

Papers del Programma di "Formazione in materia europea - 2018" Alta formazione "Winter School"

a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone



Papers

del Programma di “Formazione in materia europea – 2018”

Alta formazione “Winter School”

CINSEDO - Centro INterregionale Studi E Documentazione

a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

Pubblicazione *on line* – Regioni.it, n. 3749 del 20 dicembre 2019

Regioni.it: periodico telematico curato dall’Ufficio Stampa del CINSEDO, nell’ambito delle attività di comunicazione e informazione della Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Editore: Cinsedo – Centro INterregionale Studi E Documentazione, Roma

INDICE

Presentazione <i>Andrea Ciaffi, Cecilia Odone</i>	pag. 7
I. La dimensione regionale nel processo di integrazione europea <i>Vincenzo Grassi</i>	pag. 9
II. Le Regioni italiane nel ciclo delle politiche dell’UE - “ <i>EU Policy Cycle</i> ”. Dalle Raccomandazioni della <i>Task force</i> sulla sussidiarietà alla legge 234 del 2012 <i>Cecilia Odone</i>	pag. 15
III. Valutare l’impatto territoriale di una proposta legislativa della Commissione europea <i>Maria Prezioso, Angela D’Orazio</i>	pag. 37
IV. L’esame di una proposta legislativa della Commissione europea <i>Emanuele Urzì</i>	pag. 55
V. Il ruolo dell’Attaché presso la Rappresentanza Permanente <i>Roberto Berutti</i>	pag. 67
VI. Il “ <i>Distinct body</i> ” in materia di aiuti di Stato. Esperienze regionali e riflessioni in tema di prima attuazione dei <i>distinct bodies</i> nell’attuazione del <i>Common Understanding</i> tra Commissione e Italia <i>Emanuele Prosperi</i>	pag. 75
Notizie sugli autori e i curatori	pag. 85

Presentazione

Andrea Ciaffi, Cecilia Odone

Il 1° dicembre si è insediata la Commissione von der Leyen con un mandato che durerà dal 2019 al 2024. Nel mese di gennaio sarà presentato il Programma di lavoro 2020, in parte già preannunciato a luglio negli orientamenti politici presentati al Parlamento europeo dall'allora candidata Presidente. Le iniziative principali, infatti, si trovano indicate nei sei capitoli che affrontano le tematiche strategiche cui si dedicherà la Commissione nei prossimi cinque anni: *un Green Deal europeo, un'economia che lavora per le persone, un'Europa pronta per l'era digitale, proteggere il nostro stile di vita europeo, un nuovo slancio per la democrazia europea*. Per i primi cento giorni, ad esempio, è stata preannunciata la presentazione della proposta per un *Green Deal*, che includerà la prima normativa europea volta a sancire nella legge l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, saranno presentate misure vincolanti sulla trasparenza retributiva all'interno di una nuova strategia per la parità di genere ed anche una proposta legislativa per un approccio coordinato europeo sulle implicazioni umane ed etiche dell'intelligenza artificiale. La Presidente ha inoltre promesso una particolare attenzione alle PMI con una specifica strategia ad esse dedicata, all'economia sociale di mercato, con un piano d'azione per la piena attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, allo sviluppo sostenibile, con l'adattamento del semestre europeo affinché questo diventi uno strumento che integri gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. La realizzazione del programma di lavoro avverrà inoltre all'interno di un nuovo Quadro finanziario pluriennale in via di definizione.

Il sistema regionale italiano deve proporsi come protagonista contribuendo attivamente alla definizione delle politiche del nuovo ciclo, per poi attuarle tenendo presenti i bisogni dei territori. Gli strumenti ci sono, così anche l'esperienza per muoversi nei tempi giusti portando nel dibattito proprio quei contenuti che costituiscono un valore aggiunto della partecipazione regionale al processo di integrazione europea. Un metodo di lavoro – la "sussidiarietà attiva" – che la *Task force* sulla sussidiarietà ha raccomandato alle autorità regionali, nazionali e alle istituzioni europee, tutte insieme, in nome di una maggiore democraticità del processo decisionale europeo. Con l'auspicio che la nuova Commissione europea rilanci ora la "sussidiarietà attiva" in una rinnovata Agenda per la *Better regulation*.

La legge 234 del 2012 cui è stato dedicato il Corso di Alta formazione 2018 del Cinsedo è il principale strumento di "sussidiarietà attiva" del sistema italiano. La presente raccolta di *Papers* intende approfondire e aggiornare i temi affrontati nei singoli moduli del Corso. A distanza di un anno, gli stessi relatori hanno ripercorso i diversi strumenti di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e all'attuazione delle politiche europee che gravitano attorno alla legge 234. I *Papers* mettono dunque a disposizione di chi lavora nelle amministrazioni, degli strumenti di riflessione per completare e proseguire il percorso di formazione. Ringraziamo tutti gli autori per una disponibilità non scontata che rappresenta anch'essa un contributo concreto alla "sussidiarietà attiva".

Roma, dicembre 2019

I. La dimensione regionale nel processo di integrazione europea

I. La dimensione regionale nel processo di integrazione europea

Vincenzo Grassi¹

In questo intervento vorrei ripercorrere la genesi della legge 234 del 2012 in rapporto alla dinamica della presenza italiana nelle istituzioni europee, compiendo una riflessione sul ruolo delle autonomie locali nello sviluppo del processo di integrazione europea.

1. Ho partecipato alla fase attuativa della legge 234 del 2012 subito dopo la sua adozione da parte del Governo Monti e su impulso dell'allora Ministro per gli affari europei, oggi Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Enzo Moavero Milanesi. L'idea alla base di tale atto normativo era di natura sistemica. Già in precedenza vari governi si erano posti il problema di come l'ordinamento complessivo italiano si potesse adeguare ad un duplice ordine di priorità: da un lato una marcata tendenza dell'Italia alla decentralizzazione e regionalizzazione di alcune competenze, anche con impatto di natura costituzionale e, dall'altro, l'estensione delle competenze dell'Unione europea ad un numero crescente di aree prima riservate alla sovranità nazionale, come ad esempio la moneta unica, ma altresì in ambiti non più rientranti nelle competenze esclusive dello Stato centrale ma ripartite tra quest'ultimo e le collettività locali.

La legge 234 nasce con l'intento di rispondere a queste due priorità parzialmente contrapposte ma entrambe importanti in quella fase storica, risalente a dieci-quindici anni fa.

La legge fu il primo tentativo organico di far fronte alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, come risultato di una dinamica negoziale volta a conferire una base quasi costituzionale all'Unione europea. Si parlava allora, infatti, di costituzionalizzare l'Unione stessa. La legge si ispirava a modelli che erano già esistenti in altri Stati membri, i quali avevano precedentemente affrontato la necessità di coordinamento nella devoluzione di competenze, sia all'interno che verso un organismo sovranazionale. Nella sfera politica e istituzionale, anche tra coloro che erano forti fautori del trasferimento di competenze all'Ue in aree rilevanti, vi era comunque una diffusa preoccupazione per un possibile deficit democratico. Si temeva, infatti, che nel trasferimento delle competenze dalla sfera nazionale all'Ue, venissero attenuate le garanzie che gli Stati nazionali avevano tradizionalmente offerto alle forme di organizzazione sub-statale.

In quegli anni, una serie di sentenze della Corte costituzionale tedesca aveva posto come quesito principale e dilemma esistenziale dell'Ue, proprio il tema del trasferimento di competenze: nel trasferire le competenze da una sfera nazionale - dove esistono Parlamenti, Regioni, Città - ad una diversa sfera, ci si domandava se sarebbero state mantenute le stesse garanzie, lo stesso sistema di tutele e la stessa possibilità per gli attori nazionali, centrali e locali di essere consultati ed associati ai processi decisionali.

La legge 234 mirava a rispondere a questi dilemmi.

2. L'attualità del soggetto è dovuta al fatto che, per la prima volta nel trattato di Lisbona, l'Ue stessa si pose il problema della ripartizione di competenze. Era stata la giurisprudenza delle Corti europee e nazionali a delineare categorie di competenza – ripartite, esclusive,

¹ Vincenzo Grassi, Segretario Generale dell'Istituto Universitario Europeo. L'articolo, aggiornato al mese di luglio 2019, trae spunto dalla *Lectio Magistralis* tenuta al Corso di Alta formazione "Legge 234 del 2012. Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Casi di studio, Laboratori, Dialoghi" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2018" ed organizzato a Roma dal CINSEDO per i funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome, nei giorni 15, 16, 26, 27 novembre e 10, 11 dicembre 2018. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

complementari. Tale elencazione non era contenuta nei Trattati originari ma è stata inclusa nel Trattato di Lisbona. Le norme generali precedenti contemplavano un generale principio di attribuzione e di sussidiarietà che, una volta introdotta la ripartizione di competenze, ha acquisito una pertinenza giuridica molto più forte ed incisiva. Risulta evidente che, dove esiste una competenza esclusiva dell'Unione, il principio di sussidiarietà non può entrare in gioco. Dove invece la competenza è complementare, entra in gioco solo limitatamente, dato che la competenza stessa resta comunque principalmente in capo allo Stato membro. Nell'area delle competenze ripartite, invece, il principio di sussidiarietà svolge pienamente il suo ruolo: l'Unione europea per agire deve dimostrare di apportare un valore aggiunto rispetto all'azione dei singoli Stati membri. Quando quelle stesse aree di competenza sono anche nazionalmente aree di competenza ripartita, si sviluppa una duplice problematica sul come articolare la ripartizione di competenze tra Stato nazionale e autorità regionali da un lato, e tra Ue e Stato nazionale dall'altro. La legge 234 aveva anche l'obiettivo di affrontare questi due aspetti: il coinvolgimento strategico delle Regioni e delle autonomie locali nella definizione delle grandi linee di politica europea del Paese e, più puntualmente, la raccolta di osservazioni, commenti e preoccupazioni delle autorità regionali nella situazione in cui l'Unione europea fosse in procinto di legiferare in materie che, per la Costituzione italiana, risultano di competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni.

In relazione a materie che toccano le loro competenze, le Regioni hanno, infatti, piena titolarità a far sentire la propria voce nella definizione delle posizioni negoziali che il Governo dovrà assumere in sede di Consiglio dei Ministri UE.

Il sistema è concepito in maniera compiuta. La legge 234, essendo successiva a provvedimenti legislativi analoghi adottati in altri Paesi, soprattutto in quelli nordici, risulta più completa ed articolata, maggiormente aderente alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona. Sul successivo concreto funzionamento della legge, le valutazioni possono essere variegate. La legge regola non solo il rapporto con le Regioni, ma anche il ruolo del Parlamento nazionale prevedendo misure di coordinamento e riconoscendo la politica europea non come componente delle relazioni internazionali ma come sfera sui generis, a cavallo tra la politica nazionale ed internazionale, con una spiccata componente di impatto diretto sull'ordinamento giuridico degli Stati membri.

3. In concreto, l'attuazione della legge 234 è stata condizionata dalla maggiore o minore sensibilità delle istituzioni centrali e locali nell'applicarla. Il problema che, oggi, si pone in prospettiva non è più solo quello della concreta attuazione dello strumento legislativo ma anche del contesto in cui questo strumento viene inserito. Infatti, pur essendo i Trattati immutati, sono profondamente cambiati alcuni parametri esterni. Il primo cambiamento deriva dalla riduzione significativa della produzione normativa dell'Ue. Per l'Italia, quest'ultima, non risulta essere una cattiva notizia. In Italia, infatti, è stata storicamente presente una "peristalsi traspositiva" sofferta, che la legge 234 ha comunque sicuramente attenuato. Di conseguenza, più si legifera più si pone il problema del corretto recepimento di alcuni atti e del rischio di incorrere in procedure di infrazione.

Per questo motivo, il significativo calo delle procedure di infrazione a carico dell'Italia (calo più quantitativo che qualitativo) è dovuto sicuramente ad alcuni meccanismi introdotti dalla legge 234, che hanno determinato da subito una forte riduzione del numero delle procedure di infrazione. Altra ragione della diminuzione di nuove procedure risulta dalla riduzione quantitativa della legislazione comunitaria e, con grande probabilità, anche dal suo spostamento verso aree in cui la divisione di competenze all'interno degli Stati membri appare meno complessa: giustizia, regolazione dei flussi migratori, alcuni aspetti della politica commerciale e della politica estera, tutte materie su cui la competenza dello Stato centrale rimane prevalente. Al contrario, con la sola eccezione della politica ambientale, per le materie settoriali il legislatore Ue è andato verso un sistema di recast, cioè di creazione di

testi unici, talvolta anche innovativi, ma comunque senza introdurre nuovi grandi pacchetti legislativi. La storia normativa dell'Ue si caratterizza per due grandi fasi: la creazione del mercato interno negli anni '90, con un impatto significativo volto a crearne l'infrastruttura giuridica, ed una seconda fase, quantitativamente meno forte ma qualitativamente molto incisiva, tra il 2005 e il 2010, quando furono adottati importanti pacchetti di liberalizzazione nel settore trasporti, energia e lotta al cambiamento climatico. Tali pacchetti legislativi precedettero la Conferenza di Copenaghen prima e quella di Parigi poi, includendo misure di accompagnamento quali, ad esempio, i testi legislativi relativi alla limitazione delle emissioni di CO₂. Sostanzialmente, queste grandi stagioni di nuove iniziative legislative sono esaurite così come la necessità di coordinamento interno permanente tra Governo, Parlamento e istituzioni regionali diminuisce con il ridursi della produzione legislativa europea. Salvo improbabili fermenti di attivismo normativo con il recente insediamento del nuovo Parlamento europeo, la fase di riduzione dell'attività legislativa europea sembra destinata a perpetuarsi. La prossima Commissione europea avrà bisogno di compiere un inventario delle procedure legislative pendenti prima di decidere se rilanciarle o semplicemente ritirarle.

4. Un'ultima considerazione è doverosa in riferimento all'impatto che i sin troppo enfatizzati dibattiti sul sovranismo e sul rimpatrio di competenze hanno sugli strumenti normativi e più in generale sulle ripartizioni di livelli decisionali tra la sfera sovranazionale, nazionale e regionale. Alcuni filosofi politici ritengono che la sovranità non appartenga né agli organismi sovranazionali, né agli Stati nazionali né alle Regioni, ma ai singoli cittadini. La sovranità rientra tra i diritti fondamentali del cittadino, che può decidere di delegarne l'esercizio a diverse sfere istituzionali. Questo dibattito indubbiamente incide in modo diverso in ogni Stato membro. In Italia si ha l'indubbia l'impressione che non esista più una forte volontà di trasferire nuove competenze o di rafforzare l'esercizio di competenze esistenti verso una sfera sovranazionale. Meno chiaro è comprendere se in Italia vi sia contrasto su ulteriori aumenti di competenze delle autorità regionali. Sino a quindici anni fa il dibattito nazionale era maggiormente incentrato su regionalismo e decentramento e meno sulla sovranazionalità. Ora, al contrario, si parla molto di Bruxelles e dell'esercizio di competenze a livello sovranazionale. Sembra quindi affermarsi la volontà di recuperare competenze agli Stati nazionali, nella loro accezione "westfaliana" attraverso il controllo di una serie di attività, dalla gestione delle frontiere agli obiettivi di politica economico-sociale. Non molti anni fa, era stato avviato un esercizio chiamato "semestre europeo". Quest'ultimo prevedeva che l'Europa, nel suo complesso, si dovesse dotare di una strategia che ne facesse, entro il 2020, l'insieme economico più avanzato al mondo in termini di ricerca, innovazione e tecnologia. Questo obiettivo necessitava uno sforzo degli Stati membri che avrebbero dovuto perseguire in modo coordinato il raggiungimento di alcuni parametri in tema di ricerca, educazione, sostenibilità, lotta alla povertà. Tali obiettivi non sembrano essere più così attuali a livello europeo rispetto al periodo precedente. Vi è una evidente volontà di ristatalizzazione, che porta in molti Stati membri a trasformare sempre più il regionalismo in una dialettica tra Stato centrale e autorità locali con minori interferenze europee. L'esempio della Catalunya può essere considerato come quello più clamoroso ma, seppure in maniera meno traumatica, simili dinamiche sono riscontrabili anche in Belgio e nel dibattito sulla Brexit, dove uno degli elementi non secondari è sicuramente il problema di interazione tra le varie componenti del Regno Unito, si pensi alla Scozia.

Conclusione

La legge 234 del 2012 rispondeva dunque a sfide che in parte sono cambiate. La genesi della legge stessa rappresenta un momento di forte razionalizzazione del modo in cui l'Italia ha partecipato ai processi di formazione del diritto europeo. A partire da quel momento, in

ambito nazionale e sub-statale si sono susseguiti eventi che in qualche modo hanno modificato il quadro di fondo, permettendo tuttavia alla legge 234 di rimanere tuttora un valido strumento, dalle potenzialità ancora non integralmente utilizzate.

II. Le Regioni italiane nel ciclo delle politiche dell’UE - “EU Policy Cycle”

Dalle Raccomandazioni della Task force sulla sussidiarietà alla legge 234 del 2012

II. Le Regioni italiane nel ciclo delle politiche dell'UE - "EU Policy Cycle".

Dalle Raccomandazioni della *Task force* sulla sussidiarietà alla legge 234 del 2012

Cecilia Odone²

Introduzione – 1. "Sussidiarietà attiva": le Raccomandazioni della *Task force* – 1.1. La "griglia": uno strumento comune per valutare la sussidiarietà e la proporzionalità. Raccomandazione n. 1 - 1.2. Un maggiore coinvolgimento delle autorità nazionali, regionali e locali nel processo di definizione delle politiche. Raccomandazioni n. 4 e n. 5 - 1.3. Agire in modo più efficiente. Raccomandazioni n. 8 e n. 9 - 2. Le Regioni italiane nel ciclo delle politiche dell'UE: dalla legge 234 del 2012 alla "Better regulation" europea – Conclusioni.

Introduzione

"Sussidiarietà attiva" è il concetto-chiave che identifica il nuovo modo di lavorare auspicato dalla *Task force* sulla sussidiarietà nel mese di luglio 2018³. Questo nuovo modo di lavorare affida un ruolo rafforzato alle autorità locali, regionali e nazionali nel processo decisionale europeo, per far sì che la legislazione dell'Unione funzioni meglio nei confronti dei cittadini, sia il meno onerosa possibile e allo stesso tempo più efficace rispetto agli obiettivi. Con questo approccio, il report prodotto dalla *Task force* contiene nove raccomandazioni e una serie di azioni concrete indirizzate a tutte le istituzioni – Commissione, Consiglio e Parlamento – al Comitato delle Regioni, ai Parlamenti nazionali e regionali, alle autorità regionali e locali. Le raccomandazioni sono riferite ad ogni fase del ciclo di definizione delle politiche dell'Unione europea – "EU Policy cycle" – in corrispondenza della più generale apertura dell'intero processo decisionale ai contributi di *stakeholders* e cittadini che costituisce la principale novità dell'Agenda *Better regulation – Legiferare meglio* del 2015⁴. L'Agenda *Legiferare meglio* è uno degli strumenti messi in campo dalla Commissione

² Cecilia Odone, esperta di partecipazione delle Regioni alla formazione e attuazione del diritto UE, consulente del Cinsedo con l'incarico di direttore del Programma di "Formazione in materia europea". L'articolo, aggiornato al mese di novembre 2019, trae spunto dalla lezione tenuta al Corso di Alta formazione "Legge 234 del 2012. Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Casi di studio, Laboratori, Dialoghi" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2018" ed organizzato a Roma dal CINSEDO per i funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome, nei giorni 15, 16, 26, 27 novembre e 10, 11 dicembre 2018. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice.

³ La *Task Force* è stata formalmente istituita dal Presidente Juncker il 14 novembre 2017 per contribuire alla riflessione sul Futuro dell'Europa avviata con il [Libro Bianco](#) del 1° marzo dello stesso anno e culminata nel vertice di Sibiu del 9 maggio 2019. Componenti della *Task force* erano tre membri di tre Parlamenti nazionali, tre membri del Comitato delle Regioni e il vice-presidente della Commissione europea Frans Timmermans in qualità di presidente della *Task force*. I membri della *Task force* sono stati nominati a titolo personale e, pertanto, non rappresentavano le istituzioni e gli organi di appartenenza. In esito ai lavori è stato pubblicato il *Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*, del 10 luglio 2018. Il testo del *Report* in italiano è disponibile a questo [link](#).

⁴ "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE", COM (2015) 215 del 19/5/2015, accompagnata dalle linee guida per "legiferare meglio" e dal *toolbox*. Nel 2017 è stata pubblicata una comunicazione di medio periodo sull'attuazione e sul completamento dell'Agenda – COM (2017) 651 del 24/10/2017, oltre ad un aggiornamento delle linee guida e del *toolbox*. Nel 2019, infine, la Commissione ha pubblicato il bilancio sull'attuazione "[Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno](#)", COM (2019) 178 def. del 14/4/2019. Quest'ultima comunicazione traccia il percorso di attuazione dell'Agenda, individua i risultati ottenuti, i problemi e gli spazi di miglioramento sulla base dell'esperienza applicativa degli strumenti e delle procedure, tenendo conto degli esiti del lavoro della *Task force* e degli impegni assunti dalla stessa Commissione nel 2018 in risposta alle raccomandazioni.

europea nell’ambito della priorità “Cambiamento democratico” del programma di mandato del Presidente Juncker⁵.

Nel report della *Task force* si legge che l’attuale processo decisionale dell’UE presenta punti di debolezza ai quali è necessario rimediare⁶. Uno dei problemi principali è individuato in un coinvolgimento insufficiente delle autorità nazionali, regionali e locali nelle fasi di progettazione e implementazione delle decisioni, pur essendo queste stesse autorità *in prima linea* nell’attuazione. La conseguenza è l’assenza di *ownership* delle politiche ed il permanere di un diffuso sentimento di distanza tra l’Unione europea e i suoi cittadini. Per superare questa debolezza, la *Task force* afferma che serve un coinvolgimento più stretto delle autorità a livello locale, regionale e nazionale che si basi su di una comune condivisione del significato e dell’applicazione pratica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. “Sussidiarietà attiva”: così è denominato il nuovo modo di lavorare. Per produrre i risultati attesi esso dev’essere condiviso tra tutti i livelli istituzionali, così come richiede il principio della *governance* multilivello.

Il 23 ottobre 2018, la Commissione europea ha risposto alla *Task force* con un’apposita Comunicazione⁷. Essa indica una serie di cambiamenti che si impegna ad introdurre in relazione a ciascuna raccomandazione. Dal canto suo, la Commissione invita il Parlamento, il Consiglio, i parlamenti e i governi nazionali, ma anche le autorità regionali e locali a fare lo stesso, a reagire e a proporre i cambiamenti necessari. “*La task force ha ... proposto un nuovo metodo di lavoro basato sulla sussidiarietà attiva e sull’impegno più dinamico di tutti i portatori di interessi e di tutti i livelli di governo nell’intero ciclo di definizione delle politiche. Ciò segnerebbe un importante cambiamento nel processo di definizione delle politiche dell’Unione europea, attribuendo maggiore qualità e legittimità alle leggi che adotta*”⁸. Avvenuto il passaggio di consegne dalla Commissione Juncker alla Commissione von der Leyen, bisognerà attendere di sapere se e in che misura questi impegni saranno realizzati. O meglio, se e come verranno ulteriormente rafforzati. Nel frattempo è già stato dato un seguito ad alcune raccomandazioni, mentre, per quanto riguarda il futuro dell’Agenda “Legiferare meglio”, la nuova Commissione avrà a disposizione un buon punto di partenza nel bilancio pubblicato nel mese di aprile 2019⁹. Quest’ultimo è indubbiamente un documento importante, che mette nero su bianco i risultati ottenuti e gli spazi di miglioramento.

1. “Sussidiarietà attiva”: le Raccomandazioni della *Task force*

In attesa del seguito che vorrà dare la nuova Commissione europea, una lettura delle raccomandazioni della *Task force* alla luce del sistema italiano di partecipazione alla

⁵ L’Agenda *Better regulation – Legiferare meglio* risponde alla priorità politica n. 10 della Commissione Juncker e supporta, con i suoi strumenti e procedure, la realizzazione delle priorità politiche nel quadro della programmazione pluriennale e annuale della Commissione europea, prevista dall’art. 17 del TUE. E’ dunque uno strumento orizzontale che interessa tutti i settori di intervento dell’UE e tutte le fasi del ciclo politico, dalla elaborazione all’attuazione alla revisione di una politica o di una legislazione. La Commissione ricorda inoltre che i principi e gli strumenti per legiferare meglio sono stati introdotti al fine di “conseguire una migliore *governance europea* e ancorare lo sviluppo sostenibile all’elaborazione delle politiche dell’Unione attraverso un esame congiunto degli impatti economici, sociali e ambientali, Vd. COM (2019) 178 def. cit., pag. 1 ed i riferimenti, rispettivamente alla nota 2 e alla nota 3, al Libro Bianco sulla *governance europea* COM (2001) 428 e alla Comunicazione in materia di valutazione d’impatto COM (2002) 276.

⁶ Report cit. p. 7

⁷ “I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell’UE”, COM (2018) 703 del 23/10/2018.

⁸ COM (2018) 703 def. del 23/10/2018, cit., p. 13.

⁹ COM (2019) 178 def. cit.

formazione e attuazione delle norme dell’UE, può rappresentare un esercizio utile. Esso può servire a mettere in luce quante di queste raccomandazioni e azioni concrete trovino già riscontro nella normativa e nella prassi regionale italiana, quante invece meritino un seguito anche alla luce della sempre maggiore consapevolezza che mostrano le Istituzioni europee circa l’importanza di un coinvolgimento attivo del livello regionale e locale nell’intero ciclo decisionale.

1.1. La “griglia”: uno strumento comune per valutare la sussidiarietà e la proporzionalità – Raccomandazione n. 1

Promuovere un’interpretazione comune della sussidiarietà e della proporzionalità è il contenuto della Raccomandazione n.1¹⁰. L’assenza di un approccio comune tra le Istituzioni nell’esame della legislazione e delle politiche sotto i profili della sussidiarietà e della proporzionalità, secondo la *Task force*, causa l’impressione che entrambi i principi non siano tenuti nella dovuta considerazione all’interno del processo decisionale. La *Task force* mette in risalto il contrasto tra gli impegni assunti dalle istituzioni con l’accordo interistituzionale “Legiferare meglio”¹¹, da un lato, e l’esistenza, dall’altro, di metodi e approcci diversi sia presso le Istituzioni che presso i Parlamenti nazionali. Questi ultimi, nei pareri motivati emessi ai sensi del Protocollo n. 2¹², affrontano spesso questioni che vanno al di là della sussidiarietà, spingendosi sulle opzioni politiche e rendendo così più difficile il riscontro da parte delle Istituzioni. Per promuovere il necessario approccio condiviso, la *Task force* propone a tutti i soggetti istituzionali interessati, l’utilizzo di una “griglia” comune¹³. La Commissione europea accoglie positivamente la proposta e preannuncia che promuoverà essa stessa l’approccio comune auspicato dalla *Task force*. Tra le misure preannunciate vi sono l’integrazione delle linee guida sulla *Better regulation*, l’utilizzo della “griglia” nelle valutazioni (*evaluation*), nelle valutazioni d’impatto (*impact assessment*), nelle relazioni che accompagnano le proposte legislative (*explanatory memorandum*) e nei rapporti con i Parlamenti nazionali, ma anche l’impegno a sensibilizzare i co-legislatori rispetto alle posizioni provenienti dalle autorità regionali e locali sulle proposte legislative. Tuttavia, precisa la Commissione europea, i benefici attesi si produrranno solo se tutti i soggetti istituzionali utilizzeranno la “griglia”. Inoltre, un altro aspetto cruciale per stimolare un maggiore coinvolgimento attivo delle autorità locali e regionali riguarda la trasparenza della procedura legislativa. Su questo punto la Commissione europea ricorda che sono in corso interventi per migliorare il sito web Eur-lex. Ma ricorda anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia e le conclusioni del Mediatore europeo sulla trasparenza dei “triloghi”,

¹⁰ 3.1. “Un’interpretazione più omogenea della sussidiarietà e del modo di affrontare la proporzionalità”, pag. 10-11, *Report* cit.

¹¹ Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 13 aprile 2016 – GU L 123 del 12/5/2016.

¹² Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona. Con il Trattato di Lisbona, il ruolo parlamentare viene sensibilmente rafforzato, sia quello del Parlamento europeo che quello dei Parlamenti nazionali e regionali, per effetto del principio di sussidiarietà enunciato anche in riferimento al livello regionale (articolo 5, TUE) e del richiamo esplicito ai parlamenti regionali con potere legislativo contenuto nel Protocollo n. 2, articolo 6. Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo: C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona*, in Studi sull’integrazione europea, VII (2012), p. 350 e ss. Per il percorso di “regionalizzazione dell’Unione europea” con particolare attenzione al Trattato di Lisbona e al ruolo dei parlamenti regionali, si veda: C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, p. 383 e ss.

¹³ La griglia è allegata al *Report*. Si legge nel testo che la griglia proposta rappresenta il punto di partenza per una discussione ulteriore fra tutti i soggetti istituzionali coinvolti, che potrebbe portare, in futuro, ad un aggiornamento dell’accordo interistituzionale.

dichiarandosi pronta a prendere parte in modo costruttivo a questo processo di maggiore apertura¹⁴.

Anche dal punto di vista italiano, la "griglia" comune sarebbe uno strumento utile. Nel nostro sistema, esiste un "dialogo" ormai consolidato tra le Camere del Parlamento e le Assemblee regionali che ha ad oggetto l'esame della base giuridica, il controllo della sussidiarietà e della proporzionalità, ma anche il merito delle proposte legislative provenienti dalla Commissione europea¹⁵. Il sistema italiano, soprattutto a livello regionale, sconta tuttavia le stesse debolezze individuate dalla *Task force*: la mancanza di un approccio comune e la difficoltà, nella maggior parte dei casi, di distinguere le questioni relative alla sussidiarietà da quelle relative al merito delle proposte, passando per la proporzionalità. L'adozione della "griglia" anche a livello regionale e parlamentare italiano, contribuirebbe innanzitutto a far chiarezza sugli aspetti rilevanti ai fini del controllo della sussidiarietà e della proporzionalità, con una chiara distinzione rispetto al merito delle proposte e alla valutazione di ciò che è più propriamente riconducibile alle "osservazioni" richieste dalla legge 234 del 2012 (art. 24, c. 3)¹⁶. Del resto, un chiarimento circa i criteri per l'esame della sussidiarietà e della proporzionalità andrebbe a vantaggio anche della formazione della posizione italiana unitaria, cui le "osservazioni" regionali sono finalizzate.

Il seguito italiano alle Raccomandazioni della *Task force*, potrebbe consistere innanzitutto nell'utilizzo della "griglia" sia da parte del Parlamento che delle Assemblee regionali¹⁷. Quanto alle "osservazioni" regionali previste dalla legge 234, esse sono giuridicamente e politicamente distinte dal controllo di sussidiarietà che spetta, quest'ultimo, alle sole assemblee legislative. Correttamente, le "osservazioni" al Governo (art. 24, c. 3) sono disciplinate in un articolo distinto da quello dedicato al controllo della sussidiarietà (art. 8, c. 3 e art. 25, con riferimento al livello regionale). Va detto che, mentre le due questioni vanno tenute giuridicamente - e politicamente - separate, l'atto che le prende in considerazione ben può essere lo stesso, così come conferma la prassi regionale italiana. Questa ci mostra infatti come lo stesso atto di indirizzo, che sia approvato in sede di commissione assembleare oppure dall'Assemblea, contenga l'esame di tutti gli aspetti di cui si è detto: base giuridica, sussidiarietà, proporzionalità, merito (cioè l'esame dell'opzione politica prescelta). L'atto di indirizzo potrebbe essere semplificato proprio adottando come base di lavoro la "griglia" suggerita dalla *Task force*. L'esito dell'esame della sussidiarietà (oltre che della base giuridica prima e della proporzionalità poi) dovrebbe confluire nella risoluzione, con un'indicazione chiara e sintetica sulla conformità o meno della proposta, seguita dalle osservazioni di merito, anche in forma di emendamenti. La "griglia", invece,

¹⁴ COM (2018) 703 cit., pag. 7 e 8.

¹⁵ Questo "dialogo" è disciplinato oggi agli articoli 8, c. 3, 9, c. 2, e 25, della legge 234 del 2012. Sul ruolo del Parlamento – Camera e Senato – e sui rapporti tra il Parlamento e le Assemblee regionali nella cd. fase ascendente: A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte prima – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 2. Sull'origine del dialogo tra Parlamento e Assemblee regionali in Italia, risalente al 2008, sia consentito rinviare a: C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 7.

¹⁶ Legge 24 dicembre 2012, n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" – GU n. 3 del 4/1/2013. Da qui in avanti, per brevità, si farà riferimento alla legge citandone solo il numero ("legge 234").

¹⁷ Vale la pena ricordare che una griglia analoga era stata utilizzata nel contesto del progetto - pilota che si svolge a partire dal 2005 su iniziativa del Comitato delle Regioni, dando luogo, una volta concluso, all'attuale *network sussidiarietà*. All'epoca, proprio l'utilizzo della griglia come guida per l'esame delle proposte legislative aveva facilitato il confronto tra parlamenti/assemblee regionali di diversi Stati membri, che inviavano l'esame delle proposte al Comitato al fine di esprimere il parere in sede consultiva. La "griglia" attuale che si ispira ai criteri contenuti, a suo tempo, nel Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, è una versione avanzata di quella utilizzata nel contesto di quel progetto pilota. Le assemblee regionali che già la utilizzavano allora, ben ne comprenderanno l'utilità.

più dettagliata, potrebbe essere allegata alla risoluzione, trattandosi di uno strumento di natura più propriamente tecnica i cui contenuti sono però molto importanti nei rapporti con il Parlamento e con le Istituzioni europee. Più chiara sarebbe anche la base di dialogo di un'assemblea regionale con la propria Giunta, da un lato, e della Regione con il Governo, dall'altro, ai fini della formazione della posizione italiana da rappresentare nel corso dei negoziati¹⁸.

1.2. Un maggiore coinvolgimento delle autorità nazionali, regionali e locali nel processo di definizione delle politiche – *Raccomandazioni n. 4 e n. 5*

a) Le consultazioni e il programma di lavoro della Commissione europea

L'assunto di partenza della raccomandazione n. 4 sta nella scarsa partecipazione delle autorità regionali e locali nei meccanismi di consultazione e *feedback* della Commissione europea. La *Task force* riferisce, infatti, che nonostante la più importante novità dell'Agenda *Better regulation* del 2015 sia stata l'apertura dell'intero processo di formazione delle politiche agli *stakeholders*, le risposte pervenute dalle autorità regionali e locali sono al di sotto dell'1% del totale. La possibilità di rispondere alle consultazioni e di inviare *feedback* alla Commissione europea esiste in ogni fase del ciclo politico, comprese le fasi tecniche e preparatorie della legislazione – fase pre-legislativa - in cui la possibilità di incidere sulle scelte è più elevata. La scarsa partecipazione del livello locale e regionale in questa fase è dunque un elemento di debolezza che va superato. Si perde infatti l'occasione di segnalare i possibili impatti a livello locale e le problematiche specifiche in un momento precoce del processo politico. Più in là si interviene, minori sono le possibilità che questi aspetti siano presi in considerazione. A questo proposito, le osservazioni della *Task force* sono due. Da un lato, essa ritiene che vada fatto uno sforzo per incoraggiare la partecipazione delle autorità locali e regionali e per accrescere la consapevolezza circa l'importanza di contribuire al processo decisionale fin dalle prime fasi. Ciò a partire da quelle preparatorie della legislazione, del tutto tecniche e, ancora prima, dal processo di valutazione, che precede la decisione sul se e come rivedere una politica o una legislazione. Alla Commissione si raccomanda anche qualcosa di più (ed ecco il secondo punto): riconoscere la specificità degli enti locali e regionali rispetto agli altri *stakeholders*, tenendo conto del loro ruolo nella fase di attuazione. Si raccomanda pertanto lo svolgimento di consultazioni mirate e la predisposizione di questionari che tengano conto del ruolo che hanno le autorità locali e regionali nella fase di attuazione. Si chiede inoltre di garantire il *feedback* e la visibilità di queste opinioni nelle valutazioni, nelle valutazioni d'impatto e nelle relazioni di accompagnamento delle proposte legislative. La risposta della Commissione europea a questa raccomandazione è positiva, allo stesso tempo essa rilancia al livello regionale alcuni suggerimenti pratici, di cui si vedrà a breve. Vi sono poi due questioni specifiche su cui la *Task force* si sofferma: la preparazione del programma di lavoro annuale della Commissione europea e la predisposizione dei Programmi nazionali di riforma da parte degli Stati membri. Quanto al primo punto, la *Task force* ritiene che debba esserci un coinvolgimento attivo tra la Commissione, i parlamenti nazionali e le autorità regionali e locali nel dialogo che si svolge ogni anno tra le Istituzioni europee dopo la pubblicazione della lettera di intenti, di solito a settembre, e in vista della pubblicazione del programma di lavoro a

¹⁸ La stessa Commissione europea afferma che "in molti casi i singoli Stati membri possono tenere maggiormente conto delle opinioni dei parlamenti nazionali e regionali e degli enti locali e regionali, durante la procedura legislativa", considerato che "si tratta dei livelli amministrativi più vicini all'effettiva attuazione della legislazione". Nel caso italiano, considerato l'articolo 117 della Costituzione e la legge 234 che dà attuazione al suo comma quinto, si tratta di un vero e proprio *dovere* del livello statale nei confronti di quello regionale.

ottobre¹⁹, in modo tale da tenere in considerazione anche le loro opinioni nella definizione del programma. Quanto al Programma nazionale di riforma – PNR - la Raccomandazione è rivolta agli Stati membri perché il livello regionale e locale sia coinvolto attivamente nel processo del cd. Semestre europeo²⁰. Questo produrrebbe una migliore attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese grazie ad una maggiore condivisione delle riforme strutturali che hanno implicazioni a livello regionale e locale.

Va detto fin d'ora come il sistema italiano si sia incamminato da tempo su entrambi i percorsi. Sia per quanto riguarda l'esame del programma di lavoro della Commissione europea da parte di singole Regioni, che per il coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione del PNR²¹. Per quanto riguarda l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea, lo spunto da cogliere è di anticipare ulteriormente questo processo, assumendo un ruolo propositivo ancora prima della pubblicazione del programma, con osservazioni già a seguito della pubblicazione della lettera di intenti. Già a partire da questo momento andrebbe avviata un'azione coordinata delle Regioni finalizzata ad esprimere la propria posizione, incidere sul contenuto del programma dal punto di vista territoriale, naturalmente facendo in modo che questa posizione arrivi al Parlamento e al Governo, oltre che alla Commissione europea e al Comitato delle Regioni. Poi, per quanto riguarda il sistema italiano, sarebbe bene che una volta pubblicato il programma annuale della Commissione, le Regioni assumessero una posizione condivisa in sede di Conferenza, con l'indicazione delle priorità, tenendo già conto dei possibili impatti e organizzando i rispettivi lavori per tempo, in modo coordinato ed in previsione della presentazione delle singole proposte. La posizione della Conferenza delle Regioni dovrebbe essere assunta entro la fine di novembre e subito inviata al Governo. L'obiettivo potrebbe essere quello di confluire nella relazione programmatica che questo adotta entro il 31 dicembre di ogni anno. Ad oggi, infatti, la relazione programmatica individua gli orientamenti e le priorità del Governo per l'anno successivo, in relazione a singole politiche dell'UE, atti o progetti di atti normativi e consultazioni "già presentati o la cui presentazione sia prevista per l'anno successivo"²². Sarebbe più in linea con lo spirito della legge 234 che la relazione programmatica tenesse conto della posizione delle Regioni, considerato che sarà poi il Governo a rappresentare la posizione italiana, unitaria, sui singoli atti e proposte in sede di Consiglio e che, ai fini della formazione della posizione italiana, dovrebbe tener conto delle

¹⁹ Per saperne di più su come funziona il processo a partire dallo Stato dell'Unione e dalla lettera di intenti, che avviano il dialogo tra le Istituzioni nel mese di settembre fino all'adozione del programma di lavoro annuale nel mese di ottobre, si veda, sul sito internet della Commissione europea, il [MEMO 18/6149](#).

²⁰ Sul "Semestre europeo" e più in generale sulla *Governance* economica europea e le sue più recenti evoluzioni: A. CARPARELLI, *Il Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: evoluzione, bilanci e prospettive*, in *Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica. Commenti e materiali dei seminari e laboratori europei. Programma di formazione in materia europea – 2016 del Cinsedo*, a cura di A. Ciaffi e C. Odone, Supplemento al n. 2595 di "Regioni.it" del 29 dicembre 2017, p.31 e ss. Per un approfondimento sull'evoluzione del coinvolgimento delle autorità regionali e locali nel processo del "semestre europeo" nei diversi Stati membri, si veda: J. PUCHER, W. SCHAUSBERGER, *The involvement of the local and regional authorities in the European Semester: analysis of the 2017 National Reform Programmes*, ed. European Committee of the Regions, 2017.

²¹ Per quanto riguarda il 2019, la sintesi del contributo regionale al PNR è pubblicata nella sezione III del DEF "Programma Nazionale di Riforma (PNR)", Capitolo V "Interlocazioni istituzionali con le Regioni e le Province autonome nella preparazione del PNR" (pag. 123). Tutti i documenti relativi al contributo delle Regioni e delle Province autonome al PNR 2019 - analisi, griglie e *best practices* – oltre alla posizione della Conferenza delle Regioni sul PNR 2019 approvata il 21 febbraio 2019, sono consultabili al link seguente: www.regioni.it/pnr. Sul contributo delle Regioni e delle Province autonome al PNR, si veda: C. CELLAI, *Contributi delle Regioni e delle Province autonome italiane ad una buona governance del semestre europeo*, in *Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica, cit.*, p. 41 e ss.; M. BUCCIARELLI, *Il contributo delle Regioni e delle Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2017. Analisi dei dati*, in *Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica, cit.*, p. 47 e ss.

²² Articolo 13, c. 1, legge 234.

successive osservazioni regionali sulle singole proposte. Va ricordato infatti che la posizione italiana viene rappresentata dal Governo anche per quelle proposte e atti che ricadono nelle materie di competenza regionale. Un'azione di sistema, organizzata per tempo, corrisponderebbe indubbiamente all'interesse generale.

Quanto alla Commissione, il segnale rispetto alle raccomandazioni della *Task force* su questo punto, come si è detto, è positivo. L'impegno assunto espressamente riguarda il riconoscimento della specificità delle regioni e degli enti locali e l'attenzione maggiore verso il loro ruolo nell'attuazione delle politiche, allo stesso tempo chiedendo l'impegno di tutte le altre Istituzioni per valorizzare l'esperienza sul campo e le opinioni delle autorità locali. A sua volta, la Commissione europea incoraggia le regioni e gli enti locali ad iscriversi sul portale dedicato alla partecipazione²³. Un invito è poi rivolto alle organizzazioni che rappresentano le regioni e gli enti locali, perché valutino in che modo promuoverne il coinvolgimento attivo²⁴. Per quanto riguarda il sistema italiano, non si può non riferire questo invito direttamente alla Conferenza delle Regioni. Il rafforzamento dell'azione delle Regioni in sede di Conferenza può percorrere sia le strade della legge 234 che quelle previste dagli strumenti della *Better regulation* europea, a partire proprio dall'assunzione di una posizione condivisa rispetto alla lettera d'intenti, per proseguire con l'esame congiunto del programma di lavoro della Commissione europea e con il supporto tecnico alle Regioni per l'invio di *feedback* alla Commissione europea già in fase pre-legislativa.

b) Valutazioni d'impatto, proposte, piani d'attuazione della legislazione

L'altra raccomandazione che completa la sezione sul maggiore coinvolgimento delle autorità regionali e locali, è rivolta dalla *Task force* alla Commissione europea e riguarda le valutazioni d'impatto, le proposte e i piani di attuazione della legislazione. Un'azione concreta, su quest'ultimo punto, è suggerita direttamente anche agli Stati membri. La Commissione - raccomanda la *Task force* - dovrebbe prendere sistematicamente in considerazione gli impatti territoriali e valutarli qualora siano ritenuti significativi per le regioni e gli enti locali. Anche le regioni e gli enti locali devono però impegnarsi su questo fronte, sensibilizzando la Commissione europea e aiutandola ad individuare i potenziali impatti sul territorio. Come? Rispondendo alle consultazioni e inviando i *feedback* già rispetto alle tabelle di marcia²⁵. A questo proposito, la Commissione europea ha già preannunciato l'intenzione di modificare le linee guida per "Legiferare meglio", in modo che risulti più evidente per chi le applica²⁶ l'importanza di individuare e valutare gli impatti territoriali. La Commissione afferma inoltre di voler presentare in modo più chiaro gli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità, nelle valutazioni d'impatto, nelle valutazioni sull'efficacia e nelle relazioni. Tuttavia, i dati per effettuare una valutazione, possono non essere disponibili, mentre non è sempre evidente che gli impatti sul territorio possano verificarsi. Ed è per questo che la stessa Commissione conta su di un maggiore impegno da parte delle regioni e degli enti locali nell'ambito dei processi di consultazione, a partire dai *feedback*²⁷. E' questa una strada che dovrebbero percorrere anche le Regioni

²³ "Have your say": https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it

²⁴ COM (2018) 703 cit., p. 10.

²⁵ La *Task force* suggerisce al Comitato delle Regioni di dare un supporto alle autorità regionali e locali perché rispondano più sistematicamente alle *roadmaps*, *inception impact assessments* e consultazioni. Gli elementi che provano l'impatto territoriale di una data proposta possono così essere raccolti e utilizzati nelle valutazioni della Commissione europea, sia *ex ante* che *ex post*. La pubblicazione on line di *roadmaps* e *inception impact assesement* avviene sul sito "Have your say" a cui la Commissione, come abbiamo visto, invita le regioni e gli enti locali ad iscriversi per essere costantemente aggiornati e poter inviare i *feedback* per tempo.

²⁶ Le linee guida sono destinate ai funzionari delle direzioni generali della Commissione europea. Tuttavia possono essere un riferimento molto utile anche per le amministrazioni nazionali e regionali.

²⁷ COM (2018) 703 cit., pag 11.

italiane, inclusa la Conferenza delle Regioni. Si tratta di percorsi "informali" e di natura più propriamente tecnica e preparatoria che, in realtà, difficilmente possono essere ricondotti ai percorsi previsti dalla legge 234. Essi comportano infatti un'interazione diretta con la Commissione europea in un momento molto precoce del processo decisionale e in preparazione dello stesso, tanto che l'oggetto del *feedback* non è necessariamente un documento "COM"²⁸. Ma è proprio per questo motivo che la possibilità di inserirsi attivamente è ancora più importante. Si tratta di dare un riscontro su documenti tecnici e preparatori iniziali - *roadmaps* e *inception impact assessment* - segnalando la rilevanza dell'atto dal punto di vista territoriale ed indicando la necessità che l'impatto sia valutato dalla Commissione europea anche da questo punto di vista. Va detto dell'importanza che, anche in questo contesto di interazione diretta con la Commissione europea, sia garantita la "tenuta" dell'intero sistema italiano. Ciò significa che dei *feedback* inviati dalle Regioni, come dagli enti locali, sarebbe opportuno dare informazione allo stesso tempo al Governo, in modo da poter avviare in tempo utile un lavoro di "squadra" ai fini della successiva formazione della posizione italiana inclusiva delle "osservazioni" delle Regioni ai sensi della legge 234. Va dunque curato l'intero percorso, seguendo la costruzione di un atto o di una proposta fin dall'inizio e così via.

Sono tre, pertanto, i fronti sui quali varrebbe la pena di lavorare dal punto di vista delle Regioni italiane in risposta alla Raccomandazione n. 5. Il primo è indubbiamente la segnalazione alla Commissione europea (e al Governo) della necessità di eseguire una valutazione d'impatto territoriale di una determinata proposta legislativa. La Commissione infatti non valuta sempre tutti i tipi di impatto. Nel report della *Task force* si ricorda come le "Linee guida" sulla *Better regulation* richiedano che tutti i tipi di impatto siano monitorati ("screened") e che solo quelli significativi siano valutati ("assessed"). La segnalazione del possibile impatto territoriale andrebbe fatta all'uscita delle singole *roadmaps* o delle *inception impact assessments* relative agli atti e proposte già segnalati come prioritari dalle Regioni, sotto questo punto di vista, all'esito dell'esame del programma di lavoro della Commissione. Vi è poi la fase legislativa²⁹. Una volta pubblicata la proposta della Commissione europea, le Regioni dovrebbero esaminarla verificando innanzitutto che sia stata fatta la valutazione dell'impatto dal punto di vista territoriale quando, in relazione a quella stessa proposta, ne era stata segnalata la necessità. Le stesse Regioni, poi, coordinandosi in sede di Conferenza, oppure partecipando ad iniziative avviate dal Comitato delle Regioni³⁰, potrebbero svolgere loro stesse la valutazione dell'impatto territoriale,

²⁸ Ci si riferisce ai *feedback* su *roadmaps* e *inception impact assessment*, documenti tecnici e preparatori, che non hanno natura di documenti "COM" ma sono accessibili al pubblico sul sito della Commissione europea al fine di aprire ai commenti informali dei soggetti interessati. Sono designati "COM", invece, i documenti approvati dal Collegio dei Commissari, che pertanto rivestono carattere politico e vengono pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Le proposte legislative sono documenti COM così come le consultazioni formali adottate dal Collegio dei Commissari, le Relazioni, i Piani d'azione, le Comunicazioni in generale. Anche su questi si può dare un *feedback* direttamente alla Commissione europea. Il *feedback* – risposta a consultazioni informali – si invia direttamente dal sito "Have your say" entro il termine di quattro settimane dalla pubblicazione on line del documento. Invece, per quanto riguarda le consultazioni formali, il termine è di 12 settimane.

²⁹ A questa fase si riferisce specificatamente la raccomandazione n. 6, dove si trovano importanti indicazioni della *Task force* rivolte ai co-legislatori e agli Stati membri. Basti ricordare la raccomandazione di utilizzare la "griglia" per l'esame della sussidiarietà e della proporzionalità, raccomandata anche a Consiglio e Parlamento con la finalità di prendere meglio in considerazione le questioni rilevanti per le autorità locali e regionali, anche invitando i rappresentanti locali e regionali alle riunioni dei comitati e dei gruppi di lavoro. Ai governi degli Stati membri e ai Parlamenti nazionali si raccomanda invece di far riferimento alle opinioni e all'esperienza delle autorità locali fin dall'inizio della procedura legislativa (pag. 18 del report cit.).

³⁰ Oppure, ancor meglio, combinando le due cose. Ad esempio, nelle occasioni in cui il CdR organizza un esercizio di valutazione dell'impatto territoriale con il coinvolgimento delle autorità regionali, si dovrebbe garantire la partecipazione di un esperto regionale italiano che successivamente riporti gli esiti in sede di Conferenza delle Regioni. Lo stesso esercizio, potrebbe essere svolto a livello territoriale italiano, riconducendo l'esito della valutazione all'interno dei percorsi della legge 234. Tra le proposte sulle quali, in passato, sono

possibilmente entro i primi giorni dalla ricezione. L'esito della valutazione della proposta dal punto di vista italiano, a quel punto, dovrebbe essere inviato al Dipartimento per le Politiche europee nel quadro delle procedure previste dalla legge 234. A parere di chi scrive, la finalità ultima potrebbe essere l'integrazione della relazione tecnica redatta dal Ministero competente ai sensi dell'articolo 6, c. 4 della stessa legge³¹. Al Parlamento e alle Assemblee regionali, destinatarie della relazione, arriverebbe in questo modo un'informazione qualificata più completa, perché la relazione, nel riferire dell'impatto della proposta come richiede la legge, terrebbe conto anche degli impatti territoriali laddove siano stati considerati rilevanti dalle Regioni già in fase di esame del programma di lavoro. Chiaramente, le eventuali successive osservazioni di singole Regioni al Governo dovrebbero essere formulate tenendo conto di tali impatti. Mentre la stessa valutazione potrà essere la base di lavoro per il seguito del processo legislativo, quando cioè, in sede di Consiglio, il Governo dovrà assumere una posizione rispetto agli eventuali emendamenti del Parlamento europeo o alle proposte di modifica che emergessero nei negoziati. A questo punto, garantire la trasparenza nel corso dei negoziati e aggiornare costantemente le Regioni anche su questi avanzamenti diventa indispensabile. L'"informazione qualificata" di cui parla la legge 234 dovrebbe essere estesa lungo tutto il processo legislativo, quanto meno per le proposte sulle quali le Regioni hanno effettuato la valutazione d'impatto e/o inviato osservazioni. Non solo. La valutazione dell'impatto territoriale in fase legislativa costituirà la base di lavoro per la successiva implementazione dell'atto legislativo definitivamente approvato. Questo vale in particolare per le direttive e per le scelte legislative finalizzate al recepimento, tanto statale quanto regionale, a partire dai piani nazionali di implementazione. Ed è questo il terzo fronte su cui lavorare. La raccomandazione n. 5, su questo aspetto, suggerisce un'azione concreta rivolta agli Stati e alle loro regioni: cooperare nel definire i piani nazionali di recepimento. Dice a questo proposito la *Task force* che vi sarebbero chiari vantaggi per l'amministrazione centrale nel coinvolgere il livello regionale e locale in questa pianificazione, e che le modalità cambierebbero da Stato a Stato a seconda dell'ordinamento costituzionale³². Ora, per quanto riguarda l'Italia, non si può non ricordare un punto ancora inattuato della legge 234: l'accordo da raggiungere in Conferenza Stato-Regioni riunita in sessione europea, circa le modalità di individuazione delle direttive di competenza regionale³³. Potrebbe essere questa la sede nella quale procedere ogni anno ad individuare gli ambiti legislativi di competenza, in riferimento ai quali le Regioni possono scegliere di intervenire successivamente con il recepimento diretto. Dando seguito alla Raccomandazione, i piani nazionali di attuazione potrebbero essere elaborati con il coinvolgimento delle Regioni a partire da questa ricognizione. Sulla base del piano di attuazione, potrebbero quindi essere svolte le valutazioni dell'impatto territoriale in fase discendente, sia riferite allo schema di decreto legislativo che alla (eventuale) proposta di legge regionale di recepimento, per quelle direttive per le quali l'impatto territoriale è stato ritenuto rilevante già a partire dalla fase

stati svolti workshop TIA – *Territorial Impact Assessment* – con *Quick Scan* di ESPON e su iniziativa del CdR, va ricordata la proposta di direttiva in materia di equilibrio tra vita professionale e vita familiare – COM (2017) 253 del 26/4/2017 (*expert workshop* CdR – ESPON dell'11 ottobre 2017, Bruxelles) e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti - COM (2013) 296 del 23/5/2013 (*expert workshop* CdR- ESPON del 25/9/2013, Bruxelles). Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto territoriale presso il CdR, si veda la [pagina web](#) dedicata sul sito del Comitato, con la documentazione rilevante.

³¹ Sarebbe utile, a questo fine, adottare un'interpretazione in senso estensivo del concetto di "amministrazione con competenza prevalente nella materia" di cui al comma 4 dell'articolo 6 della legge 234, ricomprendendo in tale espressione, in aggiunta alle amministrazioni centrali, anche quelle regionali. Vd. C. Odone, *Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo*, in P. Mori (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, Editoriale scientifica, dicembre 2018, p. 69-71.

³² Pag. 16 del Report cit.

³³ Articolo 40, c. 5, legge 234.

ascendente³⁴. Anche rispetto alla valutazione d’impatto territoriale è importante che le Regioni assumano un ruolo attivo, mentre il metodo dev’essere particolarmente “agile” e conciliarsi con i tempi dettati dalla legge 234. In tal senso, “TIA Quick Scan”³⁵, elaborato nell’ambito del programma ESPON potrebbe essere il modello più indicato per il sistema italiano. E’ bene ricordare come il *Territorial Impact Assessment* - TIA - sia uno strumento conoscitivo di tipo tecnico che non si sostituisce alla decisione politica. Esso è finalizzato ad orientare il decisore perché possa prendere in considerazione gli effetti potenziali di una decisione. Questi possono essere positivi o negativi in relazione agli obiettivi, a seconda della situazione di partenza. La conoscenza dei potenziali effetti differenziati sul territorio crea le condizioni per poter accentuare quelli positivi e, al contrario, eliminare o mitigare quelli negativi, facendo sì che i costi in termini ambientali, sociali ed economici siano proporzionati, con l’obiettivo di ridurre le distanze di sviluppo tra i territori ed aumentarne la coesione³⁶. In altre parole, si tratta di garantire la *sostenibilità* della decisione legislativa attraverso la conoscenza degli impatti territoriali. A questo proposito, gli strumenti della *Better regulation* europea, a partire proprio dalla valutazione d’impatto – *ex ante* - e dalla valutazione dell’efficacia - *ex post* - possono svolgere un ruolo cruciale a sostegno dell’attuazione sul territorio dell’Agenda 2030 dell’ONU³⁷.

1.3. Agire in modo più efficiente - Raccomandazioni n. 8 e n. 9

Le ultime due raccomandazioni riguardano la legislazione vigente. La *Task force* raccomanda alla Commissione di sviluppare un meccanismo di valutazione (*ex post*) che tenga conto della sussidiarietà, proporzionalità, semplificazione, densità legislativa e del ruolo degli enti locali e regionali, a partire da un adattamento della struttura e dell’approccio di REFIT³⁸. Sempre con riferimento alla legislazione vigente, inoltre, la *Task force* raccomanda al Comitato delle Regioni di istituire una rete di *hubs* regionali tramite i quali sperimentare una modalità di raccolta sistematica di informazioni sull’implementazione della legislazione, superando il problema attuale della mancanza di dati e di informazioni e migliorando in questo modo la qualità del monitoraggio e della valutazione³⁹. A supporto di quanto raccomandato, la *Task force* ricorda alle tre Istituzioni che hanno sottoscritto l’accordo interistituzionale “Legiferare meglio” la necessità di dare effettiva implementazione agli articoli 22 e 23 sul monitoraggio e la valutazione, di garantire la

³⁴ Si badi bene che l’impatto territoriale non è necessariamente collegato alla competenza legislativa. Ben può essere che una direttiva il cui recepimento spetta del tutto alla competenza legislativa statale, abbia un impatto territoriale rilevante e che proprio perché la scelta legislativa spetta allo Stato, a maggior ragione vada valutato tenendo presenti i potenziali effetti sul territorio.

³⁵ L’esito del TIA – *Territorial Impact Assessment* - viene rappresentato per mezzo di apposite mappe che mettono in evidenza gli effetti diversificati di una direttiva o di un regolamento sul territorio, tenendo conto dell’impatto economico, ambientale e sociale. Esso si ottiene sulla base di una serie di indicatori che possono essere scelti e integrati caso per caso. Al *Territorial Impact Assessment* – TIA - è dedicato il tool n. 33 del *Better regulation toolbox* della Commissione europea. Sul tema: R. ERCOLI, *L’analisi di impatto territoriale*, Dossier n. 18, Servizio per la qualità degli atti normativi, Senato della Repubblica, giugno 2016.

³⁶ Sul *Territorial Impact Assessment*, vd. *infra*: M. PREZIOSO, A. D’ORAZIO, *Valutare l’impatto territoriale di una proposta legislativa della Commissione europea*. Con riferimento alla politica di coesione: M. PREZIOSO, *Quale TIA per una Politica di Coesione Territoriale 2020 e Post*, in M. PREZIOSO (a cura di) *Quale territorial impact assessment della coesione territoriale nelle Regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Patron Editore, Bologna 2018, cap. 2, pagg. 73-129.

³⁷ Su questo tema: A. RENDA, “*How can Sustainable Development Goals be ‘mainstreamed’ in the EU’s Better regulation Agenda?*” in *Policy Insights*, CEPS, n. 2017/12, March 2017.

³⁸ [REFIT](#) è il programma della Commissione europea per il controllo dell’efficacia e dell’adeguatezza della legislazione, i cui obiettivi – semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi - sono presi in considerazione nel Programma di lavoro annuale. Un apposito allegato al Programma di lavoro include le iniziative REFIT per l’anno di riferimento.

³⁹ Raccomandazione n. 8, pag. 20 del Report cit.

necessaria flessibilità con riferimento agli spazi di implementazione delle direttive che spettano alle autorità nazionali, regionali e locali, di prendere in considerazione, in occasione di una futura revisione dell'accordo, una modalità per dare rilevanza al principio della *governance* multilivello nella legislazione dell'Unione. La *Task force* raccomanda inoltre di concentrarsi di più sull'effettiva implementazione della legislazione, in quei settori in cui la legislazione è “matura” o è stata oggetto di una recente revisione sostanziale, piuttosto che presentare nuova legislazione⁴⁰. I settori suggeriti dalla *Task force* sono il mercato unico, fiscalità, servizi finanziari, ambiente, trasporti, media e ICT, istruzione, turismo. La Commissione europea dovrebbe, secondo la *Task force* prestare più attenzione agli atti delegati ed esecutivi in relazione al problema della “densità” legislativa⁴¹, mentre i parlamenti nazionali e le autorità regionali e locali dovrebbero utilizzare meglio la possibilità di inviare alla Commissione i *feedback* sulle bozze di atti delegati ed esecutivi, nel periodo di quattro settimane messo a disposizione sulla base dell'Agenda *Better regulation*.

Anche rispetto a queste raccomandazioni, la Commissione europea risponde positivamente. Sia con riferimento all'attività del programma REFIT, da ampliare oltre l'obiettivo di semplificazione fino alla valutazione della sussidiarietà, proporzionalità e densità legislativa, che alla composizione della piattaforma, perché questa includa anche rappresentanti delle autorità locali e regionali. Per quanto riguarda gli atti delegati ed esecutivi, la Commissione si impegna ad assicurarsi che siano presi in esame in modo sistematico nell'ambito delle valutazioni. La Commissione accoglie positivamente anche l'idea della costituzione della rete di *hubs* regionali da parte del Comitato delle Regioni⁴². A questa raccomandazione, nel frattempo, il Comitato ha dato seguito con l'avvio del progetto pilota “*RegHuB – Network of Regional Hubs for EU Policy Implementation Review*” che riunisce 37 tra Regioni ed Enti locali coinvolti in una sperimentazione per due anni⁴³. Lanciato nel mese di marzo 2019, in occasione dell'8° Summit delle Regioni e delle Città, il progetto propone un metodo di lavoro per fornire riscontro sull'attuazione concreta di specifiche politiche e atti legislativi, tramite il coinvolgimento diretto, da parte di ciascun *hub* regionale, degli *stakeholders* interessati sul territorio, enti locali, imprese, associazioni, cittadini, università, a seconda del tema specifico⁴⁴. Ad oggi, infatti, manca un meccanismo sistematico per ottenere un riscontro tempestivo sull'attuazione delle politiche dell'UE, basato su elementi concreti di informazione provenienti dal livello locale e regionale in vista di un'eventuale revisione della legislazione. Gli esiti di ciascuna consultazione sono utilizzati nell'ambito dell'attività consultiva del Comitato delle Regioni e posti all'attenzione della Commissione europea e del Parlamento. Il metodo sperimentato con il progetto *RegHub* è interessante innanzitutto sotto il profilo del valore aggiunto apportato dalle regioni in qualità di “hubs”, che non potrebbe essere apportato dal livello centrale. E' prevista infatti la raccolta di informazioni “sul campo” tramite una rete di *stakeholders* di volta in volta individuati e coordinati dalla Regione. I risultati portano ad una rappresentazione dell'effettiva implementazione di una direttiva o un regolamento sul territorio, con i punti di debolezza e i punti di forza che mettono così in evidenza la necessità, o meno, di revisione in rapporto agli obiettivi. Questo

⁴⁰ Raccomandazione n. 9, pag. 21 del Report cit.

⁴¹ Si tratta del livello di dettaglio tecnico delle norme esecutive o delegate previste dalle direttive, le quali, per definizione, dovrebbero lasciare un margine di discrezionalità agli Stati membri, in sede di recepimento, riguardo alla forma e ai mezzi per raggiungere il risultato. Vd. TFUE, art. 288, par. 3: “La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi”. Sugli atti delegati ed esecutivi, vd. artt. 290 e 291, TFUE.

⁴² COM (2018) 103 cit., pag. 11 – 12.

⁴³ <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>

⁴⁴ Nel 2019 le Regioni partecipanti al progetto sono state consultate sull'attuazione delle direttive in materia di appalti e concessioni, qualità dell'aria, assistenza sanitaria transfrontaliera. Quest'ultima consultazione è in corso al momento in cui si scrive.

metodo di lavoro consente di acquisire conoscenze utili per sostenere o indirizzare la revisione di un atto legislativo europeo, sulla base di elementi territoriali altrimenti difficilmente conoscibili. Per quanto riguarda l'Italia, al valore conoscitivo si aggiunge quello del rafforzamento della *governance* del sistema di partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Ue, tra Stato e Regioni. E' chiaro che ancor prima dell'interesse del legislatore europeo e del Comitato delle Regioni, non può non esservi quello del Governo italiano, con il quale andrebbero condivisi gli esiti del monitoraggio. Ciò vale a prescindere dalla competenza legislativa. Il progetto pilota si riferisce infatti all'“attuazione” della legislazione. Tuttavia, laddove la legislazione oggetto di questo monitoraggio rientrasse nella competenza legislativa regionale, anche solo in parte, a maggior ragione andrebbe sistematizzata la partecipazione regionale nella valutazione *ex post* sulla base delle informazioni ottenute con il metodo *RegHub*. Un interessante campo di sperimentazione per estendere il metodo anche alle altre Regioni potrebbe essere quello dell'EIR – *Environmental Implementation Review*, almeno con riferimento a quei settori della legislazione ambientale che hanno un evidente impatto locale, i cui esiti, in termini di applicazione concreta, non possono che essere verificati sul campo e con il coinvolgimento dei diversi destinatari. Tornando all'attuale sperimentazione, le Regioni italiane hanno mostrato un notevole interesse verso il progetto pilota “RegHub”. Sono partners del progetto, infatti, ben otto Regioni ed una Provincia autonoma, oltre alla Conferenza delle Regioni in qualità di osservatore⁴⁵. Dunque rispetto alla Raccomandazione n. 8, si può ben dire che le Regioni italiane stiano dando seguito in modo propositivo, guardando già al superamento della fase sperimentale e al possibile adattamento del metodo al sistema di partecipazione italiana, tra Stato e Regioni, alla formazione e all'attuazione della legislazione europea. Quanto alla Raccomandazione n. 9, invece, questa tratta di uno spazio che merita certamente maggiore attenzione ed impegno. Non si tratta solo di rispondere alla Commissione europea con i *feedback* sulle bozze di atti delegati ed esecutivi, ma anche di tenere conto fin dalla proposta legislativa dell'ampiezza della delega o delle competenze di esecuzione. Ciò vale, innanzitutto, nell'esame della proposta dal punto di vista del rispetto del principio di sussidiarietà, cioè della necessità e del valore aggiunto della delega o del potere esecutivo che l'atto legislativo assegna alla Commissione europea, invece di lasciarlo al livello degli Stati membri⁴⁶.

2. Le Regioni italiane nel ciclo delle politiche dell'UE: dalla legge 234 del 2012 alla “*Better regulation*” europea

Le procedure con cui l'Italia partecipa al ciclo delle politiche dell'Ue sono disegnate dalla legge 234 del 2012. Essa risponde alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona nel 2009 e, in attuazione al comma quinto dell'art. 117 della Costituzione, stabilisce il quadro normativo entro il quale ogni Regione e Provincia autonoma organizza la propria partecipazione alle politiche europee nelle materie di competenza, sia nella fase di

⁴⁵ Veneto, Umbria, Emilia – Romagna, Friuli Venezia Giulia, Bolzano, Marche, Calabria, Piemonte, Molise. In qualità di osservatore, partecipa al progetto anche la Conferenza delle Regioni, al fine di favorire un approccio coordinato da parte delle Regioni attualmente partecipanti, in preparazione del superamento della fase sperimentale e dell'adesione delle altre Regioni. L'obiettivo è collegare il metodo di lavoro *RegHub* alle procedure previste dalla legge 234, facilitarne l'adattamento al contesto italiano e la condivisione tra le Regioni, garantire nel contempo il raccordo con le istituzioni nazionali che si occupano di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche europee.

⁴⁶ Su questo punto, va poi ricordato che la legge 131 del 2003 prevede che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di competenza legislativa regionale, partecipino ai comitati della Commissione (articolo 5). Anche rispetto a questo punto varrebbe la pena di riflettere su come coordinare al meglio gli strumenti della partecipazione regionale previsti dal sistema italiano con quelli introdotti più di recente dall'Agenda *Better regulation*.

formazione delle decisioni europee che in quella di attuazione, individua infine i compiti delle Conferenze⁴⁷. Alla legge 234 del 2012 si aggiungono le leggi regionali e provinciali di procedura che regolano gli assetti organizzativi e le procedure interne necessarie per dare seguito alle prerogative e agli obblighi stabiliti dalla legge 234 in riferimento ad ogni fase del ciclo politico⁴⁸. Lo schema più ricorrente è quello di una sessione europea annuale dell'Assemblea legislativa, volta ad individuare le priorità politiche della Regione sia in fase ascendente che discendente ed avente ad oggetto l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea. Durante l'anno, dando seguito alla sessione europea dell'Assemblea, la Regione formula le osservazioni al Governo su singole proposte legislative o atti presentati dalla Commissione europea e, nei tempi dettati dalla legge di procedura, approva la legge europea regionale. Quest'ultima è finalizzata al recepimento delle direttive e, più ampiamente, all'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei.

Il quadro legislativo delle procedure a livello regionale è indubbiamente maturo. In molte Regioni esso è sostenuto da un'organizzazione interna puntuale, che consente il raccordo tra la Giunta ed il Consiglio nelle diverse fasi, sulla base di un sistema di referenti per la fase ascendente e discendente assimilabile a quello previsto dalla legge 234 per le amministrazioni centrali⁴⁹. Si aggiunge poi la predisposizione di strumenti di partecipazione finalizzati a raccogliere *input* dal territorio, cittadini, associazioni, imprese, università. La partecipazione è un principio generale condiviso da tutte le leggi regionali che si occupano di queste procedure. Va detto però che alle procedure astratte non corrisponde generalmente una puntuale applicazione concreta. Infatti, le Regioni che partecipano attivamente tanto alla fase ascendente quanto alla fase discendente sono soltanto una parte di quelle che hanno a disposizione gli strumenti legislativi appena citati, seppure debba essere evidenziata una partecipazione in costante aumento negli anni⁵⁰. Dare seguito alle raccomandazioni della *Task force* può essere quindi l'occasione per estendere a tutte le Regioni una partecipazione alle politiche europee che sia più sistematica e che tenga conto dell'intero ciclo politico della legislazione. Del resto le Raccomandazioni della *Task force* e la risposta della Commissione europea mettono in luce la consapevolezza delle Istituzioni europee circa il ruolo cruciale delle Regioni nel raggiungere gli obiettivi per legiferare meglio. Il gruppo di Regioni più attive, dunque, ben potrebbe fungere a questo punto da

⁴⁷ Sull'evoluzione del ruolo regionale nella partecipazione alla formazione e attuazione del diritto e delle politiche europee: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 888 e ss. Sulle novità introdotte dalla legge 234 e sull'attuazione a livello statale e regionale: R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in A. Ciaffi, C. Odone (a cura di), *Le Regioni e le politiche europee*, Istituzioni del federalismo, Numero speciale 2015, Maggioli, p. 9 e ss. Per un esame dei singoli articoli della legge 234: L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI, *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, Editoriale Scientifica, 2015. Per quanto riguarda i compiti assegnati dalla legge 234 alle Conferenze – Conferenza Stato-Regioni, Conferenza delle Regioni e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali – si veda: R. CARIDÀ, *Le Regioni e l'Unione europea: raccordo e sistema delle Conferenze*, in P. Mori (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, cit., in particolare p. 114 e ss.

⁴⁸ Al mese di agosto 2019, le leggi regionali e provinciali di procedura sono le seguenti: Friuli Venezia Giulia, l.r. 10/2004 (ultima modifica: l.r. 11 ottobre 2013, n. 13; vd. inoltre art. 17 l.r. 17/2007); Marche, l.r. 14/2006; Valle d'Aosta, l.r. 8/2006 (ultima modifica: l.r. 5 agosto 2014, n. 7); Emilia – Romagna, l.r. 16/2008 (ultima modifica: l.r. 11 maggio 2018, n. 6); Campania, l.r. 18/2008; Toscana, l.r. 26/2009; Basilicata, l.r. 31/2009; Sicilia, l.r. 10/2010; Sardegna, l.r. 13/2010 (modificata da: l.r. 2 agosto 2018 n. 30); Lombardia, l.r. 17/2011 (ultima modifica: l.r. 30 marzo 2017, n. 12); Veneto, l.r. 26/2011 (ultima modifica: l.r. 21 dicembre 2018, n. 46); Umbria, l.r. 11/2014; Abruzzo, l.r. 39/2014 (ultima modifica: l.r. 30 agosto 2016, n. 30); Lazio, l.r. 1/2015 (ultima modifica: l.r. 22 marzo 2019, n. 3); Provincia autonoma di Trento, l.p. 2/2015; Provincia autonoma di Bolzano, l.p. 14/2015; Molise, l.r. 2/2016; Calabria, l.r. 30/2016; Puglia, l.r. 11/2018; Liguria, l.r. 44/1995.

⁴⁹ Con i con i cd. "nuclei di valutazione degli atti europei" di cui all'articolo 20, legge 234.

⁵⁰ Sulla partecipazione in concreto, si veda: C. ODONE, *Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo*, cit., p. 76 -77 per la fase ascendente e p. 88-89 per la fase discendente.

traino per quelle che pur disponendo degli strumenti generali e astratti, al momento ancora faticano ad inserirsi nel processo. Un ruolo fondamentale spetta indubbiamente alla Conferenza delle Regioni, sia in termini di impulso politico che di supporto tecnico a tutto il sistema regionale. La legge 234 andrebbe letta e applicata, infatti, alla luce degli strumenti e delle procedure della *Better regulation* europea.



"EU policy Cycle" – *Better regulation guidelines*, p. 5

Se guardiamo all'intero ciclo delle politiche dell'UE come rappresentato nelle linee guida "Better regulation" della Commissione europea, notiamo che il rafforzamento del ruolo regionale prefigurato dalla *Task force* interessa tutte le fasi di cui essa si occupa. Accompagnano queste fasi, le attività di natura tecnica e preparatoria che abbiamo incontrato più sopra, di cui direttamente la legge non si occupa. Si pensi alla valutazione *ex post* (*evaluation*), *ex ante* (*impact assessment*) e alle cd. consultazioni informali (*feedback*). In tutti questi momenti preparatori il contributo regionale diventa fondamentale per *legiferare meglio*. Vale a dire, per produrre una legislazione che tenga conto dell'impatto territoriale nelle dimensioni ambientale, economica e sociale e dell'effettiva attuazione sul territorio, che sia in grado di adattarsi alle diversità e alle specificità, che sia infine maggiormente condivisa con i destinatari e raggiunga gli obiettivi prefissati nel modo meno oneroso possibile. Il maggiore coinvolgimento attivo del livello regionale, cui è testualmente intitolata la terza parte del report della *Task force*, sarebbe dunque un contributo importante alla democraticità del processo decisionale e contribuirebbe all'interesse comune, tanto europeo quanto nazionale. Le Raccomandazioni della *Task force* potrebbero costituire una base di lavoro utile per progredire nell'applicazione pratica della legge 234 e delle leggi di procedura regionali, in un contesto coordinato e condiviso quanto al metodo. E' invece sul merito della partecipazione che si gioca il vero valore aggiunto del coinvolgimento delle singole Regioni. Le specificità e le diversità devono infatti essere portate all'attenzione del livello di governo più opportuno, nel momento "giusto" e con il supporto dell'intero sistema italiano, in modo che il processo di integrazione europea proceda tenendo conto dei diversi punti di partenza dei territori.

Dunque, riassumendo e ripercorrendo una per una le Raccomandazioni viste più sopra si può tracciare un percorso "ideale". Il lavoro comune alle Regioni dovrebbe prendere avvio a partire dall'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea e dalla condivisione delle priorità per l'anno successivo. Il confronto potrebbe avvenire già a seguito della pubblicazione della "lettera di intenti" a settembre e proseguire subito dopo la pubblicazione del programma di lavoro della Commissione europea, nel mese di ottobre, con una posizione regionale assunta in sede di Conferenza. Ecco dunque il primo seguito alla Raccomandazione n. 4. Ciò consentirebbe la programmazione dei lavori di fase ascendente

dell'anno successivo, tanto nelle singole Regioni quanto presso la Conferenza in particolare per l'individuazione di una posizione comune in vista dell'intesa in Conferenza Stato Regioni e passando per i gruppi di lavoro "integrati"⁵¹. Ma vi è di più. La posizione delle Regioni sul programma di lavoro della Commissione europea potrebbe essere inviata al Governo per confluire nella Relazione programmatica che questo predispone, ai sensi della legge 234, entro il 31 dicembre di ogni anno. Alla Commissione europea, invece, la posizione delle Regioni potrebbe essere inviata come *feedback* nelle quattro settimane successive alla pubblicazione del programma. E' molto importante che la posizione delle Regioni segnali alla Commissione le iniziative sulle quali si ritiene necessaria la valutazione dell'impatto territoriale. Su questo punto, si è detto, un ruolo significativo può essere svolto proprio dalle Giunte regionali. Sono tre i livelli su cui agire. Il primo, appena ricordato, è la segnalazione alla Commissione europea e al Governo della rilevanza dell'impatto territoriale di singole iniziative già a partire dal programma di lavoro. Il secondo, l'invio del *feedback* sull'*inception impact assessment* (o la *roadmap*) pubblicata nella fase preparatoria dell'iniziativa. Infine, una volta pubblicata l'iniziativa della Commissione, la valutazione dell'impatto territoriale. Come si è proposto più sopra, la valutazione dell'impatto territoriale eseguita dalle Regioni, potrebbe confluire nella relazione prevista dall'articolo 6, comma 4, della legge 234 e costituirebbe un vero e proprio valore aggiunto della partecipazione regionale alla fase ascendente. Le Giunte dispongono infatti di dati utili a questo fine e la relazione risulterebbe più completa, favorendo a tutti i livelli di governo una maggiore consapevolezza dei risultati attesi, in senso tanto positivo quanto negativo. Con la possibilità, per il livello politico, di elaborare proposte di emendamento che vadano nella direzione di amplificare il più possibile gli effetti positivi di quella misura o di mitigare o addirittura annullare quelli negativi. A proposito del metodo, TIA *Quick Scan* di ESPON presenta caratteristiche tali da renderlo particolarmente interessante proprio alla luce dei tempi e delle procedure della legge 234. Anche il contributo regionale alla valutazione dell'impatto territoriale darebbe seguito alla Raccomandazione n. 4 della *Task force*. Il seguito alla Raccomandazione n.1 spetterebbe invece alle Assemblee legislative e al Parlamento, che potrebbero fin d'ora adottare la griglia comune per l'esame della sussidiarietà. Si noti che la griglia rappresenta uno strumento tecnico molto utile sia per la Giunta che per l'Assemblea, a supporto dei gruppi di lavoro esistenti in diverse Regioni per l'esame delle proposte legislative. Quanto al seguito del ciclo politico, una volta approvata la proposta dal legislatore europeo, nella forma ad esempio di una direttiva, la collaborazione tra il livello nazionale e regionale dovrebbe proseguire a partire dalla condivisione, tra il Governo (Dipartimento per le politiche europee) e le Regioni, degli elenchi delle direttive da recepire, in modo da avviare per tempo il percorso di approfondimento delle rispettive competenze legislative ai fini del recepimento. In quello stesso contesto, si potrebbe dare seguito alla Raccomandazione n. 5, sul coinvolgimento delle Regioni da parte del Governo, nella predisposizione dei piani nazionali di attuazione. Il lavoro così impostato, favorirebbe un recepimento tempestivo e corretto, senza l'aggiunta di disposizioni nazionali e regionali non necessarie al raggiungimento dell'obiettivo⁵² ma allo stesso tempo basato su scelte legislative più adatte al territorio. L'esercizio della competenza legislativa regionale per il recepimento delle direttive, infatti, consentirebbe di scegliere i mezzi più idonei al conseguimento dell'obiettivo in ragione delle condizioni territoriali specifiche - ambientali, sociali o economiche - peraltro già prese in considerazione nella fase preparatoria e

⁵¹ Articolo 24, c. 7 e 19, c. 4 e c. 5, della legge 234, sui gruppi di lavoro integrati e sul comitato tecnico di valutazione integrato. Sarebbe importante dare seguito a questi aspetti organizzativi della legge 234, proprio in corrispondenza agli atti e alle proposte dell'UE su cui le Regioni hanno individuato priorità comuni in occasione dell'esame del programma di lavoro della Commissione europea.

⁵² Il divieto di "*gold plating*" è uno dei principi che regolano l'esercizio della delega legislativa (articolo 32, c. 1, lett. c), legge 234). Sull'argomento: E. OJETTI, *Il controllo parlamentare sul gold plating. L'esperienza italiana nel quadro europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21marzo 2016.

legislativa di cui si è detto più sopra. Il rafforzamento delle sedi di coordinamento tra Stato e Regioni nell'attività di recepimento sarebbe utile a superare le attuali difficoltà e a dare maggiore coerenza alla partecipazione, che dovrebbe seguire l'intero ciclo politico dall'inizio alla fine. Una forma di coordinamento è prevista dalla legge 234, al comma 5 dell'articolo 40. Questo si riferisce ad un accordo in Conferenza Stato – Regioni circa le modalità di individuazione delle direttive nelle materie di competenza regionale. La sessione europea della Conferenza Stato – Regioni dedicata alla predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea è la sede in cui annualmente lo Stato e le Regioni dovrebbero individuare i rispettivi ambiti di competenza legislativa, secondo le modalità definite nell'accordo. Infine, è anche nella fase di valutazione della legislazione in vigore, della sua efficienza ed efficacia, che rilevano gli elementi territoriali. Per preparare buone valutazioni, nota la *Task force*, sono necessari dati dettagliati sull'applicazione della legislazione. Spesso questi dati non esistono o non vengono raccolti e, per questo motivo, non sono a disposizione della Commissione europea. La risposta operativa alla Raccomandazione n. 8 sta nel progetto pilota "RegHub" del Comitato delle Regioni a cui partecipa attivamente un ben nutrito gruppo di Regioni. Il coinvolgimento della Conferenza in qualità di osservatore, in vista del superamento della fase sperimentale, è finalizzato alla condivisione del metodo e dei risultati con le altre Regioni e con i diversi interlocutori istituzionali. Più attenzione andrebbe dedicata, infine, da parte delle Regioni, alla Raccomandazione n. 9 rispetto ai *feedback* sulle bozze di atti delegati ed esecutivi.



Il ciclo politico della legislazione - Report della Task force sulla Sussidiarietà

Conclusioni

Abbiamo visto come i lavori della *Task force* sulla sussidiarietà e la reazione della Commissione europea mostrino una sensibilità sempre maggiore verso il ruolo regionale e locale per ottenere una legislazione più efficiente ed efficace. "Legiferare meglio" richiede dunque un approccio multilivello, mentre un maggiore coinvolgimento delle Regioni

nell'intero ciclo politico rappresenta un contributo significativo alla democraticità del processo decisionale. Per rendere possibile la “Sussidiarietà attiva”, le procedure e gli strumenti della *Better regulation* europea andrebbero dunque rafforzati rispetto al ruolo regionale. Sarebbe auspicabile, pertanto, un intervento in questo senso da parte della nuova Commissione europea. Tuttavia sarebbe necessario agire in questa stessa direzione anche all'interno del sistema italiano. Il collegamento tra gli strumenti e le procedure previsti dalla legge 234 e dall'Agenda *Better regulation* della Commissione europea dovrebbe essere reso più chiaro per il sistema regionale. Si dovrebbe tenere presente, da un lato, l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016, dall'altro, la legge 246 del 2005⁵³ con i recenti provvedimenti attuativi nella parte riferita alla legislazione europea⁵⁴. A questo fine, sulla base dell'esperienza concreta e delle sperimentazioni in corso, le Regioni potrebbero condividere un percorso che le guidi verso l'adozione di linee guida comuni sull'applicazione della legge 234. Nel lungo periodo, queste potrebbero facilitare un'applicazione più sistematica e diffusa delle procedure, rafforzerebbero l'approccio di sistema lungo tutto il ciclo politico della legislazione e completerebbero dal punto di vista tecnico gli strumenti sulla partecipazione regionale all'UE che si trovano nella legge.

Ora, l'avvio del mandato quinquennale della nuova Commissione europea, con il prossimo Quadro finanziario pluriennale, il “Green Deal” e la sfida della transizione verso la neutralità climatica, insieme a tutte le altre iniziative già preannunciate negli orientamenti di luglio⁵⁵, rappresenteranno il banco di prova per mettere in pratica la “Sussidiarietà attiva”. Un esercizio che potrà essere avviato a breve, con l'esame del Programma di lavoro 2020 della Commissione europea da parte delle Regioni italiane.

⁵³ Legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n. 280 dell'1/12/2005. Vd. articolo 14 “*Semplificazione della legislazione*”.

⁵⁴ Quanto al livello statale, un punto di contatto normativo tra la *Better regulation* europea e le procedure stabilite dalla legge 234 è stato introdotto con il DPCM n. 169 del 2017 “Regolamento recante disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione” – GU n. 280 del 30/11/2017. I destinatari della normativa sono le amministrazioni centrali. Con riferimento agli atti europei, rilevano gli articoli 11 e 15 che riguardano, rispettivamente, l'analisi d'impatto in fase ascendente, incluso l'esame del programma di lavoro della Commissione europea, e la partecipazione alle valutazioni d'impatto *ex post* della normativa europea. Per quanto riguarda le Regioni e gli Enti locali, ad essi fa riferimento l'articolo 3, laddove questo individua nella Conferenza Unificata la sede per la definizione di “*forme di cooperazione su tecniche, modelli e procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché in materia di scambio di esperienze, di messa a disposizione di strumenti e di basi informative, di procedure di valutazione congiunta, riferite anche alla regolazione europea*”. Sul regolamento: vd.: S. MARCI, *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, Dossier n. 26, Servizio per la Qualità degli atti normativi, Senato della Repubblica, dicembre 2017. Al DPCM ha fatto seguito la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018 – GU n. 83 del 10/4/2018. Essa contiene le linee guida su AIR, VIR e consultazioni riferite anche agli atti europei, in particolare la procedura AIR in fase ascendente e la partecipazione alle valutazioni dell'efficacia della normativa europea. Al punto 10.2 si legge: “*Al fine di raccogliere dati, opinioni ed evidenze utili a svolgere la suddetta valutazione, l'amministrazione consulta gli stakeholders nazionali e, tenuto conto delle rispettive competenze, le amministrazioni regionali e locali*”. Ecco il punto di contatto con l'attività che le Regioni stanno svolgendo nell'ambito del progetto pilota “RegHub”.

⁵⁵ [Political Guidelines](#) for the next European Commission 2019-2024, presentati al Parlamento europeo da Ursula von der Leyen il 16 luglio 2019.

Bibliografia

ADAM ROBERTO, TIZZANO ANTONIO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014

ADAM ROBERTO, CAPUANO DAVIDE, ESPOSITO ANTONIO, CIAFFI ANDREA, ODONE CECILIA, RICCIARDELLI MAURIZIO, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in A. Ciaffi, C. Odone (a cura di), *Le Regioni e le politiche europee, Istituzioni del federalismo*, Maggioli, Numero speciale 2015

BUCCIARELLI MARIELLA, *Il contributo delle Regioni e delle Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2017. Analisi dei dati*, in *Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica. Commenti e materiali dei seminari e laboratori europei. Programma di formazione in materia europea – 2016 del Cinsedo*, a cura di A. Ciaffi e C. Odone, Supplemento al n. 2595 di "Regioni.it" del 29 dicembre 2017

CARIDÀ ROSSANA, *Le Regioni e l'Unione europea: raccordo e sistema delle Conferenze*, in P. Mori (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, Editoriale scientifica, dicembre 2018

CARPARELLI ANTONIA, *Il Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: evoluzione, bilanci e prospettive*, in *Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica. Commenti e materiali dei seminari e laboratori europei. Programma di formazione in materia europea – 2016 del Cinsedo*, a cura di A. Ciaffi e C. Odone, Supplemento al n. 2595 di "Regioni.it" del 29 dicembre 2017

CELLAI CECILIA, *Contributi delle Regioni e delle Province autonome italiane ad una buona governance del semestre europeo*, in *Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica. Commenti e materiali dei seminari e laboratori europei. Programma di formazione in materia europea – 2016 del Cinsedo*, a cura di A. Ciaffi e C. Odone, Supplemento al n. 2595 di "Regioni.it" del 29 dicembre 2017

COSTATO LUIGI, ROSSI LUCIA SERENA, BORGHI PAOLO, *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, Editoriale Scientifica, 2015

ERCOLI RICCARDO, *L'analisi di impatto territoriale*, Dossier n. 18, Servizio per la qualità degli atti normativi, Senato della Repubblica, giugno 2016.

ESPOSITO ANTONIO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte prima – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 2

FASONE CRISTINA, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009

FASONE CRISTINA, LUPO NICOLA, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII (2012)

MARCI STEFANO, *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, Dossier n. 26, Servizio per la Qualità degli atti normativi, Senato della Repubblica, dicembre 2017.

ODONE CECILIA, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 7

ODONE CECILIA, *Le Regioni italiane e il processo legislativo europeo*, in P. Mori (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, Editoriale scientifica, dicembre 2018

EMANUELE OJETTI, *Il controllo parlamentare sul gold plating. L'esperienza italiana nel quadro europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21marzo 2016

PREZIOSO MARIA, *Quale TIA per una Politica di Coesione Territoriale 2020 e Post*, in M. PREZIOSO (a cura di) *Quale territorial impact assessment della coesione territoriale nelle Regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Patron Editore, Bologna 2018

PUCHER JURGEN, SCHAUSBERGER WOLFGANG, *The involvement of the local and regional authorities in the European Semester: analysis of the 2017 National Reform Programmes*, ed. European Committee of the Regions, 2017

RENDA ANDREA, "How can Sustainable Development Goals be 'mainstreamed' in the EU's Better regulation Agenda?" in *Policy Insights*, CEPS, n. 2017/12, March 2017

III. Valutare l'impatto territoriale di una proposta legislativa della Commissione europea

IV. Valutare l'impatto territoriale di una proposta legislativa della Commissione europea⁵⁶

Maria Prezioso, Angela D'Orazio⁵⁷

Sommario: Il tema della valutazione dei potenziali impatti delle iniziative di policy è affrontato nel contesto europeo con riferimento alla procedura consolidata di Impact assessment, evidenziandone la sua evoluzione in termini territoriali e la sua centralità rispetto alla politica di coesione. Sono introdotti i principi applicativi dei modelli di territorial impact assessment illustrando due diversi approcci al processo di valutazione.

Introduzione - 1. Il Territorial Impact Assessment nel processo di policy - 2. Modelli e applicazioni - 3. L'approccio CoR: un modello semplificato per la valutazione delle proposte legislative - 4. Better Regulation e oltre: un modello integrato per la valutazione delle politiche. L'approccio STeMA TIA

Introduzione

Il problema di strutturare processi di valutazione per considerare ex-ante il potenziale impatto di iniziative legislative, politiche e programmi a livello europeo è emerso da circa venti anni, di pari passo con la parallela maturazione degli strumenti di valutazione di piani e progetti (procedure di valutazione di impatto ambientale VAS e VIA).

Nel contesto europeo l'Impact Assessment (IA) è considerata una procedura che accompagna, strutturalmente, la predisposizione di proposte di direttive, raccomandazioni e policy in quanto contribuisce a costruire, autonomamente, le pratiche associate al processo di sviluppo e scelta di politiche, formalizzandone ex ante e/o ex post gli effetti attesi o indesiderati. La posizione della Commissione europea è maturata attraverso una serie di documenti e linee guida (CEC. 2004; EC, 2005, 2006).

La struttura IA prevede un insieme di passi logici che devono essere seguiti nella preparazione delle proposte di policy: si tratta di un processo che predispone un quadro analitico per il decisore politico su vantaggi e svantaggi delle opzioni possibili, valutandone gli impatti potenziali. In questo contesto la parola 'impatto' rappresenta le conseguenze di sistema delle decisioni di politica pubblica (iniziative legislative, politiche o programmi), conseguenze che vanno oltre le loro interazioni dirette ed immediate con i beneficiari (cosiddetti impatti diretti): si tratta invece dei cambiamenti prodotti in alcune delle dimensioni dello sviluppo di un certo ambito sul lungo termine. Gli impatti sono quindi riferiti agli effetti generati da un intervento sul medio lungo periodo.

⁵⁶ Pur nell'unità di intenti e condivisione dei contenuti, sono da attribuire a A. D'Orazio Introduzione e paragrafi 1 e 3 e a M. Prezioso i paragrafi 2 e 4.

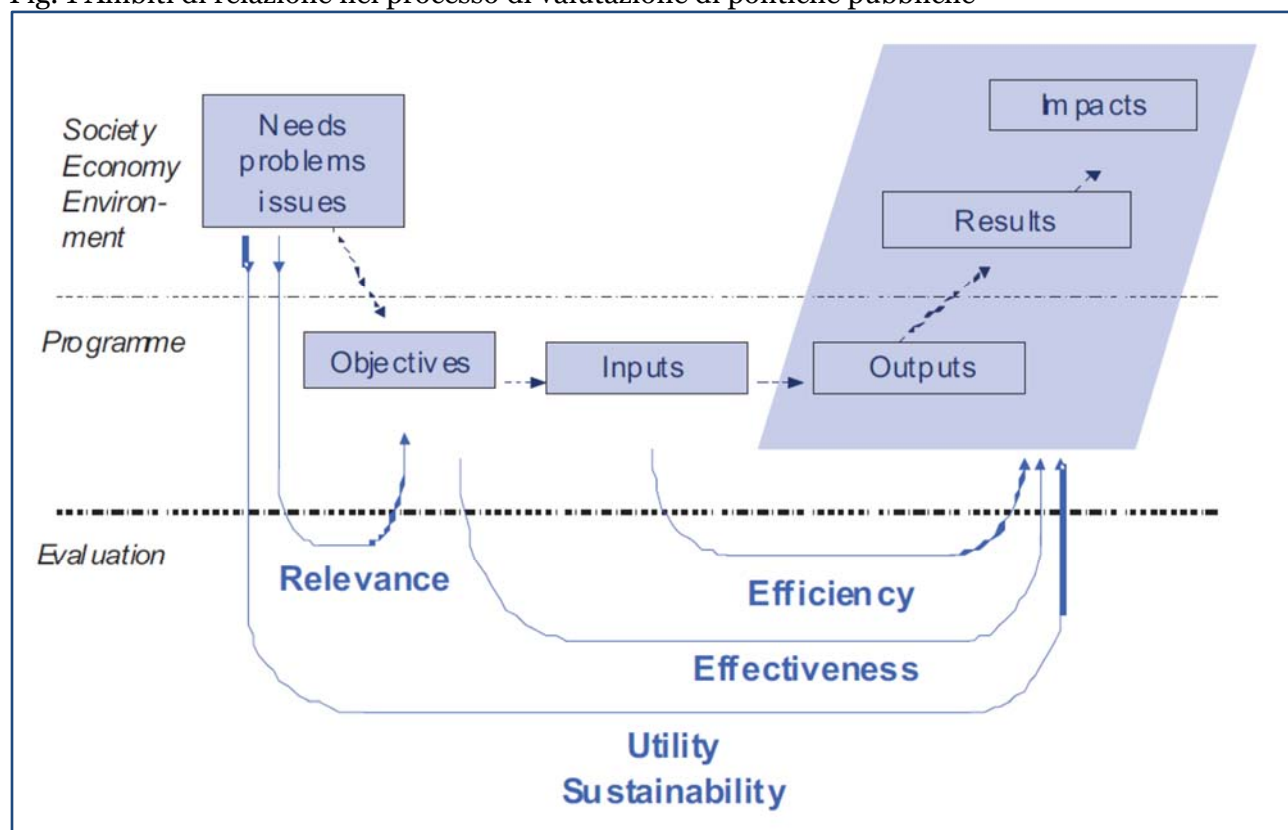
⁵⁷ Maria Prezioso, Professore ordinario di Geografia Economica e politica e Economia e pianificazione del territorio, Università di Roma "Tor Vergata", National Contact Point per l'Italia (MIT) del programma ESPON; Angela D'Orazio, PhD, Ricercatore in Geografia economica e politica e docente di Economia e pianificazione del territorio, Università di Roma "Tor Vergata". L'articolo, aggiornato al 31/07/2019, trae spunto dalle lezioni tenute al Corso di Alta formazione "Legge 234 del 2012. Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Casi di studio, Laboratori, Dialoghi" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2018" ed organizzato a Roma dal CINSEDO per i funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome, nei giorni 15, 16, 26, 27 novembre e 10, 11 dicembre 2018. Le opinioni espresse sono quelle personali delle autrici e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

Il risultato del processo IA è sintetizzato e presentato in un rapporto di valutazione di impatto che deve accompagnare la proposta. Secondo le *EC Guidelines* (EC, 2005, p. 5) nello sviluppare un IA è necessario porsi una serie di questioni, che vanno dalla natura e dalla scala del problema, alle opzioni possibili per rispondere agli obiettivi, al sistema di valutazione e monitoraggio da organizzare.

Scopo delle linee guida è certamente quello di assicurare un utilizzo dell'IA in tutte le istituzioni europee e negli stati membri, in particolare in ambito legislativo, prescrivendo una serie di passi formali nel contesto della costruzione della politica: 1. Identificazione del problema, 2. Definizione degli obiettivi, 3. Sviluppo delle principali opzioni politiche, 4. Analisi dei loro impatti, 5. Confronto delle opzioni, 6. Schema di monitoraggio e valutazione della politica.

Metodologicamente, il punto critico di questo processo è chiaramente l'analisi degli impatti, che presuppone una costruzione razionale (un framework valutativo), per un'adeguata loro identificazione, che leghi le azioni di policy e gli effetti attesi mediante una 'funzione' di valutazione che implica necessariamente un sistema di indicatori per la misura.

Fig. 1 Ambiti di relazione nel processo di valutazione di politiche pubbliche



EC (2008), p. 42

Tenendo a mente che l'IA accompagna il policy maker nella scelta, ma non si sostituisce ad esso, l'IA necessita di un poderoso supporto di dati (analitico e cartografico) e di modelli quali-quantitativi per associare giudizi in risposta ai quesiti per cui è richiesta la valutazione. L'IA si relaziona con molte dimensioni, tra cui quelle finanziarie, della Capacity Building e in particolare della Better Regulation⁵⁸ (EP, 2015), imponendo a stati, regioni e sistemi locali di stabilire un rapporto coerente tra valutazione ex ante ed ex post.

⁵⁸ Il Parlamento europeo spinge per il miglioramento del processo di Impact assessment mediante l'introduzione della dimensione territoriale delle proposte e un ampliamento del ventaglio degli impatti

Tuttavia, in questa concezione l'analisi degli impatti fa riferimento alla dimensione sociale economica e ambientale senza considerare gli aspetti territoriali (CEC, 2001).

La necessità che queste valutazioni abbiano invece una dimensione territoriale, cioè siano in grado di dare risposte variabili in relazione ad ambiti e scale geografiche differenti, è ormai condivisa sia in ambito accademico (Zonneveld and Waterhout, 2009) che nella consapevolezza dei policy-makers, almeno a livello europeo (EP, 2015).

Quindi, una valutazione di impatto territoriale (un Territorial Impact Assessment, TIA) è interpretabile come un meccanismo ex ante ed ex post che può essere utilizzato per individuare impatti a livello nazionale, regionale e locale negli Stati membri per contribuire a individuare potenziali conflitti o incoerenze delle politiche. Essa può inoltre identificare la natura differenziata degli impatti potenziali tra luoghi diversi e, in tal senso, può fornire un mezzo per considerare la dimensione territoriale degli impatti politici dell'UE.

Un impatto territoriale *"is essentially considered to be any impact on a given geographically defined territory, whether on spatial usage, governance, or on wider economic, social or environmental aspects, which results from the introduction or transposition of an EU directive or policy"* (Fisher et al., 2013, p. 3).

1. Il Territorial Impact Assessment nel processo di policy

Indicato come necessario a partire dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo⁵⁹ e maturato in contesti apparentemente diversi, il tema ha prodotto molta letteratura scientifica, tecnica e 'grigia', arricchendo i risultati del TIA e i processi decisionali ad esso correlati di *place evidence*, analisi e dati territorializzati (EC, 2005; Prezioso, 2006a). Per es. la DG Regio ha promosso la preparazione di un "manuale IA" che guardi al territorio, chiedendo un impegno in questa direzione da parte dei governi nazionali per dare risposta ad alcuni interrogativi: la dimensione territoriale dell'IA; l'impatto specifico su alcune regioni; la possibilità che un singolo stato membro, o regione o settore sia sproporzionatamente colpito (cd. effetto "outlier"); l'influenza che l'IA territoriale potrebbe avere sull'accesso a beni e servizi, in particolare su quelli di interesse economico generale (salute, accessibilità, educazione) e sulla loro localizzazione.

Valutare l'impatto territoriale significa per la DG Regio verificare la presenza di impatti asimmetrici; mentre includere il termine 'territoriale' significherebbe attribuire più 'spazio' ai diversi punti di vista (diversità geografiche) espressi dai livelli amministrativi o politici (nazionali, regionali o locali), a tipi di regione o dimensioni settoriali quali quelle transfrontaliere o rurali, o a aree funzionali quali: macro-regioni, bacini fluviali, aree del mercato del lavoro, aree di servizio, aree metropolitane. Chiedendosi, in questo secondo caso, se è cambiato qualcosa, ad esempio nell'uso del suolo, nel divario tra zone rurali e urbane, nel tipo di agricoltura, prima e dopo la valutazione d'impatto delle *policy* scelte.

Il processo è oggi implementabile in continuo nello spazio e nel tempo, grazie all'utilizzo di Geographical Information System (GIS) capaci di gestire la complessità e l'interazione settoriale dei quesiti, avvicinando sempre più ricerca, politica e società civile attraverso il contributo di una geografia attenta alla condizione sociale, economica, culturale e ambientale.

Avvalendosi di questa conoscenza, la valutazione degli impatti, diretti ed indiretti, prodotti dalle *policy* testimonia tangibilmente come questo processo possa contribuire a chiarire i limiti entro cui si attuano le strategie integrate europee, come nel caso, ad esempio, di

potenziali ma sottolinea anche la necessità di maggiore coerenza fra la valutazione di impatto pubblicata dalla Commissione la proposta legislativa definitiva come poi presentata dai Commissari (EP, 2015).

⁵⁹ "Member-States should intensify the exchange of experience on territorial impact assessments and further develop national regulations and instruments" (EC, 1999c, p 45)

Lisbona (competitività) e di Gothenburg (sostenibilità), migliorando la qualità delle proposte, dei progetti e degli investimenti rendendoli flessibili ed appropriati alle diversità geografiche dei territori europei pur nel quadro unitario dettato da indirizzi comuni (Prezioso, 2006a).

Il Comitato delle Regioni (Committee of European Regions - CoR 2013, 2014, 2015) è fortemente impegnato sull'argomento, considerando il TIA uno strumento capace di rendere migliore e di qualità la legislazione (a varie scale) e di integrare politiche settoriali. Il CoR, tuttavia, sottolinea come gli aspetti territoriali delle valutazioni di impatto abbiano finora prodotto risultati deludenti soprattutto in materia di Politica di Coesione rispetto ad un'adeguata applicazione. La posizione del CoR fa sì che la TIA entri definitivamente tra i *tool* in uso e utili all'agire della Commissione europea (EC, 2013) e che la dimensione territoriale sia esplicitamente menzionata come un punto del *Better Regulation (BR) package* (EC, 2015). Attualmente il CoR applica un Territorial Impact Assessment alle proposte legislative dell'Unione in modo da fornire un'analisi dei potenziali impatti territoriali di queste proposte ai *rapporteur* coinvolti nel processo di consultazione previsto dalla BR.

2. Modelli e applicazioni

La domanda di valutazione degli impatti territoriali delle *policy* risale alla fine del secolo scorso (Evers, 2011; Dijkstra, 2012), evidenziando la necessità di assumere il TIA come prerequisito nel processo di policy: "*in the future, Territorial Impact Assessment should be the basic prerequisite*" (ESPON 3.1 2004, p. 428). In particolare, se ne ravvisa l'importanza nella Cohesion Policy e nella sua dimensione territoriale (Prezioso, 2006a, 2018; Camagni, 2010; Fisher et al., 2013; Böhme, Holstein & Tóptsidou, 2015). Il tema degli indicatori diviene centrale (Prezioso, 2008), come pure quello delle *policy* correlate nel quadro della Europe 2020 Strategy, dei fondi strutturali post 2020. (Prezioso, 2019a) e della nuova Territorial Agenda.

La politica di coesione, intesa come 'la' politica di sviluppo dell'Unione europea, con la sua multidimensionalità tematica e la sua natura multilivello è dunque il campo applicativo di elezione della TIA che è costituzionalmente interdisciplinare.

Dall'inizio del secolo, sono stati sviluppati approcci metodologici che correlano il TIA alla coesione territoriale (CT) anche nell'ambito di politiche settoriali (Hague, 2001; Prezioso, 2006a, 2006b, 2008, 2012; Radej, 2008; Evers et al., 2009; Camagni, 2010). Il TIA è applicato nel contesto degli studi sulla "Dimensione territoriale della Strategia di Lisbona/Gothenburg" dando per la prima volta evidenza della capacità ex ante ed ex post della competitività in sostenibilità delle regioni e delle province europee (Prezioso, 2006a), italiane (Prezioso, 2011) e della relazione di questa capacità con la coesione territoriale in un'ottica fortemente geografico economica. Parallelamente, viene affermata la stretta correlazione transcalare tra TIA e Strategic Environmental Assessment (SEA) se si considera il piano non più avulso dalle *policy* e dalla loro evoluzione, al di là della scala di pertinenza (Prezioso, 2003, 2016; Farinòs, 2013).

I modelli TIA disponibili hanno in comune alcuni elementi, tra cui il territorio e le sue specificità. Derivano da metodi e tecniche condivisi dalla comunità scientifica internazionale dagli anni '70 dello scorso secolo (Prezioso, 2019b) e, di volta in volta, si sono rivelati utili alla selezione e correlazione di indicatori, piuttosto che di impatti o effetti.

Gli aspetti critici nella costruzione dei modelli riguardano (Prezioso, 2018):

- il peso/livello di criticità (Critical Load Level), che serve a stimare quantitativamente la cd "esposizione" (*exposure*) agli impatti, sostituito/integrato nella valutazione delle *policy* con il cd "obiettivo nominale" (*Target Load*) riferito alle politiche degli stati;

- il valore dell'impatto, che nell'approccio multicriteria è stimato $V_{ij} = P_{ij} \cdot f_{ij}$ [2] con: V_{ij} , valore dell'impatto i rispetto al generico indicatore j normalizzato dalla funzione dell'impatto; f_{ij} funzione di normalizzazione della dimensione ij della *policy* (P) nel caso del TIA
- l'indice di variazione ex ante-ex post: esso permette di calcolare la resistenza al mutamento.

Tab. 1 Principali strumenti TIA applicati in ambito europeo

Nome del Tool/acronimo	Esempio di applicazione	Stage decisionale	Tema prioritario	anno
EURO Institute/Centre for Cross Border Studies, Impact Assessment Toolkit for crossborder cooperation	Assessment of cross-border projects/policy	Ex ante	Improvement of projects and programmes	2016
ITEM Annual Cross-border Impact Assessment	Assessment of cross-border projects/policy	Ex ante and ex post	Cross-regional level	2017
CoR test: - DG JRC's RHOMOLO model TARGET_TIA model TIA Quick check	CoR TIAs in the legislative and ex-post phase of the EU legislative process Pilot phase	Ex ante	Circular economy package, September 2014 (ex-ante); Smooth phasing out of the milk quotas, November 2014 (ex-ante);	2014
CoR test DG JRC's RHOMOLO model TARGET_TIA model TIA Quick check	CoR TIAs in the legislative and ex-post phase of the EU legislative process	Ex post	Port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues, June 2015 (ex-post); Territorial impact assessment: Birds and Habitats Directives, July 2015 (ex-post);	2015
DG Regio test (7 models): • LUMP: Land Use Modelling Platform • TRANS-TOOLS • RHOMOLO: Regional Holistic Model • CAPRI: Common Agricultural Policy Regional IA • Chimere • EFBM: European Forest Biomass Model • Rural Ec Mod: Ex ante Spatial Policy IA	Assessment of EU policies	Ex ante	Unified transport and TENs, PAC, Climate Change adaptation, management of coastal zones and maritime spatial planning	Several years
ESPON STeMA TIA: methodology and GIS tool	Assessment of EU policies territorial dimension	Ex ante and ex post	Lisbon/Gothenburg Strategy; Territorial Cohesion	2006-2018
ESPON TEQUILA2 Model	Assessment of EU policies	Ex ante	Transport/PAC/Cohesion	2010
ESPON EATIA model	Assessment of EU policies	Ex ante	Methodology Application to selected Directives	2012

ESPON ARTS and TIA Quick check	CoR TIAs in the legislative and ex-post phase of the EU legislative process	Ex ante and ex post	EU legislation evaluation applied by CoR	2016-2019
--------------------------------	---	---------------------	--	-----------

Modificata da Prezioso, 2018, p. 71

In tutti i processi di valutazione ex ante l'attribuzione di pesi all'impatto e agli indicatori/ricettori di questo rappresenta la fase più delicata della scelta metodologica e dei metodi che l'accompagnano.

Essendo lo scopo del TIA quello di misurare l'impatto di *policy* e/o direttive e/o regolamenti, molti, tra cui il CoR e la DG Regio, tendono a ricorrere alla cd. *Analisi delle preferenze o Metodo Delphi*, che consente di rilevare fin dall'inizio l'orientamento dei *policy maker* e degli *stakeholder*, riducendo così al minimo le eventuali differenze nella scelta di parametri e criteri di giudizio (cfr. ESPON ARTS, 2012).

Alcune procedure di valutazione relative principalmente al planning politico e non territoriale – hanno segnato il passaggio dall'IA alla TIA anticipandone l'applicazione in alcuni contesti. In tabella 1 sono riportati i relativi modelli.

3. L'approccio CoR: un modello semplificato per la valutazione delle proposte legislative

Il CoR è uno dei soggetti istituzionali che sta contribuendo all'integrazione della dimensione territoriale nel processo di IA. In questo contesto sono stati testati diversi strumenti, come il TARGET_TIA e il DG JRC's RHOMOLO model, svolgendo allo stesso tempo consultazioni e interviste mirate e studiando *analytical notes* e *case study*. L'aspetto della 'consultazione' (metodo Delphi) è particolarmente importante per il CoR e, in generale, per la scelta degli indicatori TIA. La prassi CoR è di rivolgersi a target group di almeno 20 esperti, composti da autorità locali e regionali, esperti di settore, ambientalisti, economisti e altri *stakeholder* rilevanti. Tuttavia, gli aspetti metodologici interessano il CoR fino ad un certo punto, perché l'obiettivo è di fare del TIA una procedura standard della Commissione europea rispetto agli aspetti regolamentativi e di BR.

Considerando ESPON TIA Quick Check (derivato dal modello ARTS - ESPON 2012) un buon metodo di valutazione del potenziale impatto territoriale asimmetrico di una proposta legislativa, il CoR lo sta attualmente utilizzando come strumento di supporto nel processo di valutazione delle proposte di legislazione sottoposte⁶⁰ (IA Report).

Il fine dichiarato dello strumento è quello di analizzare l'impatto della legislazione europea tenendo in considerazione la sensitività regionale. L'analisi della sensitività regionale è concepita come una procedura evidence-based semplificata di TIA: cioè un 'quick check' che deve essere quanto più possibile semplice, comprensibile e facilmente utilizzabile, in quanto lo strumento consiste in una procedura operativa (aiuto alle decisioni) rivolta ai policy-makers che possa funzionare come un "evidence based policy support" per la valutazione. L'approccio adottato implica la combinazione di sapere esperto e uno strumento operativo che utilizza indicatori e tipologie standardizzati nell'ambito di una seduta di lavoro, per produrre un report di valutazione. Lo scopo della procedura è analizzare l'impatto potenziale (sullo sviluppo regionale) delle proposte di legislazione e di politica a livello europeo considerando la sensibilità delle regioni.

⁶⁰ I Rapporti TIA (prevalentemente ex ante e sviluppati attraverso la collaborazione con ESPON a partire dal 2016) sono disponibili sul sito del CoR: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>

ESPON TIA Quick Check assume che lo scopo del TIA sia identificare se una politica, una regolamentazione, una legislazione abbiano: "a large asymmetric territorial impact, also known as an "outlier" impact" (EU COM, 2013: 2).

La procedura⁶¹ prevede l'organizzazione di un workshop e nove fasi⁶². Nella prima fase gli esperti sono chiamati a costruire il modello concettuale che esplicita la relazione fra quanto contenuto nella direttiva (decisioni di policy) e sviluppo territoriale. Il modello concettuale traduce il testo in relazioni di causa effetto (la logica dell'intervento). Devono essere considerati, quanto più possibile, in tutti i campi, non solo gli effetti voluti dall'iniziativa (diretti e intenzionali) ma anche quelli non intenzionali, cioè non previsti e indiretti (positivi o negativi) e le possibili diramazioni delle catene causa-effetto. Le relazioni sono individuate come diagrammi di flusso che mostrano le connessioni tra le regolazioni contenute nella direttiva, i suoi obiettivi specifici e i differenti campi (*field exposure*) nei quali essa potenzialmente mostra effetti diretti o indiretti. Il modello complessivo è costituito da elementi (moduli) che vanno messi in relazione tra loro. Gli elementi del modello (campi/moduli) da usare come base nella analisi delle direttive europee sono: 'Natural environment', 'Regional economy', 'Society and people', 'Regulative framework'. Ciascun modulo contiene molte componenti che sono state identificate come parte del sistema territorio; queste componenti saranno le dimensioni di impatto della TIA (*impact fields*). Le relazioni fra le componenti devono essere disegnate indicando se dirette o indirette, positive o negative.

Alla fine, la mappa concettuale mostra le relazioni causa effetto nella quale sono rese esplicite le connessioni fra tutti gli effetti che deriverebbero dalla proposta di policy (*exposure in the vulnerability concept*) e la capacità ricettiva di una certa regione (*sensitivity in the vulnerability concept*).

Un aspetto specifico dell'approccio sta nella scelta a priori delle regioni 'esposte': si assume che una proposta di policy possa incidere solo in particolari tipi di regioni (regioni costiere, regioni con la presenza di particolari produzioni o impianti come le centrali nucleari, etc.) oppure diversi tipi di regioni possono essere influenzati in modi differenti dalla stessa policy. Le regioni 'esposte' sono selezionate utilizzando tipologie prefissate (anche tutte) o creando set di regioni (per es. rural/urban, central/peripheral, advanced/lagging, high/low presence of certain sectors, tutte quelle di un paese, ecc.).

Il passo successivo è tradurre il modello concettuale in un set di indicatori atti a descrivere l'intensità della esposizione alla policy. Nella scelta degli indicatori la dimensione regionale è assente. Anche questa scelta è fatta dagli esperti presenti.

Questo passaggio attinge ad un set predefinito di campi tematici ('Natural environment'; 'Regional economy'; 'Society and people') ciascuno dei quali presenta cinque componenti che contengono indicatori selezionati, ai quali possono esserne aggiunti altri, utili durante l'istruzione del lavoro di organizzazione del workshop in relazione alle tematiche affrontate dalla Direttiva allo studio. Lo strumento utilizza una matrice *Directive-Exposure Matrix* (DEM) che permette di organizzare i dati secondo ciascun campo. Il risultato consiste nella

⁶¹ La procedura di costruzione del workshop è supportata da un Manuale per il moderatore/organizzatore e fa riferimento esplicito al web tool disponibile. ESPON TIA Quick Check Moderator's Guide and Methodological Background (versione 2014). La versione aggiornata del tool al 2019 è disponibile al link <https://test-tia.espon.eu/TiaToolv2/welcome>

⁶² 1) Il modello concettuale: Come la direttiva influenza lo sviluppo delle regioni? 2) Lavorare sull'individuazione di diverse catene causa-effetto (diramazioni) 3) Ipotizzare che tipo di regioni sono potenzialmente colpite/influenzate? (*regional exposure*); 4) Che livello di esposizione nei diversi campi?; 5) Qual è l'impatto territoriale sulle regioni?; 5) I risultati hanno senso? (plausibilità e quality check); 6) Quali regioni sono influenzate in quali campi (fields)? (mappatura); 7) Quali sono le implicazioni per la politica proposta (policy implications)? 8) (discussione sulla capacità di adattamento della proposta); 9) Come comunicare i risultati complessivi della discussione

traduzione del modello concettuale in una scelta di indicatori che descrivono l'intensità dell'esposizione (per ogni 'ramo').

BOX 1: TIA Quick check in breve

TIA Quick check si basa sul concetto di vulnerabilità come sviluppato da Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Gli effetti prodotti da una particolare misura di policy (esposizione/ exposure) sono combinati con le caratteristiche di una regione (territorial sensitivity) per produrre impatti territoriali potenziali.

La *exposure* descrive l'intensità con la quale le direttive e le politiche influenzano potenzialmente il territorio europeo attraverso una doppia catena logica:

- Le singole direttive o politiche possono influire su specifiche classi/tipologie di regioni (*regional exposure*) senza riferimento alla specificità di ciascuna regione;
- Le singole direttive o politiche possono influire su particolari 'campi' della realtà territoriale, per es. Qualità delle acque superficiali, emissioni, produzione settoriale (*field exposure*);

La *territorial sensitivity* descrive come i singoli territori/regioni sono esposti e valuta gli impatti negli specifici '*exposure fields*' a causa delle loro caratteristiche geografiche e socio economiche e in relazione ai valori sociali e alle priorità che potrebbero mostrare.

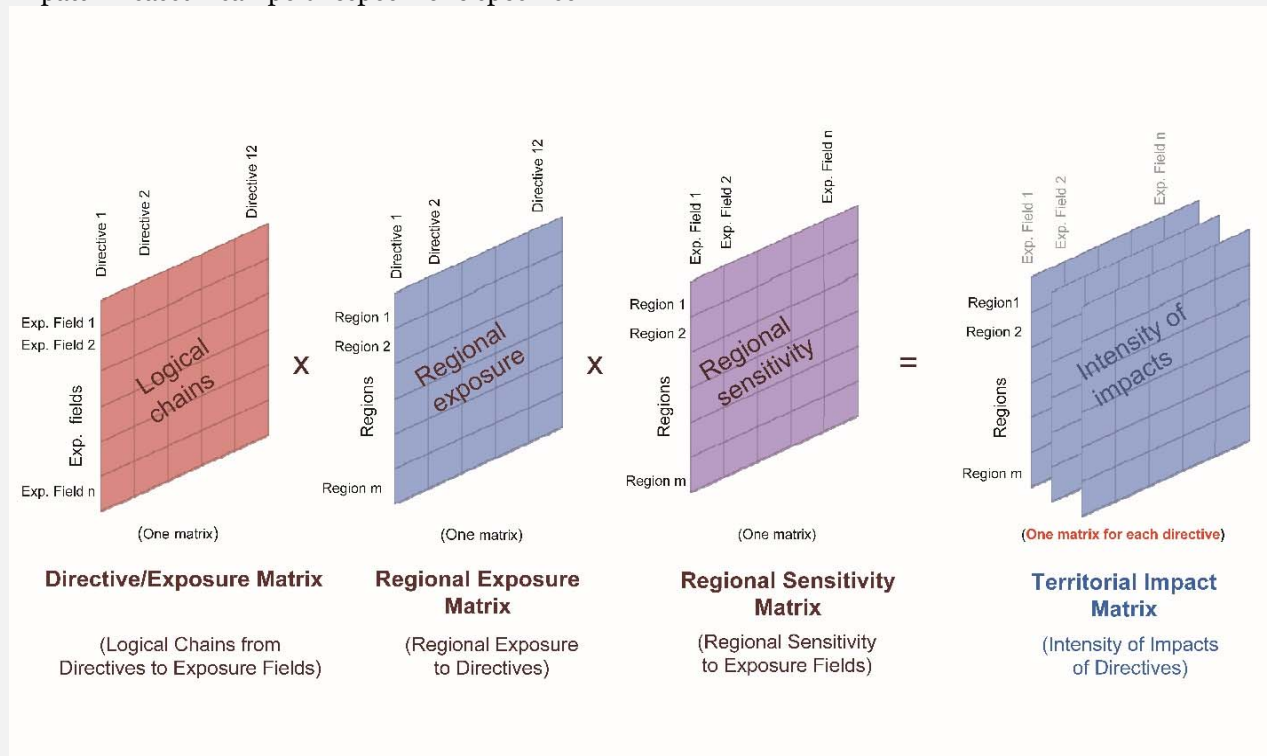
Il territorial impact è l'effetto finale, verosimile/probabile, di una data politica o direttiva europea come il **prodotto di esposizione e sensibilità regionale**. L'impatto può essere diretto o indiretto in relazione a specifiche catene logiche causa-effetto.

La metodologia si basa sulla costruzione e combinazione (moltiplicazione) di **tre indicatori, organizzati rispettivamente in tre matrici**, che rappresentano i tre passi logici della metodologia stessa:

A – la Directive/Exposure Matrix, che indica l'intensità della esposizione di ciascun campo per ogni singola direttiva: essa presenta la valutazione dell'intensità attraverso la quale ciascuna direttiva agisce sui differenti campi di esposizione (Exposure Fields) Tali Exposure fields sono in relazione con le differenti dimensioni di 'environment, economy, society and territory'

B – la Regional Exposure Matrix, che indica l'intensità dell'esposizione di ciascuna regione ad ogni singola direttiva (selezione delle regioni influenzate)

C – la Regional Sensitivity Matrix, che indica l'intensità per la quale ciascuna regione è sensibile agli impatti in ciascun campo di esposizione specifico



Fonte: ESPON, 2012; ESPON web site Menu Tools andMaps/TIA/

Per ciascun campo, il livello di 'esposizione' è definito dal giudizio esperto nell'ambito del workshop secondo cinque classi di giudizio⁶³, poi convertite in termini numerici in modo da permettere il calcolo successivo. Una volta che la *Directive Exposure Matrix* è stata riempita, i valori di impatto sono calcolati utilizzando attribuzioni di sensibilità predefinite. Questi valori sono determinati per ciascun campo e denominati *Regional Sensitivity Matrix* (Cfr. BOX 1).

Il calcolo dell'impatto territoriale sulle regioni è quindi fornito dalla *Territorial Impact Matrix* (TIM) calcolando l'impatto di ciascun campo di esposizione tematica per ciascuna delle regioni⁶⁴ e producendo i risultati secondo 9 classi⁶⁵.

I risultati calcolati nella TIM sono sottoposti alla discussione degli esperti per valutarne la plausibilità secondo due linee: la sensatezza della scelta iniziale riguardo alle regioni potenzialmente influenzate e il giudizio sull'intensità dell'esposizione. Dopo possibili iterazioni del processo, alla fine la TIM fornisce un risultato stabilizzato dell'impatto territoriale della proposta di policy. Sono prodotte mappe che mostrano per ciascun indicatore l'impatto atteso (secondo le 9 classi) e che forniscono un quadro per la conseguente discussione sulle implicazioni di policy per le diverse regioni. Nel contesto del workshop deve emergere in questa fase la questione della capacità di adattamento potenziale delle diverse regioni così come le strategie di governance per facilitare l'implementazione della politica proposta. Sulla base dei risultati del TIA Quick Check e della discussione esperta deve essere redatta una breve relazione che includa le mappe prodotte sugli indicatori rilevanti. Questo rapporto deve essere in grado di comunicare chiaramente i risultati della valutazione ex ante all'audience di interesse.

Questo modello TIA si presenta come uno strumento utile all'impostazione di una discussione in merito agli impatti di una direttiva fra esperti della materia.

Il problema principale rispetto ad un modello completo di TIA risiede nel non disporre di un sistema esaustivo di indicatori con copertura a livelli inferiori a NUTS 2, nella selezione a priori di tipologie regionali potenzialmente influenzate, nell'incapacità di mostrare la progressione stimata nel corso del tempo ma soprattutto nella mancanza di interazione tra gli indicatori (effetti di spill-over, effetti sostenibili almeno di medio periodo vs. effetti a breve termine, effetti esogeni vs effetti endogeni, effetti moltiplicatori vs. effetti di sostituzione, ecc.).

4. Better Regulation e oltre: un modello integrato per la valutazione delle politiche. L'approccio STeMA TIA

Come nota Evers (2011) quello che fa del TIA uno strumento potente è la coerenza con un approccio territoriale, anche se le sue origini sono legate all'impatto di politiche settoriali europee come quella agricola, ambientale e dei trasporti o a BR. La tesi di base, condivisa anche da altri autori, è che, conoscendo gli impatti territoriali potenzialmente prodotti da una politica, è possibile adottare azioni compensative e di mitigazione, e allo stesso tempo minimizzare i costi derivanti dall'assenza di coordinamento politico nell'agire territoriale (planning), sia a livello orizzontale che verticale.

Sviluppato da Prezioso (2006a) nel progetto ESPON 3.3: *Territorial Dimension of Lisbon/Gothenburg Strategy* (2004-2006) per valutare a NUTS2 e 3 la capability territoriale in relazione alle politiche di competitività in sostenibilità, il metodo STeMA TIA è stato poi rivisitato in relazione alla Politica di Coesione nel 2008, 2011 e 2018 per essere applicato alle regioni e alle province italiane al fine di valutarne la capacità politica, prima e

⁶³ Da forte vantaggio per il welfare territoriale a forte svantaggio passando per effetto sconosciuto.

⁶⁴ A NUTS 2 pari a 42 campi/indicatori selezionati per 287 regioni.

⁶⁵ Da *very high positive impact* a *very high negative impact*.

dopo la predisposizione dei PON e dei POR 2014-2020 secondo l'approccio coesivo integrato europeo. Recentemente è stato impiegato per valutare l'impatto della legge 54/2014 (Delrio) nell'avvio della città metropolitana Roma Capitale (Caroli e Prezioso, 2016) e alla green economy (Prezioso, Coronato, D'Orazio, 2016).

Il metodo STeMA TIA è il risultato di un processo metodologico quali-quantitativo la cui applicazione al *policy planning* si fonda su 10 ipotesi semplificative – tra cui l'assunto che anche ambiente, economia, società e territorio possano essere assimilati a sistemi ed essere considerati insiemi di elementi biotici ed abiotici e che confluiscono in un unico sistema: il territorio – e 9 step logici (Prezioso 2008, 2011, 2018).

STeMA "lavora" a *ciclo chiuso* entro i contorni che lo delimitano (culturali, fisici, scientifico-disciplinari, ecc.) o a *ciclo aperto* quando un sistema interagisce con un altro sistema. Il sistema territorio può dunque essere studiato entro i limiti amministrativi (NUTS) o settoriali che lo delimitano (una regione o il sistema delle infrastrutture) o nell'interazione tra entità (la cooperazione tra due province o l'interazione tra idrosfera geosfera ed atmosfera). In STeMA un sistema è sempre diverso da un altro e per conoscere l'intero sistema territorio bisogna conoscere il *processo* che lega gli elementi tra di loro (vulnerabilità) e lo *stato* (criticità) dei singoli elementi che lo compongono. Da qui l'impostazione data alla lettura indicizzata e per livelli degli elementi del sistema territorio comunemente chiamati *indicatori*.

Stabilendo in t_0 il momento in cui si dà avvio all'analisi ed allo studio di un sistema territorio (l'anno di rilevazione del dato), se ne considera a quel momento la sua posizione come di equilibrio parziale ed il suo stato come il risultato dei processi (anche storici) che lo hanno determinato. Questo prende il nome di *configurazione iniziale* del sistema e può essere misurato, prendendo il nome di *Valore Territorializzato Iniziale* (VTI) delle Determinanti/Componenti, che nella costruzione concettuale di STeMA sono costruite sulla base delle policy da valutare.

Le determinanti esprimono fenomeni complessi i cui aspetti specifici sono individuati attraverso indicatori elementari; l'aggregazione degli indicatori elementari fornisce le categorie; da queste si passa, ancora mediante sintesi, ai settori e da questi alle tipologie; aggregando infine le tipologie si ottengono le determinanti. Nel processo STeMA TIA, ogni indicatore si combina con un altro per rispondere a domande specifiche presentate dalla *policy*.

Nel caso della politica di Coesione su base Europe 2020 (Prezioso, 2018), la lista delle *policy* europee di cui studiare l'impatto significativo sullo sviluppo regionale è connessa ai seguenti campi (cfr Tab 2): *Smart Growth* (Education, Innovation, Digital Society), *Sustainable Growth* (Competitiveness, Resource efficiency, Climate change, Biodiversity), *Inclusive growth* (Employment, Poverty and exclusion) (Prezioso, 2018).

Nell'ambito del TIA, l'impatto costituisce il momento di confronto tra ex ante (assenza di *policy* o status quo al tempo t_0 in cui inizia la valutazione) ed ex post (simulazione dell'applicazione di una possibile *policy* attraverso azioni programmatiche o progettuali al tempo t_1 in cui si conclude la valutazione).

Il confronto genera un delta incrementale, positivo, negativo o nullo, capace di misurare l'effetto indotto dall'azione di *policy*. Nel caso della Coesione Territoriale

$$\delta = VCtI - VCtF \quad [1]$$

dove:

- δ è funzione del numero degli impatti effettivamente rilevabili all'interno dell'Unità territoriale di riferimento (a NUTS3 o LAU 2) e dei pesi attribuiti agli indicatori nella prima fase del processo (selezione degli indicatori e confronto 'a coppie');
- VCtI è il valore della CT iniziale
- VCtF è il valore della CT finale

Gli impatti generati dalle *policy* e dalle azioni che le accompagnano sono, nel TIA, *teorici* e di *diverso ordine*: di 1° quelli direttamente correlati alla *policy* di riferimento e che assumono il massimo livello di gravità (G) e qualità (Q); di ordine minore (2°, 3°, ...) quelli a supporto per la piena realizzazione della *policy*, secondo la logica dell'Albero degli effetti di Bereano (Prezioso, 1995).

Tab.2 – Lista di *policy* utili al calcolo della coesione territoriale

Smart Growth	Education and Human Capital	Supply of education
		Human capital internationalisation
	Digital society	Bridging digital divided and digital transition
		Technological\innovative dissemination for the enterprises and institutions
		Support to trans-national cooperative projects
		Use/development of environment friendly technologies
		Quality certification and assessment tools
	Innovation and R&D	R&D infrastructures
		Support to BAT
		Development of recycling technologies and products (circular economy)
Transport/network	Development of telecommunication networks	
	Development of energy networks	
	Increase of physical accessibility	
Sustainable growth	Competitiveness and Economic development	Support Local productive identity
		Promotion of a global enterprise culture
		New business/service instruments
		Inflation/Deflation control
		Internationalisation of good and services
	Natural Resources efficiency	Use of renewable resources
		Active Protection of Natural resources
		Reduction of Natural Resources consumption (Green economy)
		Natural hazard prevention
	Climate Change	Energy policies
Flexible Mechanisms		
Climate Change adaptation and mitigation		
Bio-diversity	Green and eco-services	
Inclusive Growth	Age	Re-involvement of ageing people
		Support leisure
		Social inclusion
		Child protection
		Poverty reduction
		Policies dissemination for transparency and efficiency of bureaucracy
		Cultural integration
		Employment
	Support enterprise creation	
	Support worker mobility	
	Support equal opportunities	
	Public Health	Social Programme Financing
		Safety
Support Welfare		

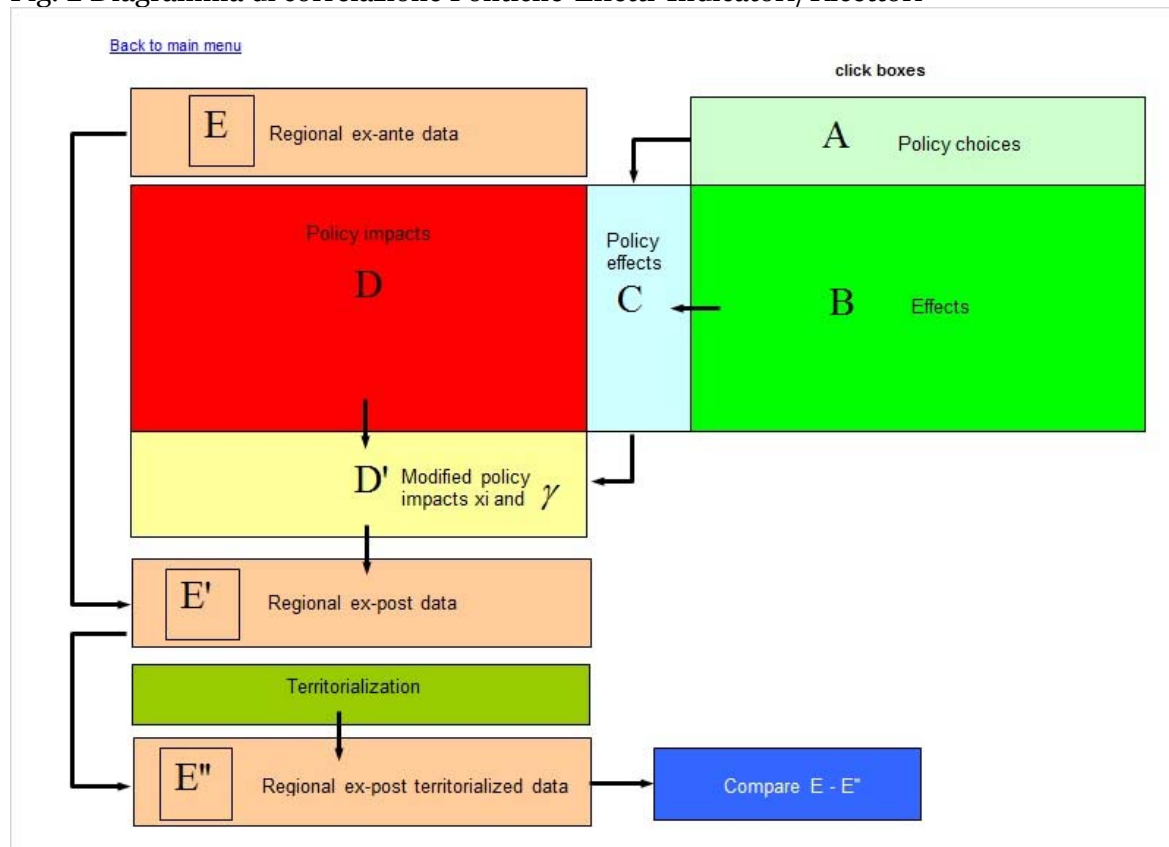
Fonte: Prezioso, 2018, p. 38

Il calcolo degli impatti avviene attraverso la costruzione di matrici coassiali di correlazione 'a tre vie': indicatori-effetti- azioni di *policy*, al cui centro è posta la lista degli effetti che si

presume la *policy* voglia/possa ottenere. In questo quadro, l'indicatore diviene ricettore di impatto.

L'approccio che combina indicatori eterogenei è costituito sia dalla matrice di posizionamento sia dall'analisi ponderata delle prestazioni.

Fig. 2 Diagramma di correlazione Politiche-Effetti-Indicatori/Ricettori

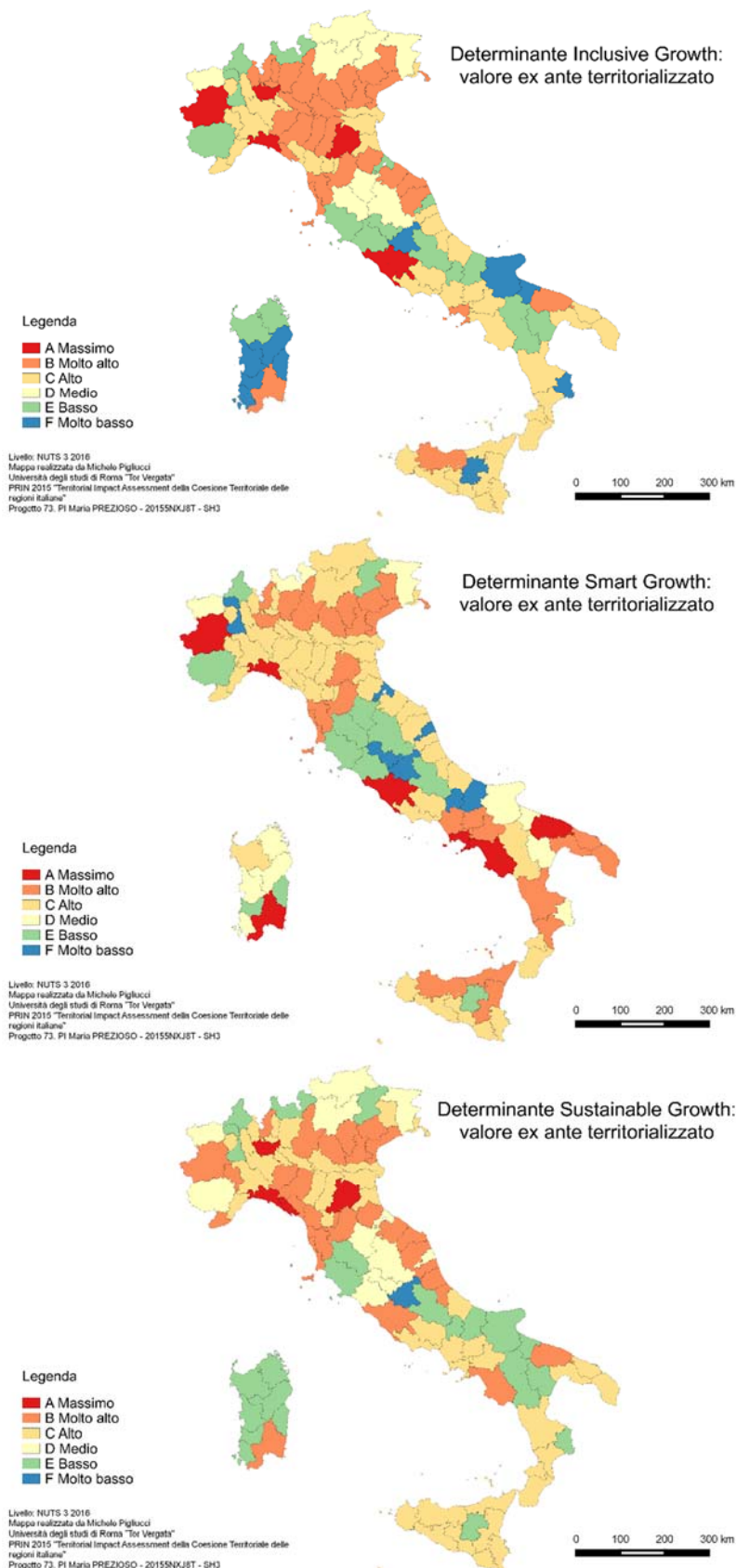


Fonte: Prezioso, 2006a, p.61

Sulla base di incroci tra gli indicatori selezionati (approvati e ammessi dalla comunità scientifica, dunque standardizzati) è possibile calcolare per ciascuna determinante di *policy*:

- i giudizi di status quo e di vulnerabilità, ad esempio nello stato e nel rischio di un accesso errato ai Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF);
- la base territoriale, utilizzando alcune tipologie estrapolate dagli studi ESPON (tipologie Urban/Rural + MEGA + FUA e successivi aggiornamenti);
- la capacità di essere competitivi nel campo della sostenibilità o di essere coesivi a livello sub-regionale, regionale e nazionale;
- la valutazione di questa capacità territoriale di decidere correttamente e scegliere le azioni di *policy* che coerentemente con la domanda daranno attuazione all'offerta nell'impiego dei fondi di coesione.

Fig.3 Place evidence della valutazione di coesione territoriale ex ante nelle province italiane rispetto alle politiche Europee 2020



Fonte: PRIN 2015 Territorial Impact Assessment della coesione territoriale delle regioni italiane. Progetto 73 P.I Maria Prezioso

Bibliografia di riferimento

- Böhme K., Holstein F. & Toptsidou M. (2015), *Report on the Assessment of Territorial Cohesion and the Territorial Agenda 2020 of the European Union*, Spatial Foresight GmbH, Luxembourg
- Camagni R. (2010), "Territorial Cohesion: A Theoretical and Operational Definition" *Scienze Regionali*, 9, 1: pp. 115-118
- Caroli M. e Prezioso M. (2016) (a cura di) *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, Franco Angeli, Roma
- CEC - Commission of the European Communities (2001), *European Governance, A White paper*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee, European Commission, Bruxelles, COM (2001) 428 final
- CEC - Commission of the European Community, (2004) *Impact Assessment: Next Steps*. Commission Staff Working Paper (Sec 1377), Brussels
- CoR - Committee of European Regions (2013), *CoR own-initiative opinion "Assessing Territorial Impacts"*, Rapporteur M. Schneider (DE/EPP), adopted at CoR Plenary 3-4 July, Bruxelles.
- CoR - Committee of European Regions (2014), *Territorial impact assessment in the CoR political process*, 150th Meeting of the Bureau of the Committee of Regions, ITEM 7, 29th January, Bruxelles.
- CoR - Committee of European Regions (2015), *Renewed Territorial Impact Assessment Strategy*, 164th Meeting of the Bureau of the Committee of Regions, ITEM 7, 2 December, Bruxelles.
- EC (2005) *Impact Assessment Guidelines*, European Commission, Staff Working Paper (Sec 791), Luxembourg.
- EC (2006) *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. Working Document No. 2, August 2006, European Commission, Luxembourg.
- EC (2008) *EVALSED - The resource for the Evaluation for Socio-Economic Development*, European Commission, Luxembourg.
- EC (2009) *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009, European Commission, Luxembourg.
- EC (2012) *Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)*, July 2012, European Commission, Luxembourg.
- EC (2013) *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*, Commission Staff Working Document, 17.1.2013 SWD 3 Final, European Commission, Brussels.
- EP (2015) *How does ex-ante Impact Assessment work in the EU?*, Briefing - Better Law-Making in Action, February, 2015 European Parliament, Brussels, [online]. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI\(2015\)528809_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI(2015)528809_EN.pdf)
- ESPON 2006 Programme (2004), *Integrated tools for European spatial development*, Project 3.1, Final Report, ESPON, Luxembourg.
- ESPON 2013 Programme (2012), *ARTS Assessment of Regional and Territorial Sensitivity*, Applied Research Project 2013/1/17, Final Report, Espon, Luxembourg.

- Evers D., Tennekes J., Borsboon J., Van Den Heiligenberg H., Thissen M. (2009), *A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*, Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.
- Farinos Dasì J. (2013), "From SEA to TIA for Competitiveness in Sustainability in EU", Workshop Univ. of Rome Tor Vergata, 5 March (mimeo).
- Fischer T.B., Gore T., Golobič M., Marot N. (2013), "Territorial Impact Assessment - a new policy assessment tool to support territorial cohesion", in *IAIA13 Conference Proceedings, 33rd Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment*, 13-16 May, Calgary Stampede BMO Centre | Calgary, Alberta, Canada (www.iaia.org).
- Hague C. (2001), "Territorial Impacts and Spatial Planning", in European Council of Town Planners & Committee of Spatial Development, *Proceedings of the one-day Conference on Territorial Impact Assessment*, Louvain-la-Neuve, 26 oct.
- Prezioso M. (1995), *La base geoeconomica della VIA*, Pacini, Pisa.
- Prezioso M. (2003), *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Roma, Adnkronos Libri
- Prezioso, M. (2006a) (ed. by), *Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Strategy - Final Report*, ESPON 3.3 Project, Luxemburg ISBN 88-548-0504-1. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_CoordinatingCrossThematicProjects/lisbonstrategy.html (febbraio 2017)
- Prezioso M. (2006b), "STeM Approach for a sustainable territorial development of the Lisbon strategy", in *ERSA, 46th European Congress - ESPON Special Session*, Volos, (CD) ErsA, p. 1-42
- Prezioso M. (2008), "Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach", *Romanian Journal of Regional Science*, 2: 1-32
- Prezioso M., (ed.) (2011c), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Pàtron, Bologna
- Prezioso M. (2012), "Come sviluppare e valutare le politiche di coesione territoriale nella prospettiva 2020", in XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, *Istituzioni, reti territoriali e sistema paese: la governance delle relazioni locali-nazionali*, 13-15 settembre 2012, AISRE, Milano, Università Tor Vergata, Roma.
- Prezioso M. (2016b), "What short term territorial investment for the European long-term future", *Journal of Transition Studies Review*, 23, 1: 61-77.
- Prezioso M. (2018) *Quale TIA per una Politica di Coesione Territoriale 2020 e Post* in Prezioso M. (a cura di) *Quale territorial Impact assessment della coesione territoriale nelle regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Patron Editore Bologna, ISBN 9788855534406, Cap. 2, pp. 73-129 (par. 2.1-2.4: pp. 73-82 par. 2.8, pp. 90-91)
- Prezioso M. (2019), "Measuring the progress towards territorial cohesion: a TIA application to the regional development programs", *Proceeding of ESPON Scientific Conference "Building the next generation of research on territorial development"*, 4th of November, London
- Prezioso M. (2019), *STeMA: A Sustainable Territorial economic/environmental Management Approach*, Ch. 3 in Madeiros E. (ed.) *Territorial Impact Assessment. The Handbook*, Springer International Publishing Switzerland
- Prezioso M., Coronato M., D'Orazio A. (2016) *Green economy. Dalla ricerca geografico economica, proposta di metodi, indicatori, strumenti*, Patron editore, Bologna,
- Radej B. (2008), *Synthesis of Tterritorial Impact Assessment for Slovene Energy Programme* (Juny 8). Delovni Zvenzki SDE WP n. 2
- Zonneveld and Waterhout B. (2009) *EU Territorial Impact Assessment: Under what Conditions?* *Proceeding of 49th Congress of the European Regional Science Association*, "Territorial cohesion of Europe and integrative planning", 25-29 August 2009, Lodz, Poland, available at <http://resolver.tudelft.nl/uuid:9fed76b9-148a-423f-8db4-ba7dfde4e2a5>

IV. L’esame di una proposta legislativa della Commissione europea

IV. L'esame di una proposta legislativa della Commissione europea

Emanuele Urzi⁶⁶

Introduzione. 1. I modelli di coordinamento nazionale nel processo di formazione delle decisioni europee - 2. Il sistema di coordinamento italiano: ruolo del CIAE e del CTV - 3. L'esame nazionale di una proposta della Commissione europea - 3.1. Il livello governativo - 3.2. Il livello parlamentare - 3.3. Il livello regionale - Conclusioni

Introduzione

L'esame di una proposta legislativa della Commissione europea postula l'attivazione presso ciascuno degli Stati membri di un sistema di coordinamento politico e amministrativo delle amministrazioni nazionali volto a definire la posizione da sostenere, su quella proposta, nelle competenti sedi istituzionali dell'Unione europea.

Un sistema di coordinamento delle amministrazioni nazionali nel processo di formazione delle decisioni dell'Unione europea può essere definito come una macrostruttura politico-amministrativa nella quale interagiscono tutte le unità governative competenti a istruire e coordinare le attività nazionali che derivano dall'appartenenza all'Unione.

Il fatto che ormai tutti gli Stati membri si siano dotati di un sistema di coordinamento degli affari europei è un chiaro indicatore dell'avvenuto compimento di quel processo di europeizzazione inteso come qualsiasi tipo di adattamento o trasformazione degli Stati membri richiesto dall'integrazione europea.

1. I modelli di coordinamento nazionale nel processo di formazione delle decisioni europee

Analizzando in chiave comparata i sistemi di coordinamento nazionale degli affari europei, lungo le dimensioni fondamentali del grado di accentramento (che può essere alto o basso) e dell'ambizione del coordinamento (che può essere onnicomprensiva o selettiva), possiamo enucleare almeno quattro modelli di coordinamento⁶⁷.

⁶⁶ Emanuele Urzi, funzionario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche europee. L'articolo, aggiornato al 9 dicembre 2019, trae spunto dalla lezione tenuta al Corso di Alta formazione "Legge 234 del 2012. Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Casi di studio, Laboratori, Dialoghi" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2018" ed organizzato a Roma dal CINSEDO per i funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome, nei giorni 15, 16, 26, 27 novembre e 10, 11 dicembre 2018. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

⁶⁷ Il framework comparativo scelto è il modello con cui Hussein Kassim, nell'ormai lontano 2003, cercò di fare luce sulle differenze tra i sistemi di coordinamento di tutti gli Stati membri dell'Unione europea dell'epoca (Kassim, H. (2003). *'Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems'*, in K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press). Del modello di Kassim si condivide in particolare l'idea che per cogliere l'essenza di un sistema di coordinamento nazionale nella fase di formazione del diritto europeo, la ricerca debba concentrarsi su due dimensioni fondamentali. La prima dimensione concerne il grado di accentramento del sistema: nei sistemi accentrati, istituzioni specializzate collocate al centro del governo sono responsabili dell'intero sistema di coordinamento, intervengono con poteri decisionali vincolanti nel caso di conflitti intra-governativi cercando di assicurare posizioni coerenti e unitarie; nei sistemi decentrati, invece, manca un'unità di coordinamento di siffatto genere e ciascuna Amministrazione è responsabile nelle proprie specifiche materie del coordinamento della definizione della posizione negoziale. La seconda dimensione prende in considerazione l'ambizione del coordinamento: nei sistemi onni-comprensivi si cerca di attivare un coordinamento, e dunque di concordare una posizione negoziale forte e unitaria, su ogni singola questione europea; nei sistemi selettivi, invece, l'ambito di applicazione del coordinamento nazionale è assai modesto, riservato ai temi salienti dell'agenda politica dell'Unione europea.

Il primo – definibile come accentrato-onnicomprensivo – è tipico della Francia. In Francia, infatti, il coordinamento è affidato ad una unità amministrativa ad hoc, alle dipendenze del Capo di Governo: il Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). La principale missione di quest'organo, dotato di elevata qualificazione ed expertise, è assicurare che il Governo parli con una voce sola a livello europeo. Le sue riunioni sono finalizzate a produrre decisioni condivise in merito alla posizione negoziale da sostenere nelle sedi europee in relazione ad un determinato dossier: in caso di conflitti inter-ministeriali è lo stesso SGAE ad attivare un meccanismo di arbitraggio tecnico o, se necessario, politico presso il Primo Ministro in persona. Nel sistema di coordinamento francese non c'è istruzione indirizzata alla Rappresentanza permanente di stanza a Bruxelles che non passi per il tramite dello SGAE. L'attività di coordinamento è pervasiva andando a toccare la definizione delle posizioni nazionali su tutti i settori definiti dal Trattato sull'UE, con la sola eccezione della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e prevedendo il coinvolgimento di tutti gli stakeholders.

Il secondo – definibile come accentrato-selettivo – è, di fatto, quello praticato in Italia (a fronte di una legge quadro sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea che - come vedremo in seguito – tende invece verso il modello accentrato-onnicomprensivo). In Italia, infatti, il sistema di coordinamento ha una costituzione ternaria fatta di un Comitato di livello politico (CIAE), che dipende direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, un Comitato di livello tecnico (CTV) e una Segreteria (Segreteria del CIAE), che operano presso uno dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio, il Dipartimento per le politiche europee. Una caratteristica del tipo di impostazione del sistema italiano è che, nella maggior parte dei casi, non si procede con prese di posizione specifiche su questioni puntuali in corso di negoziato, ma attraverso documenti di posizione generali di orientamento all'interno dei quali può operare l'Amministrazione di riferimento. Per quanto concerne le attività svolte dal CIAE la scelta, nella prassi, si è rivelata molto selettiva ricadendo su pochi settori di rilevante interesse nazionale o su materie che, per via della loro trasversalità e interdisciplinarietà, richiedono necessariamente un arbitraggio tecnico e politico. In quest'ultimo caso, CIAE e CTV adottano decisioni che portano ad un posizionamento dell'Italia da promuovere e rappresentare successivamente a Bruxelles, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI) e la Rappresentanza permanente. Ampia consultazione e informazione è garantita a Parlamento, Regioni ed enti locali.

Il terzo – definibile come decentrato-selettivo – è conosciuto in Spagna.

In Spagna, infatti, l'elaborazione della posizione nazionale è affidata alle amministrazioni di settore, che operano sotto la supervisione e il coordinamento della Segreteria di Stato presso il Ministero degli Affari esteri; dal Ministero Affari esteri dipende anche la Rappresentanza permanente, alla quale la posizione nazionale deve essere direttamente comunicata.

Le funzioni di coordinamento della Segreteria di Stato sono piuttosto deboli rispondendo ad un obiettivo poco ambizioso: assicurare una circolazione delle informazioni che permetta di concentrare l'attenzione delle commissioni interministeriali soltanto sulle proposte europee più rilevanti dal punto di vista politico o destinate ad incidere in modo più significativo sugli interessi nazionali o sull'assetto amministrativo interno. Considerata la natura federale della Spagna, poi, la dimensione regionale è stata gradualmente incorporata nel sistema nazionale di coordinamento, contribuendo ad accrescere il grado di decentramento.

Il quarto e ultimo modello – definibile come decentrato-onnicomprensivo – è praticato in Germania.

Anche in Germania, in principio, ogni Ministero tratta direttamente gli affari europei e ne cura il coordinamento nazionale: non c'è infatti nessun dicastero specifico per gli affari dell'Unione europea e nessuna struttura centralizzata che controlla il processo di

allineamento delle preferenze domestiche o che si interpone tra Governo e Rappresentanza a Bruxelles. La responsabilità del coordinamento può ricadere, eventualmente, sul Ministero degli Affari esteri e/o su quello dell'Economia ma nessun attore ha il potere di imporre soluzioni agli altri in settori di policy tecnici.

Il processo di preparazione della posizione nazionale, che tende a coprire tutte le politiche europee, si decentra ulteriormente nella misura in cui è aggravato da una procedura che assicura il coinvolgimento dei Länder nelle materie di loro competenza. In questi casi, i Länder condizionano, attraverso il Bundesrat, la posizione complessiva che la Germania deve assumere in sede europea. Il grado di condizionamento varia a seconda della materia, e va da un mero diritto di essere informati fino all'imposizione di un obbligo per il Governo tedesco, e persino alla possibilità che sia un Ministro regionale a rappresentare la posizione tedesca nelle sedi europee.

2. Il sistema di coordinamento italiano: ruolo del CIAE e del CTV

Il disegno normativo contenuto nella legge 24 dicembre 2012, n. 234 - che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea – delinea, in realtà, un sistema di coordinamento accentratissimo onnicomprensivo al cui vertice è collocato il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE). Consacratosi ormai nel ruolo di hub dei processi decisionali nazionali sulle politiche europee mediante un'attività di coordinamento, di indirizzo e di impulso politico su materie trasversali e strategiche per il Paese, tale comitato opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, come previsto dall'art. 2 della legge n. 234/12 nonché dal regolamento sul funzionamento e organizzazione di cui al D.P.R. 26 giugno 2015, n. 118, si riunisce al fine di:

- a) concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea (cd. fase ascendente);
- b) consentire il puntuale adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE (cd. fase discendente).

Convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei, il CIAE ha una membership in parte stabile, in parte "a geometria variabile": ai membri permanenti, che sono i Ministri degli Affari esteri, dell'Economia e delle Finanze, per gli Affari regionali e per la Coesione territoriale, si aggiungono di volta in volta gli altri Ministri aventi competenza sulle questioni all'ordine del giorno. Quando si trattano materie d'interesse regionale, alle sue riunioni partecipa anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome e, per i rispettivi ambiti di attribuzione, i presidenti dell'Anci, dell'Upi e dell'Uncem.

Il CIAE è un comitato deliberativo: i "prodotti" delle sue riunioni sono linee generali, direttive o indirizzi determinanti ai fini della definizione unitaria della posizione italiana. Destinatario di tali deliberazioni è il Dipartimento per le politiche europee (DPE), che è una struttura permanente di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative alle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE.

Presso il DPE è incardinata la Segreteria del CIAE, un ufficio di livello dirigenziale che svolge le attività istruttorie e di sostegno al funzionamento non solo del CIAE, ma anche del Comitato tecnico di valutazione (CTV), comitato di cui il CIAE si avvale per preparare tecnicamente le proprie riunioni. Inoltre, con l'art. 29, comma 1, lett. a), della legge n.

115/2015 (che ha aggiunto il comma 9 bis all'art. 2 della legge n. 234) è stata introdotta la figura del Segretario del CIAE. Nominato con DPCM, su proposta del Ministro per gli affari europei, tra persone di elevata professionalità e di comprovata esperienza, il Segretario del CIAE è chiamato a svolgere un ruolo di raccordo tra il livello politico del CIAE e quello amministrativo, assicurando il coordinamento dell'istruttoria delle questioni poste al CIAE in raccordo con il CTV e la trasmissione delle decisioni assunte, anche in seno al CTV, a tutti i soggetti competenti a darne attuazione e a rappresentarle in tutte le sedi negoziali europee. Di tali attività di coordinamento (in sede CIAE e CTV) è data adeguata pubblicità anche sul sito istituzionale del DPE.

Il CTV, previsto dall'art. 19 della legge n. 234 del 2012 e il cui funzionamento è regolato dal Decreto del Presidente della Repubblica del 2 luglio 2015, n. 119, appare essere il vero fulcro del sistema: composto in modo stabile da rappresentanti designati da ogni Ministro quali membri abilitati a esprimere la posizione dell'amministrazione, il Comitato tecnico, nell'osservanza degli indirizzi del Governo, ha il compito di coordinare a livello tecnico la formazione della posizione italiana nei processi che conducono all'approvazione degli atti normativi dell'UE. A questo scopo, esso raccoglie le istanze provenienti dalle diverse amministrazioni sui temi in discussione (talvolta avvalendosi dei risultati tecnici raggiunti in appositi gruppi incaricati di prepararne i lavori su temi specifici); istruisce e definisce le posizioni che saranno espresse dall'Italia in sede UE, previa, quando necessario, deliberazione/legittimazione politica del CIAE; trasmette le proprie decisioni ai delegati nazionali incaricati di rappresentarle nelle svariate sedi europee; verifica l'esecuzione delle decisioni prese dal CIAE. In altre parole, il CTV è un elemento di snodo fra il momento puramente tecnico di tavoli di lavoro settoriali ed il livello politico, sul modello del Comitato dei Rappresentanti Permanenti – COREPER presso il Consiglio dell'Unione europea. Come il COREPER, il CTV prepara il CIAE, approfondendo i vari dossier. Nei casi in cui il CTV raggiunge un accordo, può suggerire al CIAE di trattarlo come un "punto A", approvando la soluzione individuata senza ulteriori discussioni. Negli altri casi, può attirare l'attenzione del CIAE sui nodi politici da risolvere. Qualora siano trattate materie che interessano le Regioni e le Province autonome, il CTV è integrato da un loro rappresentante indicato dal rispettivo presidente. Laddove siano toccati ambiti di competenza locale nel Comitato siedono persone indicate dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCCEM. Inoltre, alle riunioni del CTV partecipano:

- rappresentanti delle autorità di regolazione e vigilanza, quando si affrontino questioni di rispettiva competenza;
- in qualità di osservatori, funzionari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati designati dalle rispettive amministrazioni;
- il rappresentante permanente presso l'Unione europea o un suo delegato.

A completamento del quadro, deve ricordarsi la costituzione nelle singole amministrazioni dei Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea. Il loro compito è assicurare il monitoraggio delle attività di rilevanza europea di competenza delle rispettive amministrazioni, in vista di una più efficace partecipazione dell'Italia alla formazione del diritto dell'Unione europea e di una puntuale attuazione dello stesso nell'ordinamento interno. I nuclei operano in collegamento con il DPE e, ove necessario, con altre amministrazioni e assistono i rappresentanti delle rispettive amministrazioni presso il CTV. Sul piano operativo, gli indirizzi politici del CIAE, così come puntualizzati dal CTV, si traducono in posizioni nazionali da promuovere e rappresentare successivamente, d'intesa con il MAECI, in sede di Unione europea. L'intesa con il MAECI si rende necessaria perché

da questa Amministrazione dipende la Rappresentanza permanente presso l'UE, istituita nel 1958 con il compito di assicurare il collegamento tra Governo, amministrazioni nazionali e istituzioni europee. Ma il MAECI esercita un ruolo chiave, di chiusura del sistema di coordinamento, anche a Roma: oltre ad esercitare la competenza prevalente sui problemi "costituzionali", sulla politica estera e sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa (PESD) dell'UE, infatti, funge da centro di raccordo per le questioni che il CIAE non riesce a coordinare/trattare, sollecitando le amministrazioni tecniche competenti ad elaborare le istruzioni da trasmettere alla Rappresentanza permanente.

3. L'esame nazionale di una proposta della Commissione europea

La proposta della Commissione europea è senza dubbio il progetto di atto legislativo più ricorrente e più conosciuto nel diritto dell'UE⁶⁸. In Italia, l'esame nazionale di una iniziativa legislativa della Commissione europea è un esercizio che viene attivato dal DPE con un'apposita attività istruttoria e informativa prevista dagli artt. 6 e 24 della legge n. 234/2012 e che viene condotto, parallelamente, su tre livelli destinati, a più riprese, a raccordarsi e ad alimentarsi reciprocamente: il livello governativo, il livello parlamentare e il livello regionale.

La tempistica dettata dalla legge per questo esercizio è congegnata in modo tale da consentire la formazione della posizione nazionale sul progetto di atto legislativo nel periodo di «standstill» di otto settimane che intercorre tra la data in cui il Segretariato della Commissione mette a disposizione dei parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, la propria proposta (per consentire loro di esercitare i poteri di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà) e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio di settore ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa⁶⁹.

3.1. Il livello governativo

Il livello governativo è, naturalmente, il livello responsabile della definizione della posizione italiana su ciascun dossier in vista del negoziato consiliare a 28 Stati membri che, sul medesimo, sarà attivato in seno alla formazione di settore del Consiglio UE.

A questo livello, l'esame di una proposta della Commissione europea ha inizio nel momento in cui l'atto, disponibile nella versione in lingua italiana sul Portale dei Delegati⁷⁰, viene acquisito e istruito dal DPE ai fini dell'individuazione dell'Amministrazione con competenza prevalente nella materia (cd. Amministrazione capofila) e delle altre Amministrazioni a diverso titolo interessate. L'Amministrazione capofila riceve dal DPE il testo della proposta adottata dalla Commissione europea e ha venti giorni di tempo per predisporre una tabella di corrispondenza tra le disposizioni della proposta e le norme nazionali vigenti nonché per elaborare una prima relazione che dia conto dei seguenti elementi: a) il rispetto da parte del

⁶⁸ Oltre alla proposta della Commissione europea, tra i progetti di atti legislativi si annoverano, ai sensi dell'art. 2 del Protocollo n. 1 sul Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE del Trattato di Lisbona, anche l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo.

⁶⁹ Questo periodo di standstill è sempre previsto dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali del Trattato di Lisbona. Salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste otto settimane non può essere constatato alcun accordo in seno al Consiglio riguardante il progetto di atto legislativo.

⁷⁰ Il Portale dei delegati è una soluzione informatica che consente a utenti autorizzati di cercare e consultare documenti del Consiglio europeo e del Consiglio tramite Internet o la rete WAN (wide area network) Extranet. Il Portale dei delegati fornisce l'accesso ai documenti in tutte le lingue disponibili.

progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; b) una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche; c) l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Con questa relazione, il Governo, oltre a dotarsi in tempi brevi di un primo documento politico-negoziale snello e puntuale, suscettibile di essere integrato, affinato e definito in sede di coordinamento interministeriale⁷¹, arricchisce il livello parlamentare e regionale di esame delle proposte assicurando alle Camere e alle Regioni, per il tramite del DPE un'informazione qualificata e tempestiva che consenta loro di partecipare più efficacemente, da un lato, al processo decisionale europeo, dall'altro, al processo di formazione della posizione nazionale da rappresentare a Bruxelles.

3.2. Il livello parlamentare

Il livello parlamentare, a differenza di quello regionale, è attivato, ancor prima che dall'attività informativa del DPE, dalla stessa Commissione europea che trasmette i propri progetti di atti legislativi direttamente ai parlamenti nazionali, nello stesso momento in cui sono trasmessi al Parlamento europeo e al Consiglio. Questo per consentire loro non solo di formulare osservazioni sul merito di una proposta nell'ambito del cd. dialogo politico con la stessa Commissione⁷², ma anche di esercitare la nuova, rivoluzionaria prerogativa, riconosciuta ad ogni Camera legislativa nazionale dal Protocollo n. 2 sui principi di sussidiarietà e proporzionalità del Trattato di Lisbona, di sollevare obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà (cosiddetto "early warning" o allerta precoce) da parte della proposta della Commissione, entro un termine di otto settimane dalla data della sua trasmissione in tutte le lingue ufficiali dell'UE. L'obiezione assume la forma di un parere motivato. Nel caso tipico di procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali⁷³, il progetto deve essere riesaminato (cosiddetto "cartellino giallo") dalla Commissione e, al termine del riesame, può essere, con una decisione motivata, mantenuto, modificato o ritirato; qualora i pareri motivati rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (cosiddetto « cartellino arancione»), scatta sempre l'obbligo del riesame del progetto, ma qualora la Commissione decida di mantenerlo, è previsto che il Consiglio, a maggioranza del 55% dei membri, o il Parlamento europeo, a maggioranza dei voti espressi, possano dichiarare il progetto non compatibile con il principio di sussidiarietà, nel qual caso essa non forma oggetto di ulteriore esame.

A tal fine, ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti per un totale di 56 voti (per i parlamenti bicamerali ciascuna delle Camere, naturalmente, dispone di un voto) per cui il

⁷¹ Il coordinamento interministeriale a livello di CIAE o di CTV può essere attivato – d'ufficio (dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri) ovvero su richiesta delle Amministrazioni di settore o delle Regioni – in relazione a dossier strategici, trasversali o multilivello. Dall'entrata in vigore della legge a tutto il 2018 si sono tenuti ventinove CIAE (sette nel 2015, sedici nel 2016, quattro nel 2017, due nel 2018) e trentasei CTV (sette nel 2015, diciotto nel 2016, nove nel 2017 e due nel 2018).

⁷² Il dialogo politico, noto anche come "Procedura Barroso", dal nome dell'ex presidente della Commissione che lo ha avviato nel 2006, è un processo pensato per rafforzare la dimensione parlamentare e democratica dell'UE. I Parlamenti nazionali sono invitati ad esprimere osservazioni e pareri su singoli dossier cui la Commissione stessa replica entro un termine indicativo di tre mesi.

⁷³ La soglia per l'obbligo di riesame è abbassata a un quarto nel caso di proposte della Commissione relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

cartellino giallo scatta quando pervengono pareri motivati per un totale di 19 voti (16 in caso di proposte relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e quello arancione quando i voti sono almeno 28⁷⁴.

Quando le Camere italiane esaminano una proposta della Commissione europea non guardano solo all'opportunità di partecipare più efficacemente al processo decisionale europeo (attraverso – lo ripetiamo – il controllo sulla sussidiarietà e il dialogo politico) ma anche a quella, prevista dall'art. 7 della l. n. 234/2012, di indirizzare e controllare, secondo le differenti procedure delineate dai Regolamenti parlamentari, l'attività del Governo nell'ambito del processo di formazione della posizione nazionale da rappresentare a Bruxelles.

Per la Camera dei Deputati, la disposizione guida è l'art. 127 del proprio Regolamento a norma del quale le proposte della Commissione europea sono deferite per l'esame alla Commissione competente per materia, con il parere della XIV Commissione politiche dell'Unione europea. Entro il termine di trenta giorni, le Commissioni competenti esaminano il testo normativo in questione e possono esprimere, in un documento finale, il proprio avviso sulla opportunità di possibili iniziative da parte del Governo.

Per il Senato della Repubblica, invece, la disposizione rilevante è l'art. 144 del proprio Regolamento a norma del quale i progetti di atti della Commissione europea sono deferiti alle Commissioni di settore, nelle materie di loro competenza. Spetta alla 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e l'esame dei progetti di atti quando riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea. A conclusione dell'esame, le Commissioni di settore (o la 14^a ove competente) possono esprimere, in una risoluzione, il proprio indirizzo volto ad indicare i principi e le linee che dovrebbero caratterizzare la posizione italiana nella fase di formazione e adozione del progetto di atto. Gli indirizzi del Parlamento non sono vincolanti per il Governo: ciascuna Amministrazione capofila assicura che la posizione rappresentata dall'Italia nelle sedi europee sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere, ma, nel caso in cui non possa attenervisi, se ne discosta riferendo tempestivamente ai competenti organi parlamentari circa le motivazioni della posizione assunta. Il flusso documentale «relazione governativa - atto di indirizzo parlamentare - seguito governativo», garantito come sempre dal DPE nell'ambito del raccordo Governo-Parlamento, può essere sottoposto all'attenzione del Comitato tecnico di valutazione a cui – ricordiamo – partecipano in qualità di osservatori, funzionari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati designati dalle rispettive amministrazioni.

3.3. Il livello regionale

Il livello regionale, come anticipato, è attivato esclusivamente dal DPE che assicura alle Regioni (Giunte e Consigli regionali), per il tramite delle Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, la trasmissione di tutti i progetti di atti legislativi e la medesima «informazione qualificata» fornita al Parlamento.

⁷⁴ Per la cronaca, dall'entrata in vigore del meccanismo di allerta precoce a oggi, la soglia di voti necessaria per far scattare il cd. Cartellino arancione non è stata mai raggiunta. In tre casi, invece, è scattato il cd. Cartellino giallo: nel primo, avente ad oggetto la Proposta di Regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi [COM(2012) 130], la Commissione, all'esito del riesame, decise di ritirarla per ragioni di opportunità; negli altri due, aventi ad oggetto la Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea [COM(2013) 534] e la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi [COM(2016) 128], la Commissione, all'esito del riesame, decise di mantenerle.

Al pari dell'esame di livello parlamentare, anche quello di livello regionale guarda tanto alle opportunità di partecipare più efficacemente al processo decisionale europeo quanto a quelle di incidere sul processo di formazione della posizione nazionale da rappresentare a Bruxelles. In entrambi i casi, le Regioni possono contare su canali diretti e indiretti.

Con riferimento alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo, il canale diretto è rappresentato dal Comitato delle Regioni che offre alle Regioni di tutti gli Stati membri, per i processi legislativi dell'Unione europea in cui è consultato, la possibilità di esprimere formalmente la loro opinione (sul merito di una proposta e sul rispetto del principio di sussidiarietà⁷⁵) per assicurare che la posizione e le esigenze degli enti regionali siano rispettate; il canale indiretto è rappresentato dal Parlamento italiano, chiamato, dall'art. 9 della l. n. 234/2012, a tenere conto tanto nel dialogo politico con la Commissione quanto nell'esercizio di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle giunte e/o dalle assemblee/consigli regionali.

Con riferimento al contributo regionale alla definizione della posizione nazionale da rappresentare a Bruxelles, una delle grandi innovazioni promosse dalla legge n. 234/2012 ha riguardato proprio gli strumenti di partecipazione diretta: ai sensi dell'art. 24, comma 3, infatti, ogni singola Regione può trasmettere osservazioni su una proposta della Commissione europea che riguarda profili di competenza regionale, entro trenta giorni dalla sua ricezione, direttamente (anziché per il tramite delle Conferenze) al DPE (che provvede poi a inoltrarle all'Amministrazione capofila), dandone contestuale comunicazione alle Camere e alle Conferenze. Si tratta di una straordinaria opportunità di dialogo diretto con il livello governativo su specifici dossier, che però, nello stesso tempo, mostra alcuni evidenti limiti in termini di efficacia.

In primo luogo, c'è un limite nella tempistica: considerato il termine dei trenta giorni per formulare le osservazioni regionali, a fronte dei venti concessi alle Amministrazioni per la redazione della relazione governativa ex art. 6, comma 4, si riducono al lumicino tanto le possibilità che l'Amministrazione capofila tenga conto delle osservazioni regionali nella propria relazione quanto, viceversa, le possibilità che le Regioni formulino le proprie osservazioni avuto riguardo alle prime valutazioni del Governo.

In secondo luogo, questo dialogo diretto tra la singola Regione e il Governo rischia di rimanere il più delle volte unidirezionale tenuto conto che il legislatore, diversamente da quanto previsto, con l'art. 7, per gli atti di indirizzo parlamentari, non ha posto in capo al Governo l'obbligo di riferire circa i seguiti dati alle osservazioni regionali.

Questi primi due limiti portano, inevitabilmente, le Regioni, per un verso, a « specializzarsi » in Risoluzioni programmatiche di ampio respiro e valore strategico, adottate nel corso di apposite, periodiche « sessioni europee », avuto riguardo alle iniziative annunciate dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro, per un altro, a valorizzare, in relazione a dossier specifici, il canale indiretto, rappresentato anche in questo caso dal Parlamento, auspicando che le proprie osservazioni siano puntualmente recepite ed evidenziate dalle Camere negli atti di indirizzo che rivolgeranno al Governo sui singoli dossier.

In terzo luogo, c'è un limite oggettivo «di sistema», nella misura in cui le Regioni decidano di utilizzare lo strumento delle osservazioni a compartimenti stagni, senza provare a raccordarsi e a trovare una sintesi in una posizione comune. Non è un caso che i migliori esempi di coordinamento nazionale multilivello (poi tradottisi in un successo negoziale a Bruxelles per la tutela degli interessi del sistema Paese) si siano registrati quando il Governo

⁷⁵ Il Comitato delle Regioni ha istituito una rete di monitoraggio sull'applicazione del principio di sussidiarietà, denominata REGPEX, dedicata ai parlamenti e ai governi delle regioni europee con poteri legislativi, a cui hanno aderito 12 regioni italiane [Abruzzo (giunta e assemblea), Calabria (assemblea), Emilia-Romagna (giunta e assemblea), Friuli (giunta e assemblea), Lazio (assemblea), Lombardia (giunta e assemblea), Marche (assemblea), Piemonte (giunta e assemblea), Sardegna (assemblea), Sicilia (assemblea), Toscana (assemblea), Veneto (assemblea)], più le Province autonome di Trento e Bolzano.

ha potuto contare su una posizione comune delle Regioni, rappresentata per il tramite delle Conferenze⁷⁶.

Non solo. In questi casi, il Governo è pure tenuto a evidenziare i seguiti dati e le iniziative assunte in relazione alla posizione comune, nell'ambito della Relazione annuale consuntiva al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. d) della legge n. 234/2012.

Posizione comune che, infine, può anche rappresentare un ottimo presupposto per la richiesta, ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge n. 234 del 2012, di convocazione di una Conferenza Stato-Regioni ai fini del raggiungimento dell'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997⁷⁷ o di un coordinamento interministeriale a livello di CIAE o CTV nelle formazioni integrate da rappresentanti delle Regioni.

Conclusioni

La fase ascendente di formazione del diritto europeo si trova, da qualche anno, a fronteggiare una serie di sfide stringenti che vanno dall'estensione dei negoziati europei alla loro intensità passando per la frammentarietà del *decision-making* europeo. Partecipare all'Unione europea, oggi, significa avere a che fare con un sistema di governance condivisa in cui molteplici livelli di governo interagiscono in permanenza; significa discutere dossiers che toccano gli interessi di quasi tutti gli apparati domestici; significa fornire, quotidianamente, una gamma di istruzioni e una posizione negoziale coerente ai rappresentanti/delegati nazionali impegnati a partecipare nelle centinaia, tra gruppi di lavoro e comitati specializzati, sedi decisionali bruxellesi.

In tale ottica, diventa determinante una riflessione, a tutti i livelli interessati dall'esame delle proposte legislative della Commissione europea - in particolare quello governativo, con le Amministrazioni centrali tradizionalmente restie a richiedere l'attivazione di un coordinamento su dossier settoriali, e quello regionale, con le Conferenze impegnate da sempre a migliorare la proattività delle Regioni - circa l'opportunità e la volontà politica di dare compiuta attuazione al sistema di coordinamento accentrato-onnicomprensivo immaginato dal legislatore della legge n. 234/2012 (ma tradottosi nella pratica in un sistema di tipo selettivo), attese soprattutto le ricadute positive che un siffatto coordinamento nazionale nella fase ascendente sarebbe suscettibile di avere sulla conseguente attività di trasposizione nazionale della normativa europea (c.d. fase discendente).

⁷⁶ Su tutti, valga l'esempio del coordinamento governativo attivato in merito alla proposta di direttiva (COM (2016) 821 final) che modifica la direttiva 2006/123/CE (Direttiva servizi) nella parte relativa alla procedura di notifica alla Commissione europea dei requisiti relativi all'accesso e all'esercizio delle attività dei servizi.

⁷⁷ Questo procedimento è stato attivato in una sola occasione, in relazione al coordinamento nazionale relativo alla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla "Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo" (COM (2014) 86) nonché alla Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a "Principi europei della Qualità del Turismo" (COM (2014) 85).

V. Il ruolo dell'Attaché presso la Rappresentanza Permanente

V. Il ruolo dell'Attaché presso la Rappresentanza Permanente

Roberto Berutti⁷⁸

Introduzione – 1. Parte procedurale - 2. Mission e soggetti rappresentati – 3 Attività principali - 4. Ulteriori attività - Conclusioni

Introduzione

Malgrado siano ormai cinque anni che interpreto questo ruolo, "Attaché presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE", non è facile per me circoscriverlo in maniera troppo precisa in quanto ritengo che esso debba essere interpretato nelle sue molteplici sfaccettature, a seconda delle situazioni, delle persone con cui ci si interfaccia o degli argomenti che si discutono o trattano e in ultimo, ma non ultimo, da come si è; da ciò avrete compreso che proverò a raccontarvi oggi "secondo me e secondo la mia esperienza" il ruolo dell'*attaché*.

1. Parte procedurale

La parte procedurale, cioè quella che caratterizza la nostra attività a seguito delle indicazioni che provengono dal territorio nazionale e quindi quella che è la nostra attività a livello di Consiglio europeo, cioè portare avanti le posizioni del nostro Paese, è già stata presentata nell'intervento precedente⁷⁹. Come si diceva, auspicabilmente ci dovrebbero essere delle posizioni unitarie su ciascun tema. Per sottolineare le differenze che il settore agricoltura ha rispetto a tutti gli altri settori: l'agricoltura è uno dei due settori che fin dall'inizio dell'allora Comunità Economica Europea i padri costituenti dell'Europa hanno in qualche modo trattato. Per questa ragione oltre al COREPER, Comitato dei Rappresentanti Permanenti I (aggiunti) e II (titolari), in realtà c'è un COREPER specifico, che si chiama Comitato Speciale Agricoltura, per l'agricoltura, che ha esattamente la stessa valenza e la stessa importanza degli altri due COREPER, o meglio degli altri due più il COPS, il Comitato per la Sicurezza, che è l'ulteriore soggetto che si dedica invece a tutte le attività di sicurezza e di relazione verso i Paesi terzi.

Quindi, all'interno del COREPER II il Rappresentante Permanente, cioè l'Ambasciatore, in questo caso Massari, siede per conto dell'Italia e il COREPER II si occupa di tutti gli aspetti economici, *trade* con i Paesi terzi, e tutta una serie di attività molto di "attualità" e cioè tutta la parte di Affari Interni e Affari Generali, le attività di gestione delle questioni migratorie per intenderci. Poi c'è la parte di COREPER I, la cosiddetta economia reale, le attività produttive: ambiente, trasporti, telecomunicazioni, politiche sociali e *welfare*, in parte l'agricoltura, ma soltanto per quanto riguarda l'aspetto veterinario e fitosanitario, e tutta la filiera pesca. Poi c'è il corrispondente di questi tre soggetti che è il Comitato Speciale Agricoltura che è il Comitato più vecchio, la sua costituzione risale al maggio del 1960, rispetto a COREPER I e II e il COPS, che sono venuti successivamente.

⁷⁸ Roberto Berutti, "Attaché" Agricoltura alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE, funzionario della Regione Piemonte. L'articolo trae spunto dalla lezione tenuta al Corso di Alta formazione "Legge 234 del 2012. Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Casi di studio, Laboratori, Dialoghi" svoltosi nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2018" ed organizzato a Roma dal CINSEDO per i funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome, nei giorni 15, 16, 26, 27 novembre e 10, 11 dicembre 2018. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

⁷⁹ L'intervento a cui ci si riferisce è quello tenuto da Remo Tavernari, "Attaché" Ambiente presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE, anch'egli relatore al medesimo Corso di Alta formazione.

All'interno del Comitato Speciale Agricoltura si trattano esclusivamente le questioni agricole, e cioè la Politica Agricola Comune, come macroinsieme. All'interno di questa anche, per quanto riguarda il livello regionale, il cosiddetto secondo pilastro e quindi lo sviluppo rurale.

Il processo decisionale lo ha già ben rappresentato l'intervento precedente⁸⁰ ed è esattamente lo stesso, con l'unica differenza che, per quanto riguarda la ratifica delle decisioni maturate e conseguite all'interno dei gruppi di lavoro della filiera agricola, non c'è il COREPER I o II ma c'è il Comitato Speciale Agricoltura che ratifica le decisioni e le porta direttamente al Consiglio Agricoltura e Pesca. Perché la filiera a cui fa riferimento l'agricoltura è la filiera che termina con il cosiddetto Consiglio Agricoltura e Pesca. Su questo punto, bisogna notare che spesso le nostre formazioni ministeriali non corrispondono alle formazioni consiliari e alle filiere consiliari che sono tradizionalmente rappresentate a livello europeo. Noi spesso ci troviamo, nel caso del Consiglio Agricoltura e Pesca, a dover rappresentare posizioni anche a volte delicate, legate a temi veterinari o fitosanitari o di salute, all'interno del Consiglio Agricoltura dal Ministro Agricoltura, e il medesimo Ministro deve precedentemente, cosa non spesso successa, consultarsi con il Ministro della Salute per esempio, per quanto riguarda le questioni veterinarie (peste suina africana, argomento di attualità nella regione Sardegna). L'ultimo Consiglio ha visto una sessione di Q&A da parte di altri Stati Membri verso il Ministro Italiano, il quale aveva una sorta di traccia o *defensive points*, però non poteva essere totalmente in grado di rispondere alle domande che magari Ministri della salute o Ministri dell'agricoltura che si occupano di veterinaria in prima persona in altri Paesi gli stavano ponendo. Quindi questo porta a volte a una serie di differenti velocità nel perseguire i vari dossier che noi ci troviamo a seguire. Volevo portarvi, in termini di testimonianza rispetto all'attività dell'attaché a Bruxelles, altre tre tipologie di attività che ci vedono in qualche modo coinvolti.

2. Mission e soggetti rappresentati

La Rappresentanza Italiana presso l'Unione Europea non è altro che la parte più alta (ma non in termini di importanza ma in termini di luogo di raccolta di informazioni), l'espressione massima della *lobby* del Paese Italia presso l'UE e presso le istituzioni europee. La parte propositiva dei regolamenti e della legislazione europea è ormai quasi totalmente demandata alla Commissione. Quindi che cos'è che da parte nostra, oltre alla comitologia e alla partecipazione all'interno dei gruppi di lavoro, credo sia importante che sviluppiamo come attività? Quella di, in maniera preventiva, riuscire a interloquire con il soggetto proponente delle proposte di legislazione, cioè la Commissione. Ciascuno di noi, nell'ambito della propria filiera di competenza, ha un ruolo, magari non scritto nella *job description*, ma di fatto, dal mio punto di vista, ancor più importante o almeno di pari importanza, rispetto alle attività ordinarie di partecipazione ai gruppi, cioè quello di intercettare, all'interno della Commissione Europea, i nostri riferimenti e provare a prevenire quelle che possono essere le iniziative di legislazione che la Commissione va a fare, per poter comunicare nella tempistica migliore, ai nostri referenti nazionali, quello che "bolle in pentola" in quel di Bruxelles. Per dare informazioni ai nostri referenti nazionali, che sono Ministero, Regioni e un mondo che spesso ufficialmente non viene esplicitato ma che è parte rilevante di quelle che sono le decisioni prese dal sistema Italia: gli *stakeholders*, cioè tutti i cosiddetti soggetti portatori di interessi che, a vario titolo, determinano la qualità dello sviluppo dell'economia e della situazione socio-economica di un determinato Paese. Se noi riusciamo a fare al meglio questa attività di intercettare quelle che sono le idee progettuali a livello legislativo della Commissione, noi riusciamo ad avere un vantaggio competitivo per poter evitare di arrivare,

⁸⁰ Vd. nota 80.

come purtroppo a volte succede, troppo tardi rispetto alle posizioni nazionali, e quindi non riuscire a farci valere all'interno del processo di comitologia.

Questo tipo di attività è sicuramente da svolgersi anche, per quanto mi riguarda, essendo un esperto regionale distaccato, con il contributo fondamentale delle Regioni. Ritengo, a questo riguardo, prezioso questo luogo di concertazione e di realizzazione di posizioni unitarie delle realtà sotto-ordinate a livello nazionale. Ma ritengo fondamentale anche il funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles, che sono il luogo dove noi come Rappresentanza andiamo a raccogliere in maniera più immediata, quasi quotidiana, quelle che sono le reazioni o le indicazioni che provengono dal sistema regionale. Da quando sono arrivato in Rappresentanza, dalla metà del 2014, ho cercato di stimolare la continuazione di quello che si faceva già, una serie di riunioni periodiche su vari temi (agricoltura, ambiente, infrazioni, trasporti, etc.) con i rappresentanti delle regioni a Bruxelles in presenza nostra, cioè degli esperti regionali distaccati, ma anche e soprattutto in presenza dell'ambasciatore competente (Rappresentante Permanente Massari per COREPER II o per COREPER I l'Ambasciatore Permanente aggiunto, attualmente l'Ambasciatore Quaroni). Questo per poter far sentire una voce differente da quella che abitualmente sentono, perché mediata dai livelli ministeriali, perché ovviamente noi quando partecipiamo al CSA abbiamo il portaparola del CSA che è un Dirigente del Ministero dell'Agricoltura. Il gruppo Agricoltura, a parte il sottoscritto, è formato da altri quattro esperti che provengono dal Ministero dell'Agricoltura. Per cui, per poter in qualche modo dare il nostro contributo, fondamentale è che arrivi un'indicazione per argomento, unitaria e determinata, e noi possiamo fare in modo che questa venga ascoltata e recepita e possiamo anche fare attività di interdizione, trovare delle minoranze di blocco su posizioni simili di altri Paesi e interdire un eventuale processo di formazione di una legge che non ci va bene o che non ci va bene per una parte. Però dobbiamo essere supportati dal territorio e dal Paese.

3. Attività principali

Un ulteriore soggetto con il quale è necessario confrontarsi costantemente, rispetto alla mia esperienza, è il Parlamento Europeo. Nella concertazione e nella co-decisione da Lisbona in poi, il Parlamento Europeo partecipa, alla fine del processo legislativo, ai cosiddetti "triloghi". Il "trilogo" non è altro che il momento in cui, dopo tutti i passaggi in Consiglio, e dopo, parallelamente, tutti i passaggi in Parlamento nell'esaminare una proposta di regolamento, Parlamento, Consiglio e Commissione si trovano contemporaneamente ad un tavolo e cercano di addivenire ad una comune formulazione e ad un documento che possa essere condiviso da tutti e tre i soggetti, per poterlo poi far diventare una legge Europea ufficiale affinché possa essere a cascata recepita dai singoli Stati Membri. L'attività di lobby nei confronti del Parlamento, per la fase di discussione delle proposte legislative, prima nelle Commissioni parlamentari poi in plenaria, è altrettanto fondamentale perché quello che non si riesce a trovare con la costruzione di maggioranze o minoranze di blocco all'interno del Consiglio si può trovare in Parlamento, se c'è una compattezza di delegazione dello Stato membro e una adeguata informazione che va portata ai singoli parlamentari. Se non si riesce a ottenere soddisfazione rispetto alle posizioni nazionali in Consiglio, si cerca di aggirare l'ostacolo e di dare lo strumento di interdizione al Parlamento all'interno dei cosiddetti "triloghi".

Un esempio che è capitato due settimane fa su una cosa abbastanza di nicchia, il piano pluriennale dell'Adriatico sui piccoli pelagici (acciughe e sardine). La Commissione propone una riduzione dell'attuale capacità totale di pesca, quindi volume possibile da catturare di acciughe e sardine nell'area del bacino delle acque italo croate e slovene, del 50%. Disastro per le flotte artigianali italiane, perché più della metà dei pescatori è così a rischio. È vero che è fatto con la prospettiva di tutelare la biomassa delle acciughe e delle sardine, ma se

facciamo morire i pescatori da un punto di vista imprenditoriale, cosa serviranno poi le acciughe e le sardine che proliferano nel Mare Mediterraneo? La Commissione ha suddiviso in micro-bacini questi piani pluriennali, in modo tale che non ci potesse essere un gruppo di Paesi che in Consiglio potessero costituire una minoranza di blocco. Quindi l'Italia, seppur pesante in termini di voto, con Croazia e Slovenia non va da nessuna parte.

Dal Consiglio è uscito quindi un documento veramente drammatico se applicato. Abbiamo cercato di aggirare il problema e andare presso il Parlamento per trovare solidarietà, al di là di Croazia e Slovenia che erano già con noi, attraverso il tentativo di convincere singoli parlamentari europei di altri Paesi a votare a favore di questa nostra esigenza, di ridurre non del 50% ma del 5%. Alla fine siamo riusciti a trovare una maggioranza sia in Commissione Pesca del Parlamento sia due settimane fa alla plenaria di Strasburgo, che ci ha consentito di far approvare in Parlamento un documento sul piano pluriennale dell'Adriatico con una riduzione del 4%. Questo dovrà ovviamente tornare in Consiglio e lì si riprenderà la questione di cercare una maggioranza o una minoranza di blocco. Molto utile il fatto che abbiamo ottenuto quel risultato in Parlamento, abbiamo fatto sì che arrivi una proposta che a noi va bene dal Parlamento in Consiglio, e soprattutto che arrivi in contemporanea con un altro piano pluriennale, quello del bacino occidentale del Mediterraneo, che parla invece di specie demersali, cioè sogliole e altre specie di questo tipo, che però trova la stessa richiesta da parte della Commissione di una riduzione della capacità di pesca, ma stavolta ci vede giocare la stessa partita con Spagna e Francia, con un peso di voto molto più significativo di Croazia e Slovenia, che già sono nostri alleati. Nello stesso tempo, abbiamo costituito una cosa che si chiama Club MED, che è il gruppo dei Paesi Mediterranei, a cui abbiamo aggiunto il Portogallo, con Spagna, Grecia, Cipro, Malta, Croazia, Slovenia, Francia e Bulgaria, e ci serve per poter fare su vari temi una sorta di sottogruppo (nel quale ci litighiamo la leadership con la Francia a seconda degli argomenti) utile per poter sottolineare quelle che sono le esigenze di un'Unione Europea con caratteristiche differenti. Le esigenze dell'area sud dell'Europa su alcune tematiche sono diverse da quelle che possono essere le sensibilità dei Paesi del Nord. Fino a poco tempo fa era l'asse tedesco-britannico, che ha in qualche modo, con l'aiuto degli olandesi, sempre guidato un po' le dinamiche europee. L'uscita del Regno Unito può in qualche modo darci un vantaggio competitivo per portare quel contributo a livello europeo di latinità e di sensibilità differente su alcune tematiche. Questo è un esempio di attività che noi svolgiamo.

4. Ulteriori attività

Un'altra attività che noi svolgiamo ovviamente è quella di fungere da facilitatori per tutti coloro i quali, in particolare il sistema regionale per quanto mi riguarda, hanno esigenza o interesse di interloquire con le istituzioni europee. Noi siamo totalmente a disposizione per accompagnare e agevolare e favorire un rapporto diretto tra il sistema regionale e interlocutori che possono essere la Commissione o il Parlamento. Ovviamente non il Consiglio perché è un soggetto che rappresenta gli Stati membri e quindi non ha nessuna utilità interloquire con il Consiglio al di là di quello che già facciamo.

Vi porto un esempio che riguarda la filiera agricola e in particolare i nuovi strumenti finanziari. La Regione Veneto e altre hanno colto l'opportunità di provare ad intercettare questi nuovi strumenti finanziari in ambito agricolo promossi dalla Banca Europea di Investimenti, che sono una sorta di fondo Junker dedicato all'agricoltura ancora in fase sperimentale e di programmazione ma che diventeranno uno degli strumenti di vera novità e uno degli elementi più importanti per poter compensare la riduzione del 3.9% del budget della PAC e quasi del 23% per quanto riguarda lo sviluppo rurale. Gli strumenti finanziari danno la possibilità di compensare la riduzione del fondo perduto dei *grants* e aumentare i prestiti (*loans*). Alcune regioni in Italia hanno avuto la capacità e la lungimiranza di

approfittare di questa possibilità durante l'ultima fase di programmazione. Io sono un fautore dello spingere il più possibile tutte le regioni italiane a utilizzare questi strumenti perché sono di fatto un vero valore aggiunto non solo in ambito agricolo. La caratteristica delle aziende agricole italiane è la dimensione, che non è molto grande. Questo determina che abbia una capitalizzazione quasi ridicola. La capitalizzazione molto bassa rende difficile la cosiddetta bancabilità delle medesime. Quindi nel momento in cui io vado in banca per chiedere un prestito e per poter realizzare quel progetto che mi costa 100, la regione attraverso lo sviluppo rurale mi dà 70 e io devo metterci 30, spesso la banca commerciale mi chiede delle garanzie che io non posso dare come azienda agricola. Quindi o ci metto garanzie mie personali oppure magari quel progetto che mi avrebbe fatto crescere o sopravvivere non riesco a realizzarlo. Attraverso questi strumenti finanziari che sono di tre tipologie: il fondo di garanzia, i prestiti diretti e InvestEU, le aziende agricole che hanno visto l'approvazione del progetto da parte delle strutture regionali che gestiscono lo sviluppo rurale, possono, nel momento in cui le regioni hanno sottoscritto il fondo di garanzia messo a disposizione dalla Banca Europea di Investimenti e intermediato dalle agenzie di sviluppo locali (cassa deposito e prestiti, le finanziarie regionali oppure tutte le banche commerciali che aderiscono convenzionandosi con BEI), godere della garanzia che la stessa regione, avendo sottoscritto questo fondo multiregionale, può fornire loro. Questo può far sì che venga realizzato il loro progetto imprenditoriale. Sarebbe opportuno suggerire loro che nel frattempo si ricapitalizzassero un po', evitassero sempre di o utilizzare i proventi della loro attività o toglierli dall'azienda, ma provare a metterli nell'azienda a mo' di capitale sociale, che aiuterebbe loro successivamente a partecipare a richieste di finanziamenti in maniera più agevole.

Dall'altra parte ci sono i prestiti, che si possono ottenere con le stesse modalità dei prestiti che si ottengono con altre banche, però a un costo inferiore perché messi a disposizione dalla BEI. Ci sono possibilità di utilizzare solo strumenti finanziari (quindi non a compimento delle misure del piano dello sviluppo rurale) con la prossima programmazione, una serie di novità che ritengo importanti quali: la semplificazione generale per l'utilizzo degli strumenti finanziari, cioè le varie valutazioni *ex ante* che oggi sono richieste saranno meno vincolanti (volontà della Commissione di agevolare l'utilizzo di strumenti finanziari), la possibilità per i giovani agricoltori di acquistare attraverso l'utilizzo di questi strumenti finanziari dei terreni, una deroga dal prevedere criteri di selezione per gli investimenti realizzati con gli strumenti finanziari, la possibilità di finanziare, tramite Invest in EU, il capitale di esercizio legato all'investimento fino a 200 000 euro (equiparazione delle aziende agricole a quelle industriali). Queste proposte sono ben auguranti rispetto ad una duttilità maggiore degli strumenti finanziari. È ancora un *work in progress*, io mi occuperò di questo argomento all'interno della filiera del gruppo agricoltura, pesca, veterinaria, in Rappresentanza perché ho competenza su questo e perché ritengo che per quanto riguarda il livello regionale sia veramente il valore aggiunto che può finalmente dare un'accelerazione e una miglior collocazione dei fondi dello sviluppo rurale, anche perché questi soldi che si recuperano dalla Bei e si mettono in un fondo di garanzia o si utilizzano come prestiti diventano un fondo rotativo, perché una parte di questi fondi può essere destinato all'utilizzo a mo' di strumenti finanziari. Quindi questi soldi li ritroverò alla fine della programmazione, con una percentuale di ritorno che non può essere del 100% ma con degli interessi, che sono interessi non di mercato ma li ritroverò anche nelle programmazioni future, e con un'attenta gestione dei medesimi vado a rimpinguare la dotazione che io ho a disposizione da poter destinare al settore agricolo in questo caso.

5. Conclusioni

In conclusione vorrei sottolineare come, innanzitutto la consapevolezza di avere lo strumento "Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE", e successivamente

l'interagire con essa in tutte le sue declinazioni, possa essere quel valore aggiunto del nostro "Sistema Paese" per poter far sentire la voce dell'Italia ma a patto che questa sia il più possibile, sulle diverse tematiche, unitaria, perentoria e determinata affinché diventi sempre più autorevole e determinante nei processi di genesi della legislazione europea che, "bon gré - malgré", ci riguarda appieno.

VI. Il “*Distinct body*” in materia di aiuti di Stato

Esperienze regionali e riflessioni in tema di prima attuazione dei *distinct bodies* nell’attuazione del *Common Understanding* tra Commissione e Italia

VI. Il "Distinct body" in materia di aiuti di Stato

Esperienze regionali e riflessioni in tema di prima attuazione dei *distinct bodies* in conformità con il *Common Understanding* tra Commissione e Italia

Emanuele Prosperi⁸¹

Introduzione – 1. Le posizioni e le riflessioni emerse sul compito dei distinct bodies - 2. Disciplina aiuti di Stato tra conformità con il diritto europeo e valutazioni di carattere economico - 3. Rapporti tra Amministrazioni e Assemblee nella valutazione delle misure di finanziamento - 4. Rapporti tra le valutazioni dei distinct bodies e altri pareri - Conclusioni

Introduzione

Il tema del rafforzamento amministrativo in determinate materie tecniche e settoriali nelle Pubbliche Amministrazioni è sempre più avvertito, stante la complessità che tali Amministrazioni nell'ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali devono affrontare.

La disciplina in tema di aiuti di Stato introduce per sua natura la necessità di una *expertise* di livello giuridico ed economico di alto livello in grado di confrontarsi non solo con il diritto interno ma anche con il diritto europeo, in uno slancio nel districarsi tra le varie fonti del diritto e per il reperimento di prassi amministrativa, di prassi decisionale della Commissione europea e della giurisprudenza amministrativa e della Corte di Giustizia. Nella gestione di misure di finanziamento, tale oggettiva situazione si acuisce se si pensa agli obblighi paralleli in tema di trasparenza e anticorruzione che vanno a valere sulla medesima norma o atto amministrativo.

Già in precedente articolo⁸², a cui si rimanda, era stato affrontato il tema della genesi del *Common Understanding*⁸³ che aveva portato la Commissione e lo Stato a prevedere un accordo per la condivisione procedurale di massima di come e a quali condizioni dovesse essere svolto il vaglio di conformità secondo il diritto europeo di misure di finanziamento; un altro articolo⁸⁴ aveva espresso le valutazioni di alcune Regioni, sulla base delle premesse di livello europeo e statale, si erano organizzate in modo dissimile al fine di garantire più o meno pervasivamente la conformità delle proprie misure con la disciplina europea, facendo comprendere come, per ottenere il medesimo fine, sia stato possibile riuscire a ipotizzare diversi assetti nelle diverse realtà organizzative regionali.

⁸¹ Emanuele Prosperi, Regione Lombardia, Posizione organizzativa assistenza e cura affari legali in ambito europeo, presso la Presidenza, UO Advocatura, Affari Europei e Giuridico. L'articolo, aggiornato al mese di giugno 2019, trae spunto dal tema del "Dialogo interregionale" svoltosi in occasione del Corso di Alta formazione "Legge 234 del 2012. Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Casi di studio, Laboratori, Dialoghi", nell'ambito del Programma di "Formazione in materia europea - 2018" organizzato a Roma dal CINSEDO per i funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome, nei giorni 15, 16, 26, 27 novembre e 10, 11 dicembre 2018. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

⁸² Si tratta di articoli contenuti nella raccolta "Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica - Commenti e materiali dei Seminari e Laboratori europei Programma di "Formazione in materia europea - 2016", Centro Interregionale Studi e Documentazione – CINSEDO, Roma, a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone; tutti i riferimenti sono consultabili sul seguente sito internet: http://www.regioni.it/cms/file/SEMINARI/27/Atti_Seminari_Cinsedo_2016_Europa_291217.pdf

⁸³ Con riferimento alla raccolta di cui alla precedente nota, ci si riferisce ai seguenti articoli di Olga Simeon, "Il *Common Understanding* dal punto di vista della Commissione Europea" (pag. 75) e di Monica Lai "Politica di coesione e aiuti di Stato in Italia" (pag. 79).

⁸⁴ Con riferimento alla raccolta di cui sopra, ci si riferisce al seguente articolo di Paola Grizzo ed Emanuele Prosperi relativo a "L'attuazione del *Common Understanding* negli ordinamenti regionali" (pag. 83).

1. Le posizioni e le riflessioni emerse sul compito dei *distinct bodies*

Il dibattito tra i responsabili dei *distinct bodies* che sono intervenuti è stato molto dinamico, partendo dalla ripresa della semplice descrizione delle singole particolari organizzazioni e della evoluzione delle scelte delle Amministrazioni. Ciò denota come la materia, anche nella sua parte procedurale, sia quanto più viva e sia stata messa alla prova della realtà amministrativa, dato che alcune delle prime organizzazioni hanno operato un periodo di rodaggio sufficiente per far sollevare riflessioni nonché operare modifiche in corso d'opera per ragioni di snellezza procedurale.

Regione Lombardia, come moderatrice del convegno, ha ribadito come sia a livello di redazione della circolare statale attuativa del *Common Understanding* sia a livello regionale nelle singole organizzazioni si è cercato di mediare lo spirito ed i principi della politica della Commissione in tema di modernizzazione della disciplina aiuti di Stato (in sintesi: meno procedure a livello europeo e maggiore responsabilizzazione a livello di Stati membri) con una necessità di gestire la complessità della materia su una notevole serie di atti legislativi ed amministrativi a livello di Stato membro e, di conseguenza, all'interno dell'articolazione costituzionale interna allo Stato membro stesso, ossia le Regioni. La vera sfida infatti è quella di creare organizzazioni interne a livello ministeriale e regionale competenti nel merito della disciplina aiuti di Stato oltre che con una capacità di intervento capillare nella ampiezza del vaglio di tutti gli atti di finanziamento, pur nella indipendenza organizzativa che è riconosciuta ad ogni Amministrazione di governo.

Pertanto, quel che emerge è che le scelte di finanziamento ai sensi della disciplina europea non sono automaticamente sempre inquadrabili come aiuto di Stato⁸⁵ e, parimenti, non è detto che la procedura da seguire possa essere sempre la notifica oppure altre possibili discipline esistenti come le sempre maggiori opportunità offerte dai regolamenti di esenzione generale da notifica oppure i possibili Regolamenti cd. *de minimis* con i relativi diversi vincoli. La difficoltà per gli uffici responsabili delle misure, spesso non direttamente competenti in tema di disciplina europea di cui trattasi, è quella di poter coniugare la scelta politica/istituzionale di finanziare un determinato settore e la successiva scelta di livello tecnico sullo strumento di diritto interno idoneo a rispondere alle esigenze di finanziamento settoriale e che sia anche conforme alla opzioni forniti dal diritto europeo sempre a livello tecnico: questo senza rinnegare o disconoscere la scelta politica/istituzionale da cui l'input a procedere alla misura è partito, magari anche dopo aver consultato gli stakeholders circa le esigenze del contesto economico-produttivo. Il tutto nella consapevolezza, quantomeno tecnica, che il medesimo fine politico-istituzionale può essere ottenuto anche con inquadramenti diversi nella disciplina aiuti: ad esempio, se il fine è finanziare la ricerca, tale obiettivo può essere raggiunto da una Amministrazione sia attraverso una misura che non costituisca aiuto⁸⁶ sia attraverso una misura che costituisca aiuto e, in tale ultimo caso,

⁸⁵ Ciò è fondamentale per le PPAA responsabili di misure di aiuto in quanto è necessario interpretare l'art. 107.1 TFUE in ogni direzione, ossia valutando attentamente tutti gli elementi previsti da tale articolo del Trattato al fine di comprendere se ci si trovi di fronte ad una misura di aiuto o in assenza di aiuto, in quanto possono mancare alcuni elementi tra cui l'attività economica finanziata (impresa in senso europeo, in una nozione sostanzialistica e funzionalistica), l'esistenza di un vantaggio economico selettivo, la distorsione della concorrenza all'interno di un mercato contendibile, l'incidenza sullo scambio tra Stati membri. La prassi decisionale della Commissione e la giurisprudenza della Corte di Giustizia sono egregiamente sintetizzate nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto n.2016/C 262/01 (consultabile nel seguente link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=IT)) a cui si rimanda integralmente per una specifica disamina divisa per capitoli che riprendono tali argomenti citati e facilitano quindi le PPAA nella motivazione dei propri atti che sono base giuridica della misura che non integra la nozione di aiuto.

⁸⁶ In tal caso seguendo quanto prescritto dalla Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto citata nella riunione precedente oppure la sezione 2 della Comunicazione della Commissione in tema di disciplina

attraverso varie possibilità di finanziamento tramite una procedura di notifica⁸⁷ oppure tramite l'applicazione del Regolamento di esenzione generale per categoria⁸⁸ oppure ai sensi di uno dei Regolamenti *de minimis*⁸⁹. Il compito dei *distinct bodies*, soprattutto se scelti dalle Amministrazioni come centro consulenziale di tipo giuridico -come è il caso della Provincia Autonoma di Trento⁹⁰, Regione Lombardia⁹¹, Regione Friuli Venezia-Giulia⁹²,

degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione n. 2014/C 198/01 (consultabile nel seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:198:FULL&from=EN>).

⁸⁷ Per poter impostare una misura di aiuto da notificare, la stessa Comunicazione in tema di aiuti di ricerca - citata nella nota precedente- ha una ampia specifica sezione che permette di motivare ed inserire negli atti di diritto interno come aiuto compatibile secondo tutti gli elementi che la Commissione valuterà in fase di notifica (o anche di eventuale indagine) ai fini di una decisione positiva.

⁸⁸ Ci si riferisce ad esempio al Reg. (UE) n. 651/2014 (consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=IT>), il quale nella sezione 4 dagli artt. 25 e ss. sono possibili finanziamenti legali e compatibili, ove comunicati alla Commissione seppur senza attendere una decisione di autorizzazione, a progetti di ricerca e sviluppo, ad infrastrutture energetiche, a progetti di innovazione di processo e di prodotto, a poli di innovazione, ... ; ogni singola sotto-categoria di esenzione da notifica prevista nella sezione 4 del predetto Regolamento ha una sua disciplina che individua finalità, costi ammissibili, intensità di aiuti e altri vincoli che, per rendere conforme l'atto di diritto interno, devono essere scelti e declinati pedissequamente sia dal punto formale che dal punto di vista sostanziale nelle fasi di istruttoria, concessione ed erogazione.

⁸⁹ Si cita ad esempio il Reg. (UE) n. 1407/2013 che è utilizzabile, con vincoli diversi da quelli del Reg. (UE) 651/2014 ed entro il plafond previsto per impresa unica all'art. 2.2 e art. 3 di detto Regolamento, anche per finanziare progetti di ricerca o piccole infrastrutture di ricerca.

⁹⁰ Si tratta della deliberazione della Giunta provinciale, 13 Marzo 2017, n. 355, con la quale è stato istituito il *distinct body* della Provincia autonoma di Trento.

⁹¹ Vedasi la DGR n. 6777 del 30 giugno 2017, All. C ed il decreto del Segretario Generale N.8713 del 17/07/2017 e successive modifiche e integrazioni, ove sono riportate, oltre alle nomine delle componenti fisse del Comitato di Valutazione Aiuti, anche le categorie di atti che devono obbligatoriamente avere il parere del Comitato, quelli che possono essere sottoposti al vaglio e quelli che non hanno alcun vaglio da parte del Comitato, nonché le categorie di atti che devono essere accompagnate dalla scheda aiuti prevista nel *Common Understanding*, declinata da parte dello Stato nella circolare del 2017 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e personalizzata per Regione Lombardia con proprio atto organizzativo. Regione Lombardia in questo modo ha attuato una modalità organizzativa a geometria variabile basata su una valutazione di rischio rispetto ad un elenco di atti rilevanti (legislativi ed amministrativi, come ad esempio co-finanziamenti con fondi SIE oppure misure di aiuto che devono effettuare una procedura in SANI -ossia, notifiche e comunicazioni in esenzione alla Commissione-) ove fosse obbligatorio ogni tipo di vaglio (parere/scheda) ed una semplificazione per tutti gli altri atti, tenuto conto di dare certezza giuridica, amministrativa e procedurale a tutti gli uffici responsabili della misura unitamente alla necessità di tracciabilità e monitoraggio, anche grazie al legame univoco tra motivazione dell'atto - scheda aiuti (legata all'atto e firmata digitalmente) - procedura europea ove necessaria (procedura SANI per notifiche e comunicazioni in esenzione da notifica) - adempimenti in RNA ove necessari. La sottolineatura rispetto al legame con la motivazione dell'atto con la compilazione della scheda aiuti per Regione Lombardia è stata fondamentale sin dalla prima costituzione del Comitato di Valutazione Aiuti in quanto permette una strutturazione dell'atto giuridicamente rafforzata e rendendo capace l'atto stesso anche di difesa in eventuali contenziosi, anche interni, o eventuali indagini o audit di livello interno o europeo.

⁹² Il Friuli Venezia Giulia ha istituito il *distinct body* regionale sin dalla DGR 1190/2014 con la quale sono state adottate "le direttive sul processo di verifica preventiva di compatibilità degli atti dell'Amministrazione regionale, rilevanti in materia di aiuti di Stato, alla pertinente normativa dell'Unione Europea"; la data del 2014 è indicativa del fatto che la Regione sin all'inizio della programmazione 2014-2020 si era dotata di una procedura al fine di rispondere ai vincoli previsti dalla disciplina europea in tema di condizionalità *ex ante* in tema di aiuti di Stato ai fini di poter usufruire di fondi SIE. Il vaglio effettuato da parte della Regione chiaramente sin dal 2014 non si fonda solo su atti che prevedono utilizzo di fondi SIE ma anche tutti gli altri tipi di atti: fulcro della valutazione comunque è la previa compilazione della scheda aiuti di Stato, con previsione di un modello complesso che prevede sia i casi di non necessità della valutazione nella scheda nonché la proposta di rinvio della valutazione a successivo atto il quale contenga gli elementi di dettaglio di cui all'art. 107.1 TFUE; chiaramente in tale modello sono previsti poi gli atti per i quali si deve scendere nella valutazione di dettaglio dell'aiuto di Stato con indicazione, in caso di positivo, dell'inquadramento. Il vaglio del *distinct body* di tale Regione non è obbligatorio ma è previsto solo qualora gli uffici responsabili della misura abbiano dubbi su uno o più elementi dell'art. 107.1 TFUE. Il *distinct body* regionale quindi offre supporto

Regione Puglia⁹³, Regione Sardegna⁹⁴, Regione Veneto⁹⁵ -, dovrebbe pertanto essere quello di orientare e far districare gli uffici responsabili della misura, che hanno le competenze tecniche e di conoscenza del settore, tra le varie opzioni presenti nel diritto europeo, evidenziandone i limiti ed i vincoli, con relativa percezione dei rischi connessi con determinate scelte, ma anche le opportunità⁹⁶. La valutazione dei *distinct bodies* nell'espressione dei propri pareri, come anche ammesso dalla stessa circolare attuativa del Dipartimento per le Politiche Europee, non modifica le competenze rispetto alla scelta di impostazione di una misura e, di conseguenza, lascia invariata la relativa responsabilità.

2. Disciplina aiuti di Stato tra conformità con il diritto europeo e valutazioni di carattere economico

La Provincia Autonoma di Trento ha altresì fatto presente il legame intrinseco tra la conformità al diritto europeo in tale materia rispetto al supporto anche all'attuazione del diritto interno sia con riferimento alla legge 234/2012, come emendata nel tempo, nonché al Decreto 115/2017 relativo al funzionamento del Registro Nazionale Aiuti di Stato con le relative obbligazioni e conseguenze quali l'inefficacia dell'atto di concessione ed erogazione⁹⁷. Il supporto offerto dai *distinct bodies* comunque trova il vero punto critico non solo nella parte relativa all'ambito giuridico ma potrebbe dover pure presupporre anche una consulenza a priori anche di tipo economico-finanziario con l'acquisizione di dati o studi settoriali che giustifichino l'intervento pubblico per dimostrare che la norma non costituisca aiuto oppure risponda ad un fallimento di mercato certificabile oppure costituisca un aiuto compatibile che non è in grado, dal punto di vista economico, di falsare la concorrenza né incidere sullo scambio tra Stati membri. Si concorda come il *distinct body* abbia una sua

consulenziale anche nella fase di utilizzo della procedura SANI (es. aiuti sottoposti a notifica), sulla base che si tratti di atti amministrativi o disegni di legge.

⁹³ In questa Regione si la declinazione della competenza è avvenuta con due atti: DGR n.329 del 14.03.2017 "Costituzione e designazione della struttura del *Distinct Body* in materia di aiuti di stato" e DGR n. 1568 del 03.10.2017 "Linee guida sul funzionamento della struttura autonoma del *Distinct Body*, Modulo e *Check list* da allegare alle richieste di parere": anche in questo caso si tratta di una valutazione giuridica di tipo consulenziale da parte del *distinct body* e si avvale, come in altre Regioni, di una rete di referenti direzionali che propone già una ipotesi di inquadramento da valutare all'interno della scheda aiuti.

⁹⁴ La Regione si è organizzata in modo complesso, per sezioni settoriali, con Deliberazione della Giunta regionale n. 37/10 dell'1 agosto 2017; il punto di forza è comunque quello di prevedere una consulenza settoriale sia per le Direzioni della Giunta ma anche per tutti gli enti (società, fondazioni, agenzie) del sistema regionale, non solo quelli istitutivi di una misura di aiuto ma anche quelli relative a concessioni, ove ritenuto necessario. L'obbligo motivazionale dell'atto che segue l'atto è un rafforzativo alla necessità della procedura stessa di vaglio.

⁹⁵ L'istituzione del *distinct body*, la procedura, il monitoraggio e la scheda aiuti da valutare sono previsti con propria DGR 26 gennaio 2018, n. 57

⁹⁶ Ad esempio per restare in ambito di ricerca, una procedura di notifica avrebbe l'onere di tempi di attuazione lunga stante la necessità procedura ma la possibilità di finanziare costi ammissibili ed intensità di aiuti maggiori rispetto ad altre discipline, personalizzando il caso rispetto ad una peculiarità settoriale o geografica o di intento politico-istituzionale innovativo e non esistente nel panorama europeo; un finanziamento secondo un Regolamento *de minimis* avrebbe sicuramente l'appello della celerità nell'attuazione secondo il diritto europeo in assenza di procedure con la Commissione nonché di costi ammissibili e percentuale massima di intensità di aiuto, ma dall'altro avrebbe il grosso vincolo del massimale settoriale del plafond per impresa unica da rispettare e controllare; un mix dosato di categorie di esenzione all'interno del Reg. (UE) 651/2014 raggiungerebbe il corretto mix tra celerità procedurale (sarebbe sufficiente una comunicazione alla Commissione) e ampiezza/omnicomprensività tra finalità di finanziamento, costi ammissibili e intensità di aiuto -seppur standard-.

⁹⁷ La Provincia Autonoma di Trento ha fatto presente come già presso la loro Amministrazione aveva già un registro *de minimis* centralizzato a livello locale; pertanto RNA e tali obbligazioni connesse, a parte le sanzioni e l'ampliamento della disciplina estesa anche alle altre tipologie di aiuti (notifica ed esenzione), non hanno costituito una novità.

natura formale – giuridica di conoscenza della disciplina ma la motivazione della scelta spesso dovrebbe essere corroborata da specifiche evidenze tecnico-scientifiche che possono provenire solo dall'ufficio responsabile della misura in caso di conoscenza diretta del settore oppure essere il frutto di elaborazioni da studi esterni che siano alla base della scelta dell'ufficio responsabile della misura e devono restare nel fascicolo dell'atto di riferimento della misura al fine di tracciare la motivazione economica della scelta giuridica dell'inquadramento effettuato⁹⁸.

3. Rapporti tra Amministrazioni e Assemblee nella valutazione delle misure di finanziamento

Discorso analogo, sia dal punto di vista giuridico e tanto più dal punto di vista economico, può avvenire anche con riferimento all'ambito legislativo: infatti il *Common Understanding* tra Commissione e Italia nonché la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri attuativa di tale accordo sono entrambi riferiti alle sole Amministrazioni centrali o regionali di governo e non alle Assemblee legislative quali Camera e Senato né quindi ai Consigli Regionali. Pertanto, le valutazioni avvengono anche sulle proposte legislative vagliate dai Ministeri e dalle Giunte Regionali in quanto di iniziativa di questi ultimi enti; tuttavia tale valutazione non è obbligatoria - al di là della mera informativa o di forme di collaborazione tra Amministrazione di governo e Assemblea legislativa - e pertanto può non avvenire sia rispetto alle proposte legislative dell'Amministrazione che transitano al vaglio e al voto delle Assemblee Legislative sia rispetto a proposte di iniziativa dell'Assemblea Legislativa stessa o di emendamenti di iniziativa delle Commissioni interne alle Assemblee Legislative. A meno di espresse esperienze regionali di vera e propria procedura in Consiglio Regionale, come quelle della Regione Friuli-Venezia-Giulia⁹⁹, o di tavoli di confronto, come ipotizzato in Regione Lombardia, il problema al momento, seppur noto ad ogni livello istituzionale, non è stato al momento risolto a livello di sistema e rimane aperto quindi ad una valutazione volontaria caso per caso.

⁹⁸ Si cita ad esempio il caso di misure di finanziamento di Università o Organismi di ricerca pubblici o privati che non costituiscano aiuti di Stato qualora, come previsto dal punto 20 della Comunicazione citata sugli aiuti alla ricerca, tali enti non svolgano attività economica per non più del 20 % dell'intera capacità annua complessiva (cit. "20. [...] Ai fini della presente disciplina, la Commissione riterrà che tale sia il caso laddove l'attività economica assorbe esattamente gli stessi fattori di produzione (quali materiali, attrezzature, manodopera e capitale fisso) delle attività non economiche e la capacità destinata ogni anno a tali attività economiche non supera il 20 % della pertinente capacità annua complessiva dell'entità"); pertanto affinché un atto di finanziamento regionale non costituisca aiuto di Stato è necessario motivare da un punto di vista formale-giuridico l'atto amministrativo con tale clausola ma anche, a seguito di uno studio settoriale, indicare il driver corretto per il metodo di calcolo del citato 20 % rispetto ad una specifica caratteristica che indichi la capacità annua complessiva (es. costi, spazio, tempo, personale, ...) e, parimenti, successivamente controllare a posteriori se, con il metodo di calcolo economico ex ante previsto, si sia rispettato tale vincolo che permette al finanziamento di esulare dalla nozione di aiuto di Stato. Pertanto da ciò emerge come il *distinct body* non può entrare nel merito della correttezza economico-finanziaria della scelta dell'ufficio competente ma può esporre a tale ufficio tutte le possibilità previste dal diritto europeo; ciò dovrebbe avvenire non solo per questa regola settoriale propria del settore della ricerca ma anche a valutazioni più complesse rispetto ad esempio al *MEOP principle* (principio dell'operatore di mercato) o il principio del *pari passu* dell'intervento della PA rispetto ad altri operatori privati nonché rispetto alla valutazione della rilevanza locale (basata su studi relativi allo storico o alle finalità future dell'investimento basata su un business plan specifico) che esclude l'incidenza sugli scambi tra Stati membri.

⁹⁹ La valutazione introdotta oltre ad essere ricordata dalla DGR citata nella nota 93, è previsto espressamente nella l.r. 9/98 con introduzione di modifica normativa intervenuta nel 2013 sia per i disegni di legge di iniziativa della Giunta (procedura interna alla Giunta, con utilizzo del supporto del *distinct body*) sia per le proposte di legge che nascono in Consiglio Regionale (rispetto a procedure interne previste da parte del Consiglio Regionale stesso, sia uffici tecnici che in commissione consiliare che in aula).

A livello delle Regioni comunque si condivide comunque come sempre più importante il confronto inter-istituzionale tra Giunte Regionali e Consigli Regionali, anche al fine di garantire la conformità con il diritto europeo in prevenzione anche di eventuali contenziosi in Corte Costituzionale per violazione del diritto europeo; si tratta di un tema che sempre più comincia a venire avvertito a livello di leggi finanziarie regionali o altre leggi che contengono specifici commi che indicano finanziamenti o sgravi specifici, forse anche sollecitato da osservazioni da parte dello Stato nel termine per poter poi proporre ricorso in Corte Costituzionale. Si ritiene che il tema è tanto più avvertito quanto più dettagliato è il tenore dell'articolo di legge rispetto a quantum della concessione o parametri per calcolarlo, tipologia di beneficiari o comunque settore di riferimento; negli altri casi, ossia qualora vi siano norme generali che impegnano la Giunta a predisporre successive misure di finanziamento settoriali, spesso -in modo più o meno esplicito- viene delegato ai successivi atti amministrativi il compito alla Giunta di inquadramento della misura.

4. Rapporti tra le valutazioni dei *distinct bodies* e altri pareri

Altre questioni interessanti emerse dalla discussione, nati da riflessioni relative alla organizzazione della Regione Sardegna e Regione Veneto, sono state:

- il rapporto tra *distinct bodies* con le Autorità di Gestione rispetto a misure di finanziamento con fondi SIE: molte Regioni hanno previsto che le stesse Autorità di Gestione sono sottoposte al vaglio del *distinct body* al fine di avere uniformità di consulenza nonché garantendo imparzialità tra chi valuta la misura e chi invece la programma e ne imposta il contenuto di dettaglio; altre Regioni hanno previsto invece che, in caso di fondi SIE, la prima ad esprimersi sia proprio la Autorità di Gestione che si è dotata di specifiche competenze in tema di aiuti di Stato, la cui valutazione in caso di dubbi può essere esaminata in seconda istanza dal *distinct body* centralizzato;
- il rapporto tra il lavoro dei *distinct bodies* della Giunta regionale con gli enti del sistema regionale: alcune Regioni hanno creato un *distinct body* accentrato che copre anche l'operato di società, fondazioni ed agenzie valutando quindi anche gli atti di tali ultimi aiuti; invece altre Regioni hanno optato per un sistema in cui la Giunta ferma il proprio vaglio sugli atti regionali che attuano il trasferimento di fondi agli enti del sistema regionali (o anche ad enti terzi che collaborano con Regione, quali Enti locali, altre PPAA come Università), fornendo i criteri di diritto europeo in tema di aiuti affinché tali enti delegati, per l'istruttoria e/o la concessione e/o l'erogazione dei fondi regionali trasferiti, rispettino le regole di legalità e compatibilità previste dalla Regione stessa: tali enti devono poi adeguarsi, con propria struttura interna, a tali regole;
- il rapporto tra consulenza generale e pareri del *distinct body*: al di là dei pareri proceduralizzati con le Delibere di Giunta descritte (spesso con pareri non obbligatori e non vincolanti), quasi tutte le Regioni accompagnano gli atti regionali con ulteriore consulenza informale al di fuori dalla procedura del *distinct body* al fine di coprire tutte le altre tipologie di normative che insistono sulle misure di aiuto stesso (ad esempio coprendo i casi di adempimento in fase di concessione ed erogazione delle regole previste nell'atto valutato, di ipotesi di contenzioso o contestazioni da parte di

terzi rispetto all'applicazione delle regole previste nell'atto di impostazione della misura, di problematiche più legati alla fase istruttoria, ...).

Si è posto da ultimo l'accento, su suggestione della Regione Veneto, sul fatto che l'istituzione di un *distinct body* non è esclusivamente un atto formale e procedurale, in quanto in realtà si dovrebbe trattare di ripensare tale struttura come un vero e proprio sistema di governance per le misure di aiuto, flessibile e adattabile alle caratteristiche della Pubblica Amministrazione con propria autonomia organizzativa: la struttura del *distinct body* e quindi il suo operato non deve essere visto come mero obbligo ma come un ausilio costante all'impostazione di misure legali e compatibili che possono essere difendibili soprattutto dal punto di vista sostanziale.

Certamente non è possibile imporre un solo tipo di *distinct body*, generalizzato a tutte le Amministrazioni, in quanto è lo stesso sistema generale a mancare di base giuridica europea e statale: di conseguenza, tutte le organizzazioni presentate sono legittime e degne di rappresentare utili esempi di rafforzamento amministrativo in uno sforzo di *capacity building* che miri a garantire la conformità rispetto alla disciplina aiuti di Stato nella versione della condizionalità *ex ante* da un lato prevista per i fondi SIE e di controllo *ex ante* con responsabilizzazione degli Stati Membri come previsto dalla politica di modernizzazione della Commissione UE dal 2012/13.

Conclusioni

Pertanto, come emerge da tutte queste suggestioni, che possono essere affrontate in successivi confronti anche in sede di coordinamento tecnico aiuti di Stato presso la Conferenza delle Regioni, è sempre più chiaro agli addetti ai lavori delle Amministrazioni responsabili delle misure di aiuto come l'imposizione di un *distinct body* con le conseguenti procedure e la fondamentale scheda aiuti, vissuto come vincolo ed appesantimento al momento della sua imposizione, stia sempre più apparendo come supporto concreto agli uffici che, sulla base di una scelta di obiettivi politici da perseguire, materialmente devono porre in essere bandi con relative istruttorie, concessioni ed erogazioni per i seguenti concordanti effetti: le Amministrazioni sono così in grado di effettuare una coerente e consapevole impostazione delle misure prescelte sia possono procedere al monitoraggio di tutte le relative conseguenze in termini di motivazione degli atti, adempimenti di diritto europeo -ossia le eventuali procedure da seguire attraverso il sistema SANI e/o i vincoli e le clausole da inserire negli atti regionali- nonché quelli di diritto interno - primo tra tutti quelli legati al Registro Nazionale Aiuti -.

Tale procedura, alla prova dei primi anni di attuazione, assume quindi sempre più il *trait d'union* tra diversi uffici e relative complesse competenze e sta sempre più diventando essa stessa sostanza che pervade - dal punto di vista giuridico ma anche di valutazione economica - gli atti regionali.

Bibliografia

"Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica - Commenti e materiali dei Seminari e Laboratori europei Programma di "Formazione in materia europea - 2016"", Centro Interregionale Studi e Documentazione - CINSEDO, Roma, a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone
http://www.regioni.it/cms/file/SEMINARI/27/Atti_Seminari_Cinsedo_2016_Europa_291217.pdf

Olga Simeon, "Il Common Understanding dal punto di vista della Commissione Europea", vedasi sopra.

Monica Lai “Politica di coesione e aiuti di Stato in Italia”, vedasi sopra.

Paola Grizzo ed Emanuele Prospero relativo a “L’attuazione del Common Understanding negli ordinamenti regionali”, vedasi sopra.

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto n.2016/C 262/01, consultabile nel seguente link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=IT)

Comunicazione della Commissione in tema di disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione n. 2014/C 198/01 (consultabile nel seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:198:FULL&from=EN>)

Notizie sugli autori e i curatori

Notizie sugli autori e i curatori

BERUTTI Roberto – “Attaché” Agricoltura alla Rappresentanza Permanente d’Italia presso l’UE, funzionario della Regione Piemonte.

CIAFFI Andrea - Dirigente per i rapporti con l’Unione europea e internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e coordinatore del Programma di “Formazione in materia europea”.

D’ORAZIO Angela – PhD, Ricercatore in Geografia economica e politica e docente di Economia e pianificazione del territorio, Università di Roma “Tor Vergata”.

GRASSI Vincenzo - Segretario Generale dell’Istituto Universitario Europeo.

ODONE Cecilia – Esperta della partecipazione delle Regioni alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione europea, consulente del Cinsedo con l’incarico di direttore del programma di “Formazione in materia europea”.

PREZIOSO Maria – Professore ordinario di Geografia Economica e politica e Economia e pianificazione del territorio, Facoltà di Economia dell’Università di Roma “Tor Vergata”. National Contact Point per l’Italia (MIT) del programma ESPON.

PROSPERI Emanuele – Regione Lombardia, Posizione organizzativa assistenza e cura affari legali in ambito europeo, presso la Presidenza, UO Avvocatura, Affari Europei e Giuridico.

URZI’ Emanuele - Funzionario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche europee.

