebbe riflettere i principi di partenariato oltre che della parità tra uomini e donne²⁵³. Secondo il Regolamento “disposizioni comuni”²⁵⁴, i membri del Comitato di sorveglianza devono essere designati dallo Stato membro d'intesa con l'autorità di gestione e degli organismi intermedi e da rappresentanti dei partner. Il Comitato svolge svariate funzioni, secondo quanto stabilito dal Regolamento “disposizioni comuni”, esso si occupa in generale di: controllare l'andamento del programma; formulare osservazioni e verificare i provvedimenti adottati. Per quanto riguarda la sua composizione, il Comitato riunisce i rappresentanti delle autorità competenti sull'attuazione del programma, degli organismi intermedi del partenariato istituzionale. Per la Regione Toscana è stata definita la nuova composizione del Comitato con delibera di Giunta Regionale²⁵⁵. I componenti del Comitato si suddividono tra coloro che hanno diritto di voto deliberativo, consultivo e invitati permanenti senza diritto di voto. La Commissione può partecipare ai lavori del Comitato a titolo consultivo generalmente attraverso il Commissario europeo per la politica regionale²⁵⁶. Il Comitato esamina tutti gli aspetti che incidono sui risultati del programma ed esprime un parere sulle eventuali modifiche del programma proposte dall'Autorità di gestione. Secondo quanto disposto dal Regolamento UE 1303/2013, il Comitato si occupa di controllare l'andamento del programma per esaminare i progressi

²⁵²Regolamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

²⁵³Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune-elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato

²⁵⁴Regolamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

²⁵⁵Delibera di Giunta Regionale n. 1211 del 15 dicembre 2015

²⁵⁶Attualmente, per la Commissione Juncker il Commissario europeo per la politica regionale è la romena Corina Crețu

nel raggiungimento dei *target* prefissati, di formulare osservazioni all'Autorità di gestione sull'attuazione e la valutazione del programma, di verificare i provvedimenti adottati in risposta a tali osservazioni.

9.1.1 Il Comitato di sorveglianza della Regione Toscana del 28/02/2017

Il 27 febbraio si è svolta la riunione tecnica di preparazione del Comitato di sorveglianza del 28 febbraio. Si è trattato di un coordinamento tecnico tra i vari livelli: regione, Stato ed Unione europea per preparare i lavori de giorno successivo. Durante questa riunione il Comitato di sorveglianza è stato definito come il *luogo principe del partenariato*, ad indicare come esso sia veramente una sintesi del partenariato istituzionale e non. Il 28 febbraio 2017 la Regione Toscana e in particolare l'autorità di gestione del POR FESR, ha visto svolgersi il proprio Comitato di sorveglianza con la partecipazione del partenariato istituzionale e non istituzionale, oltre che di rappresentanti della Commissione europea e del governo nazionale. E' significativo il fatto che fossero presenti tutti i livelli di governo, da quello comunitario fino a quello comunale quasi ad indicare come tutti questi livelli sono chiamati a collaborare per una migliore *governance*. Per la Commissione è stato invitato il rappresentante della DG²⁵⁷ Regio, a livello nazionale sono stati invitati i dirigenti dell'Agenzia per la coesione territoriale²⁵⁸ e un rappresentante del Dipartimento delle Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per la Regione Toscana erano presenti l'Autorità di gestione del POR, il presidente della Regione Toscana e il Direttore Generale della Regione Toscana²⁵⁹. Nella prima fase della riunione del Comitato di sorveglianza vengono illustrati i risultati ottenuti

²⁵⁷La Commissione europea è strutturata in Direzioni Generali (DG) che sono l'equivalente europeo dei ministeri o dicasteri degli ordinamenti statuali. Esse sono trentatré. Ogni DG si occupa di uno specifico settore, ha un suo portafoglio, ed è sottoposta ad un direttore generale il quale, a sua volta, rende conto direttamente al Commissario europeo preposto a tale portafoglio. Il direttore generale è scelto direttamente dal commissario il solo potere politico e l'indirizzo generale.

²⁵⁸L'Agenzia per la coesione territoriale è una agenzia pubblica vigilata direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha l'obiettivo di sostenere, promuovere ed accompagnare programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione territoriale. Istituita ai sensi dell'art. 10 del decreto legge 101/2013.

²⁵⁹L'elenco completo dei partecipanti può essere consultato direttamente sul sito della Regione Toscana. http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5095856&nomeFile=Delibera_n.96_d el_09-02-2015-Allegato-A

nella precedente programmazione (2007-2013) poiché il ciclo, pur concludendosi nel 2013, risulta chiuso definitivamente nel 2015. Durante il dibattito è stato interessante notare come i rappresentanti degli organi nazionali (Agenzia per la coesione territoriale e Dipartimento per le politiche di coesione) siano intervenuti attivamente. Essi, pur elogiando il lavoro svolto dalla Regione Toscana nell'utilizzo dei fondi SIE²⁶⁰, hanno voluto ribadire la centralità dell'azione dei fondi strutturali, che non vanno pensati esclusivamente in un ambito regionale ma bensì nazionale. Infatti, sebbene l'Unione europea soprattutto attraverso le regole di programmazione dei fondi SIE abbia favorito molto la tendenza verso una *governance* multilivello imponendo agli Stati membri di istituire meccanismi di programmazione basati sul principio di partenariato con lo scopo di includere i soggetti istituzionali (e non) sub-statali nella definizione e nell'implementazione degli interventi cofinanziati dai fondi SIE, si vede una forte volontà della amministrazione centrale di riappropriarsi di alcune prerogative, o per lo meno di non perdere il controllo su queste materie. Se, infatti, la letteratura sulla *governance* multilivello sottolinea come nel corso degli anni si sia rafforzato il ruolo della Commissione e delle regioni, alcuni studiosi mettono in luce come i governi centrali abbiano da sempre giocato un ruolo di protagonisti nella *governance* di questa *policy*, mantenendo il controllo sugli aspetti più salienti²⁶¹. Il delegato della Commissione²⁶² durante il dibattito ha ribadito l'importanza di due concetti chiave per la programmazione e per la gestione dei Fondi, ovvero l'approccio *place-based e bottom-up* che incentivano sicuramente un approccio multilivello della *governance* dei fondi. Con riferimento a quest'ultimo fenomeno, occorre notare che il coinvolgimento delle autorità sub-statali nella vita politica europea è stato fortemente sostenuto dalla Commissione e dal Parlamento europeo, il cui appoggio è stato interpretato come un tentativo di utilizzare il legame diretto con le autorità sub-statali allo scopo di indebolire il ruolo degli Stati nazionali e rafforzare la propria posizione²⁶³. La programmazione 2014-2020 infatti aggiunge un ulteriore elemento di sfida dal punto di vista degli squilibri istituzionali,

²⁶⁰La Regione Toscana è tra le regioni italiane più virtuose in materia di gestione dei fondi strutturali

²⁶¹Ekateriba Domonerok, Le sfide della politica di coesione europea: la *governance* multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia. Istituzioni del federalismo, 2014

²⁶²Il delegato della Commissione DG REGIO che ha preso parte ai lavori del Comitato di Sorveglianza è Christopher Todd

²⁶³Hooghe L., Building a Europe with Regions: The Changing Role of the European Commission, in Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance, Oxford University Press, Oxford, 1996

sottolineando l'importanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione e individuando nei partenariati locali uno strumento cruciale per la realizzazione degli interventi dei Fondi strutturali. In linea teorica, questi strumenti offrono nuove cornici istituzionali per la programmazione degli interventi di sviluppo, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori e dei settori interessati. Queste dinamiche devono essere attivate dalle Autorità di gestione regionali, e per il caso della Toscana è avvenuto sicuramente così, poiché se è vero, come constatato in questo capitolo, che il Comitato di sorveglianza è il luogo principe del partenariato e se è vero che durante il Comitato di sorveglianza della Regione Toscana non solo erano presenti molti esponenti delle autonomie locali²⁶⁴, ma essi stessi hanno partecipato attivamente, allora è indubbio che l'introduzione delle innovazioni della nuova programmazione hanno portato in primo piano la dimensione territoriale, che finora aveva avuto un ruolo marginale nel disegno complessivo delle politiche regionali dell'UE.

Mentre nel secondo capitolo di questo lavoro si sottolineava il fatto che all'interno del quadro ampio della programmazione 2014-2020 il coinvolgimento del livello locale non fosse per niente scontato malgrado stesse assumendo invece una funzione strategica nell'approccio *place-based* adottato dalla nuova programmazione²⁶⁵, L'esperienza toscana nella gestione dei fondi dimostra che nel suo caso sono state rispettate tutte le indicazioni contenute all'interno del quadro tracciato dai Regolamenti comunitari.

²⁶⁴Rappresentanti dei partner di cui all'art 5 del Regolamento 1303/2013, autorità cittadine e altre autorità pubbliche competenti come l'ANCI, Provincia di Arezzo, di Grosseto, di Livorno, di Lucca, di Massa Carrara, di Pisa, di Pistoia, di Prato, di Siena.

²⁶⁵Ekaterina Domorenok, Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia, in Istituzioni del Federalismo, 2014

Conclusioni

L'evoluzione del processo di integrazione europea ha fatto emergere negli anni la questione regionale nell'ordinamento europeo. Oggetto di attenzione da parte dei legislatori e dei giuristi sotto questo aspetto, sono stati i profili giuridici rilevanti nei rapporti tra autonomie regionali, Stati nazionali e Unione europea. Nel presente lavoro si è affrontato dunque il tema della questione regionale in seno all'ordinamento europeo, analizzando il significato del concetto di *governance* multilivello. Si è rafforzata l'esigenza di avanzare verso un'Europa in cui le regioni siano messe in condizione di partecipare attivamente e efficacemente al processo decisionale europeo utilizzando gli strumenti messi in campo sia dagli Stati membri che dalle Istituzioni europee. Nel contesto procedurale specifico del c.d. *early warning (CAP I)* risulta necessario che il ruolo dei Parlamenti regionali venga valorizzato per una più stretta collaborazione sia coi Parlamenti nazionali che col Comitato delle Regioni. La partecipazione più intensa alle attività del Comitato delle Regioni attraverso la Rete di controllo della sussidiarietà, si rivela indispensabile per promuovere un'azione regionale più coesa sul versante del controllo della sussidiarietà. La *governance* multilivello così come definita nei documenti delle istituzioni europee e adottata all'interno dei testi normativi delle politiche di coesione dei fondi di investimento, è un paradigma valido a descrivere alcune problematiche legate al processo di integrazione europea, in particolare quelle aventi per oggetto i rapporti giuridici tra autonomie regionali, Stati membri e Unione europea. La *governance* multilivello, concetto nato in seno alla scienza politica, riassume tutti gli istituti giuridici finalizzati a tutelare le prerogative costituzionali delle autonomie nei diversi momenti dell'azione pubblica europea e a coinvolgerle nella stessa garantendo loro rappresentanza. Il modello della *governance* multilivello, così come descritta nei documenti del Comitato delle Regioni e così come scritta nei Regolamenti che disciplinano la politica di coesione europea, conferma che potenzialmente vengono dati alle regioni ampi spazi di manovra che spesso quest'ultime non sfruttano. D'altronde, come evidenziato da numerose ricerche che si sono riproposte nel Capitolo terzo, tale prospettiva di analisi dell'influenza europea sull'autonomia regionale, può essere effettiva solo se viene data esecuzione ad uno sforzo *bottom up* come esortato dal Parlamento europeo nella sua *Relazione sulla governance e il partenariato a livello*

nazionale e regionale e per progetti di politica regionale del 2008, con la quale l'Istituzione sottolinea che un sistema di *governance* multilivello efficace debba basarsi su un approccio "dal basso" invitando in tale contesto le autorità regionali e locali a trovare i mezzi per intensificare la collaborazione ed i contatti con i governi regionali e nazionali. Difatti, spesso è proprio l'inerzia delle regioni e l'inoperosità delle stesse nell'inserirsi nei processi di *governance* multilivello a consentire ampi spazi di manovra alle istituzioni statali a scapito delle regioni stesse²⁶⁶. Effetto conseguente a questa inerzia regionale nell'approfittare degli spazi offerti da una attuazione della *governance* multilivello è anche l'utilizzo non efficiente e responsabile delle risorse e degli strumenti amministrativi messi a disposizione dalla politica di coesione dell'Unione europea. Scopo di questo lavoro è stato infine quello di capire come una regione come la Toscana, considerata virtuosa per quanto riguarda la spesa efficiente dei fondi europei, abbia attivato tutti gli istituti necessari per dare seguito alla *governance* multilivello e ad un conseguente uso efficace ed efficiente delle risorse come richiesto negli atti giuridici e non dell'Unione europea. La politica di coesione, che ha a che fare con il raggiungimento di obiettivi di solidarietà e giustizia sociale nel processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, rappresenta il cuore di tali riflessioni e rappresenta anche un terreno di studi ideale per le riflessioni sulla *governance* multilivello e sul ruolo degli enti regionali, dato che i fondi c.d indiretti sono gestiti proprio da questi ultimi. Non a caso è stato rilevato da tempo come tale politica ha avuto un impatto significativo sulla struttura amministrativa interna agli Stati membri per via dell'influenza esercitata sulle relazioni all'interno dell'apparato governante. E' interessante notare che mentre la conformazione dell'ordinamento europeo ha mosso e muove alcuni passi verso una possibile valorizzazione del ruolo delle autonomie, funzionale agli obiettivi europei di efficacia della *governance*, sul piano nazionale si conferma sia a livello statale che regionale la scarsa comprensione della portata che la questione europea può avere, e la scarsa attenzione all'implementazione di istituti e politiche espressive della *governance* multilivello, tranne per alcune regioni (come quella oggetto di studio di questo lavoro), che hanno adottato misure e istituti previsti nei Regolamenti atti a sviluppare una *governance* effettivamente multilivello. L'analisi fatta ci ha permesso di capire che il

²⁶⁶Per esempio facendo ricorso del potere sostitutivo come sottolineato da M.Savino in "Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato" in Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali, Torino, 2007

percorso intrapreso dopo Lisbona e le successive riforme dei fondi strutturali abbiano riconosciuto una presenza più incisiva delle regioni nel sistema di *governance* multilivello della UE, nonostante sia ancora lunga la strada per consentire loro una partecipazione più efficace al processo decisionale europeo. In conclusione, mentre l'ordinamento europeo e l'azione pubblica che esso ha intrapreso si muovono nella direzione verso una possibile valorizzazione del ruolo delle autonomie purché funzionale agli obiettivi europei (obiettivi Europa 2020), sui piani nazionale e regionale, spesso si conferma la scarsa portata della questione europea sulle autonomie. Questa non consapevolezza è tale da dover constatare una certa indisponibilità al cambiamento da parte sia degli attori nazionali tanto quanto da parte di quelli regionali nell'implementazione di istituti propri della *governance* multilivello. Tuttavia, per quanto concerne il livello di partecipazione che la regione presa in esame ha sviluppato alla luce del modello a quadruplica elica (*vedi supra*), si è potuto constatare che essa, in particolare l'Autorità di gestione del POR FESR, ha sicuramente sviluppato un processo di *governance* attivo e partecipato che ha coinvolto tutti i principali attori regionali. Per l'elaborazione della strategia RIS3, il ruolo delle imprese è stato fondamentale poiché ha permesso quel "processo di scoperta imprenditoriale" consono al concetto di *Smart specialisation*. Alla luce di quanto specificato nella COM (2010) 553 che recita quanto segue "la sostenibilità della strategia dipenderà dalla tempestività e dal coordinamento delle misure politiche e dalla *governance*, compresi i modi di coinvolgere le parti interessate", il livello di coinvolgimento della Regione Toscana risulta soddisfacente e in linea con l'indicazione in quanto ha permesso a tutti gli attori di partecipare in modo attivo alla definizione delle priorità tecnologiche della Strategia.

Bibliografia

- A., E. (1999). *The EU structural funds*. Oxford. Tratto da www.diritto.it.
- Accordo di Partenariato Italia 2014-2020. (2014, Aprile). *Accordi di Partenariato Italia 2014-2020*.
- Bache, I. (2008). *Europeanisation and multilevel governance: cohesion policy in the european union and britain*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Baldi, B. (2014). I fondi strutturali e la nuova programmazione europea. *Istituzioni del Federalismo*.
- Baldi, B. (2014). I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea. *Istituzioni del Federalismo*.
- Balducci. (2004). *Unione Europea e Regioni. Ruolo delle autonomie regionali ed intermediazione dello Stato nell'elaborazione ed attuazione del diritto comunitario secondo la L. cost 3/2001, in Mezzetti (a cura di)*. Napoli.
- Bellomo, G. (2014). Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia? *Istituzioni del Federalismo*, 511-539.
- Bolgherini, S. (2006). *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie dell'Europa mediterranea*. Bologna: Il Mulino.
- Bruzzo, A. (2000). *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*. CEDAM .
- C. De Micheli. (2006). *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di) Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Caciagli, M. (2006). *Regioni d'Europa: Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*. Bologna: Il Mulino.
- Callejòn, F. B. (2015). I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo. Roma.
- Centurelli, G. (2014). L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo nei Fondi strutturali verso il nuovo ciclo 2014-2020. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*.
- Commission, E. (2006). *Constructing regional advantages. Principles, perspectives, policies, final report*. Bruxelles.
- Commission, E. (2014). *The role of Universities and Research Organisations as drivers for Smart Specialisation at regional level*. Bruxelles .
- D'Atena, A. (2005). *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*. Giuffrè.
- D'Atena, A. (2005). *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri, in Il dir. dell'UE*.

- D'Atena, A. (2007). *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*. Torino: G.Giappichelli.
- Domonerok, E. (2014). I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea. *Istituzioni del Federalismo*.
- Domonerok, E. (2014). Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia. *Istituzioni del Federalismo*.
- Domorenok, E. (2010). *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*. Padova: Carrocci editore.
- Domorenok, E. (2010). *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*. Roma: Carrocci.
- Draetta, U. (2014). *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*. Giuffrè.
- Esposito, M. (2004). Dal Libro bianco sulla governance europea alla Coonvenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti. *Istituzioni del Federalismo*.
- (2016). *Europa e territori: modelli di governance, strumenti e policy*. Milano .
- Frosina, L. (2013). *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, I Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*.
- G. Dal, I. H. (2010). Multilevel governance from the Lisbon Treaty to the white paper of multilevel governance. *Revista de estudios juridicos*.
- G. Viesti, F. P. (2003). *Le politiche regionali dell'Unione europea*. Bologna: Il Mulino.
- G., V. P. (2004). *Le politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna.
- Guizzi, V. (2003). *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- J.Woelk, P. (2010). *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*. Eurac book.
- Kramer, D. E. (2010). *L'impatto del Trattato di Lisona sulla politica regionale*. .
- M., M. (2004). La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella Proposta di regolamento generale dei Fondi strutturali. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1075.
- Meraviglia, M. F. (1995). *La politica regionale e di coesione economica e sociale, in U.Draetta (a cura di), Elementi di diritto comunitario*. Milano: Giuffrè editore.
- Monti, L. (1996). *I fondi strutturali per la coesione europea*. Roma: SEAM.
- Monti, L. (2005). *L'Europa delle Regioni*. Roma: Luiss University Press.
- Nordregio, S. a. (2014). *Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds*.

- Papa, A. (2015). Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea.
- Paterniti, F. (2015). La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana. *federalismi.it*.
- Piattoni, S. (2005). La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative. *Rivista italiana di scienza politica*.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford: University Press.
- Piazza, A. D. (2002). *L'evoluzione dei trattati istitutivi della Comunità europea e il ruolo crescente acquisito dagli enti territoriali nelle politiche comunitarie*. Tratto da www.diritto.it.
- Profeti, S. (2004). *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*. CIRES.
- Profeti, S. (2006). La sfida europea della Regioni italiane. Quattro strategie a confronto. *Riv. it.pol.pubbl.*
- Regioni, C. d. (2009). *Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*. Bruxelles.
- Regioni, C. d. (2009). *Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*. Bruxelles.
- Regioni, C. d. (2009). *Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello* .
- Regolamento CE n. 1260/1999 recante disposizioni generali per tutti i fondi. (s.d.).
- Regolamento CE n. 1263/1999 relativo allo Strumento finanziario di orientamento della pesca . (s.d.).
- Regolamento CE n. 1784/1999 relativo al Fondo Sociale Europeo. (s.d.).
- Regolamento CE n.1783/1999 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). (s.d.).
- Regolamento europeo CE n.1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia. (s.d.).
- S. Weatherill, U. B. (2005). *The role of Regions and sub National actors in Europe*. Oxford.
- Sapienza, R. (2008). *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari, in Studi in onore di Vincenzo Starace*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Scarlatti, P. (2013). Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento. *Federalismi.it*.
- Scavo, A. (2006, luglio). La Politica di Coesione dell'Unione Europea: tendenze ad una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013. Catania.

- Simonato, A. (2012). Brevi note in tema di "doppio intreccio federale" nell'esperienza costituzionale belga. *ISSIRFA* .
- Simonato, A. (2013). Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale del dibattito sul paradigma della multilevel governance. *federalismi.it*.
- Simonato, A. (2016). *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. CLEUP.
- Stammati, S. (2011). Il principio di sussidiarietà fra passato e presente. *Dir. e società*.
- Stefano, A. D. (2008). *Coesione e diritto nell'Unione europea*. Catania: ed.it.
- Stefano, A. D. (2008). *Coesione e diritto nell'Unione europea*. Catania: ed.it.
- Toscana, R. (2013). *Smart Specialisation Strategy, dal concetto all'attuazione-Documento di ricognizione dei principali orientamenti comunitari e nazionali*.
- Toscana, R. (2013). *Per una RIS3 in Toscana: mtodo, percorso, risultati*.
- Toscana, R. (2014). *Strategia di Ricerca e Innovazione per la Smart Specialisation in Toscana*.
- Toscana, R. (s.d.). *Il sistema toscano della ricerca e dell'innovazione: strategie integrate per crescere e innovare*. Tratto da <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/3984280/Sistema+toscano+ricerca+e+innova>
- Trattato istitutivo della Comunità europea. (s.d.).
- Truini, A. (2003). *Federalismo e regionalismo in Italia ed Europa: principi e modelli*. Padova: Cedam.
- Violini, L. (2002). *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*. Napoli.
- www.eurosportelloveneto.it. (s.d.).
- Zuddas, P. (2010). *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*. Cedam.