federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

11 APRILE 2018

Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione

di Francesco Muzj
Dottore in Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli

Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*

di Francesco Muzj
Dottore in Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli

Sommario: 1. Premessa. **2.** Il dato normativo tra fonti europee e fonti nazionali. **3.** La procedura per l'adozione di una strategia macroregionale. **4.** La vocazione funzionale delle strategie macroregionali. **5.** Il rapporto struttura/funzione. **6.** L'influenza del meccanismo delle strategie macroregionali sull'archetipo istituzionale nazionale. **7.** Il potere conformativo del diritto europeo sul sistema nazionale nel rapporto tra politiche di coesione e politiche di cooperazione territoriale.

1. Premessa

I recenti sviluppi politici europei hanno evidenziato chiaramente come, allo stato attuale, sia quantomeno incerta la volontà degli Stati membri di affrontare i problemi comuni in un'ottica di reale solidarietà e unione di intenti. I risultati del voto popolare nel Regno Unito circa la permanenza nell'Unione, ma forse, prima ancora, l'analisi delle politiche europee di contrasto alla crisi finanziaria greca e all'emergenza connessa ai fenomeni migratori, depongono nel senso di riconoscere l'attuale stato di crisi del progetto europeo.

Ciò nonostante, coerentemente con il carattere dinamico dell'Unione Europea (U.E.) quale potere pubblico in continuo divenire[1], il processo di integrazione europea prosegue con potenzialità espansive rilevantissime.

Del resto, è sufficiente ricordare in questa sede come lo stesso art. 1 del Trattato sull'Unione europea (TUE), secondo cui «Il presente Trattato segna una nuova tappa del processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», provveda a definire il progetto europeo quale processo in continua evoluzione.

In tal senso, le strategie macroregionali europee[2] rappresentano senza ombra di dubbio un nuovo percorso di integrazione. Inserendosi nel quadro delle politiche regionali comunitarie, esse sono

* Articolo sottoposto a referaggio.

[1] Sul punto, S. BATTINI, *L'Unione Europea quale originale potere pubblico*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 1 ss., pp. 4-5, così spiega: «Si tratta di un potere pubblico che tende ad identificarsi con il proprio percorso di sviluppo e con la finalità che lo sottende, che è quella della progressiva integrazione economica, giuridica e politica dell'Europa».

[2] Per un primo approccio al tema si v. la *Guida alle strategie macroregionali dell'Unione europea*, in *focus.formez.it*.

concepite quali strumenti per il rafforzamento della coesione territoriale all'interno dell'U.E., attuando così l'obiettivo sancito dall'art. 3, par. 3, del TUE.

In particolare, la presenza di affinità di tipo geografico tra territori contigui, pur appartenenti a Stati differenti, e la presa di coscienza della necessità di affrontare questioni di interesse comune relative ad ambiti spaziali non coincidenti con quelli dei territori nazionali, hanno posto le basi per un 'approccio integrato', teso alla ricerca di soluzioni condivise tra attori istituzionali facenti capo a diversi livelli di governo nazionali e sovranazionali.

In via di prima approssimazione, una strategia macroregionale può dunque essere definita come un percorso in grado di assicurare un maggior coordinamento politico tra i vari soggetti istituzionali, di livello tanto europeo quanto statale e sub-statale. Sembra essere proprio questo il 'valore aggiunto' delle politiche macroregionali: un approccio integrato alle problematiche comuni attraverso una redistribuzione delle funzioni tra l'Unione Europea, gli Stati membri, le Regioni e gli Enti locali, infatti, permetterebbe di conseguire risultati più efficienti rispetto a quelli che si otterrebbero con un'azione individuale[3].

Ogni novità, tuttavia, reca con sé alcuni interrogativi di fondo sui quali l'analisi giuridica non può esimersi dal ragionare. Appare perciò necessario verificare la compatibilità delle strategie macroregionali con l'assetto politico-istituzionale delineato dalla Costituzione e dalle altre fonti nazionali. A tal proposito sembra doveroso domandarsi se, ed eventualmente entro quali limiti, le politiche comunitarie di coesione territoriale possano modificare i confini della potestà legislativa tra Stato e Regioni, ma forse, soprattutto, quanto la implementazione delle strategie macroregionali possa determinare delle modificazioni nella titolarità soggettiva dell'attività amministrativa nazionale.

Inoltre, in stretta connessione con i temi esposti, ed in qualche modo ancor più densa di implicazioni dal punto di vista del diritto costituzionale ed internazionale, si presenta la questione relativa alla perdurante necessarietà, e dunque alla sopravvivenza, delle istituzioni territoriali infranazionali e finanche degli stessi Stati, visto che – per così dire – la 'assorbente' azione avente ad oggetto i 'territori' investiti dalle politiche

[3] Cfr. L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3/2012, pp. 727 ss., p. 733. L'A., in particolare, afferma che «la Macroregione […] si basa sul *criterio della funzionalità*, cioè sull'esistenza di problematiche comuni a più territori, da affrontare secondo un approccio integrato, che permetta di coordinare meglio i programmi (anche quelli già esistenti) e di utilizzare in modo più strategico le risorse disponibili».

macroregionali sembra poter minare alla radice alcuni concetti giuridici tradizionali, quali quelli di 'sovranità'[4] e di 'autonomia'[5].

L'indagine, quindi, dopo una rapida ricognizione del dato normativo, e cioè delle principali fonti europee e nazionali in materia, procederà all'analisi delle politiche macroregionali nella loro dimensione effettiva, provando a ripercorrere la procedura che è stata concretamente seguita per l'adozione di una strategia macroregionale, allo scopo di meglio definire la sua qualificazione giuridica sotto il profilo tanto strutturale (i soggetti) quanto funzionale (le attività esercitate). Sulla base dei risultati così raggiunti, si cercherà infine di dare qualche plausibile risposta agli interrogativi emersi, al fine ultimo di verificare i profili di compatibilità tra la disciplina europea di incentivazione delle strategie macroregionali ed il principio del 'pluralismo istituzionale e autonomistico'[6] cui è ispirata la Carta costituzionale italiana.

2. Il dato normativo tra fonti europee e fonti nazionali

a) *fonti europee*. Ai fini di un corretto inquadramento delle strategie macroregionali occorre necessariamente partire dalla ricognizione del quadro normativo europeo di riferimento. Nel farlo, tuttavia, non si può non riferire preliminarmente della difficoltà di una tale operazione, dovendosi confrontare con l'impostazione di fondo espressa dalla Commissione Europea sin dalla elaborazione della prima strategia

[4] Sulla nozione di sovranità G. BERTI, *Sovranità*, *Enc. dir.*, *Annali I*, 2007, pp. 1067 ss., p. 1067, così si esprime: «Secondo la tradizione culturale dello Stato nazional-territoriale di diritto, la sovranità è un flusso che prorompe dal vertice organizzativo dello Stato e si distribuisce fra le varie funzioni che questo svolge verso la società e verso gli uomini che la compongono. È "l'espressione dinamica della statalità". Così la sovranità conferisce contenuti ed efficacia alle leggi che compongono l'ordinamento normativo, ma allo stesso tempo, adattandosi e quindi modificandosi, conferisce impulsi e giustificazioni agli atti del potere esecutivo, anzi allo stesso potere nella sua complessità, ripresentandosi come forza imperativa dei provvedimenti, esenti da obblighi di consenso o accettazione. […] Insomma la sovranità definisce insieme lo Stato come unità politica, come organizzazione e come ordinamento giuridico».

[5] Si v. M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir*, IV, Milano, 1959, pp. 356 ss., p. 365, che osserva: «Si è discusso se il tratto tipico dell'autonomia locale sia effettivamente la autonomia dell'indirizzo politico-amministrativo. […] Il potere di dare a se stessi un indirizzo è posseduto da ogni soggetto, sia esso pubblico o privato. […] Or questo potere, allorché il soggetto è un ente esponenziale di un ordinamento giuridico generale, cioè di una comunità comprendente persone di ogni età sesso religione categoria classe ecc., è, per definizione, potere d'indirizzo politico, perché la comunità non emette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine. Stato, regione, provincia e comune hanno tutti, pertanto, un potere di indirizzo politico. Ciò che varia è il contenuto del potere stesso: esso ha cioè elementi di composizione diversi in ragione della natura e delle funzioni della comunità e del suo ente esponenziale. […] Il potere d'indirizzo politico-amministrativo degli enti locali territoriali è inoltre delimitato dalle norme dello Stato. Talune materie sono ad esso sottratte senza riserva: i rapporti con altri ordinamenti originari».

[6] L'espressione è adoperata da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 227-234, il quale riprende a sua volta l'insegnamento di A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Jovene, Napoli, I, 1989, pp. 436 ss.

macroregionale (Strategia per il Mar Baltico) e sintetizzabile nella cd. 'dottrina dei tre no'[7], ovvero «no a nuovi fondi, no a nuova normativa, no a nuove istituzioni»[8].

L'assenza di una disciplina espressamente dedicata non deve comunque indurre in errore, giacché il dato normativo esistente ci fornisce un primo criterio utile ai fini della comprensione delle strategie macroregionali quale nuova modalità di allocazione delle risorse europee nel tentativo di migliorare l'impatto, in termini di efficienza ed efficacia, dei fondi di provenienza comunitaria rispetto agli obiettivi fissati nei Trattati e nelle varie Agende europee.

Al riguardo, va anzitutto chiarito che le strategie macroregionali si inseriscono nel più ampio quadro delle politiche di coesione[9], inizialmente previste dall'Atto unico europeo del 1986 e successivamente riproposte dai Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza. Secondo quanto previsto dalle disposizioni dei Trattati richiamati, la coesione andava sviluppata in due dimensioni tra loro distinte, sebbene coordinate: quella economica e quella sociale, essendo lo scopo delle suddette politiche quello di ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo di quelle meno favorite.

Il Trattato di Lisbona introduce per la prima volta nell'ambito dei Trattati fondamentali il concetto di 'coesione territoriale', aggiungendo così un elemento di novità alle politiche di cui all'art. 3, par. 3, TUE. La *ratio* sottesa ad esso sembra risiedere nell'idea secondo cui, stante la necessità di affrontare questioni di interesse transnazionale, un incremento dei contatti tra autorità, soggetti privati e del terzo settore, appartenenti a comunità statali differenti, dovrebbe facilitare e velocizzare il processo di integrazione europea ed al contempo assicurare forme d'intervento pubblico più efficaci ed efficienti[10].

---

[7] Cfr. A. STOCCHIERO, *Macro-Regioni Europee, del vino vecchio in una botte nuova*, CeSPI Working Papers, n.65/2010, in *www.cespi.it*.

[8] Così si esprime la Commissione dell'Unione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico*, COM (2009) 248/4, Bruxelles, 10 giugno 2009.

[9] Sulle politiche di coesione europee si v. E. BALBONI, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 19 ss.; C. BUZZACCHI, *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione*, *op.cit*, pp. 59 ss.; A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Giuffré, Milano, 2003, pp. 3793 ss.; S. CIMINI - M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, il Mulino, Bologna, 2000.

[10] Al riguardo è significativo riportare le parole del *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM (2008) 616, Bruxelles, 6 ottobre 2008: «Una politica pubblica può aiutare i territori a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse. Può inoltre aiutarli a trovare una risposta comune a problemi comuni, a raggiungere la massa critica e ad aumentare i profitti combinando le proprie attività, a sfruttare le complementarietà e le sinergie e a superare le divisioni originate dalle frontiere amministrative. Molti dei problemi che i territori devono affrontare riguardano una pluralità di settori; per essere efficaci, le soluzioni necessitano pertanto un approccio integrato e cooperazione fra le varie autorità e le parti interessate. A questo riguardo il concetto di coesione territoriale getta dei ponti fra efficienza economica, coesione sociale ed equilibrio ecologico, ponendo lo

Di politiche di coesione tratta poi più specificamente il Titolo XVIII del TFUE (artt. 174-178), rubricato «*Coesione economica, sociale e territoriale*». Dopo essersi ribadito all'art. 174 che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale», l'art. 175 già disciplina alcuni aspetti che si rivelano fondamentali ai fini della presente indagine. Anzitutto, dispone che gli Stati membri «conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174», segnando così l'obbligo per gli Stati membri di dare concreta attuazione alle politiche in parola; inoltre, sancisce il collegamento tra queste ultime e le modalità di finanziamento, prevista dai Fondi strutturali europei, dalla Banca europea degli investimenti e dagli altri strumenti finanziari esistenti (programmi HORIZON, LIFE ecc.).

A conferma del legame intrinseco tra politiche di coesione e Fondi strutturali e d'Investimento Europei (Fondi SIE), l'art. 177 TFUE stabilisce, poi, che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale». La disposizione prosegue affermando che «sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti».

Sulla base di tali premesse, l'attenzione non può che spostarsi alle fonti di diritto derivato, e segnatamente al Regolamento U.E. n. 1303/2013[11] (cd. Regolamento disposizioni comuni), il quale contiene le norme applicabili trasversalmente a tutti i Fondi strutturali europei[12]: In esso, invero, è possibile ritrovare la prima definizione normativa di cosa sia una strategia macroregionale.

L'art. 2 del Regolamento U.E. 1303/2013, infatti, dispone che per strategia macroregionale debba intendersi «un quadro integrato approvato dal Consiglio europeo, che potrebbe essere sostenuto dai fondi SIE tra gli altri, per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita, connesse agli Stati membri e ai paesi terzi situati nella stessa area geografica, che beneficiano così di una cooperazione rafforzata che contribuisce al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale».

---

sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica».

[11] In merito alla disciplina dei Fondi SIE si v. G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e Fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione sprecata per l'Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3/2014, 3, pp. 511 ss.; I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n.6/2016, pp. 1761 ss.

[12] Occorre precisare che esistono Regolamenti specifici per i singoli fondi strutturali. Il rapporto tra le disposizioni contenute nel «Regolamento disposizioni comuni» ed i predetti Regolamenti è disciplinato dallo stesso Regolamento U.E. 1303/2003, all'art. 1.

L'espressione 'strategia macroregionale' è successivamente impiegata solo poche volte nel Regolamento 1303/2013. Anzitutto all'art. 11, in cui si disciplina il contenuto del Quadro Strategico Comune (QSC), prevedendosi che questo debba indicare «i settori prioritari per le attività di cooperazione a titolo dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle *strategie macroregionali* e di quelle relative ai bacini marittimi»[13]. Il documento, redatto dalla Commissione Europea ed allegato al Regolamento, è di fondamentale importanza nella disciplina degli strumenti finanziari dell'Unione, in quanto «fornisce orientamenti strategici al fine di conseguire un approccio di sviluppo integrato utilizzando i fondi SIE in coordinamento con altri strumenti e politiche dell'Unione, in linea con gli obiettivi strategici e con gli obiettivi principali della strategia dell'Unione per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, ove appropriato, con le iniziative faro, tenendo conto delle principali sfide territoriali e degli specifici contesti nazionali, regionali e locali»[14].

Anche nel QSC si rinvengono delle disposizioni relative alle strategie macroregionali: in particolare, il punto 7 - «Cooperazione Territoriale» - prevede che «gli Stati membri, se del caso, assicurano che gli obiettivi delle *strategie macroregionali* e per i bacini marittimi rientrino nella pianificazione strategica globale, negli accordi di partenariato, conformemente all'articolo 15, paragrafo 2, del presente regolamento, e nei programmi nelle regioni e negli Stati membri interessati, conformemente alle disposizioni pertinenti delle norme specifiche di ciascun fondo. Gli Stati membri cercano inoltre di garantire che laddove esistono *strategie macroregionali* e per i bacini marittimi, i fondi SIE ne sostengano l'attuazione conformemente all'articolo 15, paragrafo 2, del presente regolamento e alle pertinenti disposizioni delle norme specifiche di ciascun fondo e in linea con le esigenze dell'area del programma individuate dagli Stati membri. Al fine di garantire un'attuazione efficiente è necessario anche un coordinamento con altri strumenti finanziati dall'Unione e con altri strumenti pertinenti»[15].

La menzione dell'Accordo di Partenariato[16] non appare casuale, poiché è tramite questo atto che gli Stati membri concordano con la Commissione l'accesso ai Fondi strutturali europei, ed in modo specifico «le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato,

[13] Corsivo di chi scrive.
[14] Sono parole del documento, *Quadro Strategico Comune*, Allegato 1 del Regolamento U.E. 1303/2013.
[15] Corsivi di chi scrive.
[16] L'art. 2, n. 20, Reg. U.E. 1303/2013 ci fornisce la definizione dell'Accordo di Partenariato. Esso è «un documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato».

inclusa la coesione economica, sociale e territoriale», e le «disposizioni volte a garantire l'efficace attuazione dei fondi SIE» (art. 15).

Gli Stati sono tenuti a preparare il relativo documento in cooperazione con i soggetti di cui all'art. 5 (vale a dire «le autorità regionali e locali, le parti economiche e sociali, e gli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione»), per poi sottoporlo all'esame della Commissione. Questa ne valuta la coerenza rispetto alla disciplina relativa ai Fondi SIE, tenendo conto «del programma nazionale di riforma, ove appropriato, e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE» (art. 16, par. 1), formulando osservazioni di cui gli Stati membri devono tenere conto e, se del caso, rivederne il contenuto. La stessa Commissione adotta infine una decisione con la quale approva l'Accordo di Partenariato.

Per quel che maggiormente interessa in questa sede, il suddetto Accordo contiene l'indicazione di «un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i fondi SIE o una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi», sintesi che dovrà definire, tra gli altri, i «principali settori prioritari per la cooperazione nell'ambito dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle *strategie macroregionali* e delle strategie relative ai bacini marittimi» (art. 15)[17].

Sulla base dell'Accordo di partenariato adottato, si procede successivamente alla predisposizione dei relativi programmi che definiscono le priorità, stabilendo gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei Fondi SIE ed il corrispondente cofinanziamento nazionale.

Gli Stati membri o le autorità da essi designate, dunque, sempre in cooperazione con i partner di cui all'art. 5, elaborano i singoli programmi, e poi, entro tre mesi dall'approvazione dell'Accordo di partenariato, li presentano alla Commissione. La procedura per la loro approvazione sembra in buona parte analoga a quella prevista per gli Accordi di partenariato. Anche in questo caso la Commissione procede ad una valutazione che concerne, per un verso, l'adeguatezza della strategia, del programma, degli obiettivi generali corrispondenti, degli indicatori, degli obiettivi specifici e dell'assegnazione delle risorse di bilancio rispetto alla disciplina dei Fondi SIE, alla realizzazione degli obiettivi tematici selezionati e alle priorità dell'Unione per ciascun fondo; nonché, per altro verso, la coerenza con l'Accordo di partenariato.

[17] Corsivo di chi scrive.

Pure in questa sezione si fa menzione espressa delle 'strategie macroregionali': l'art. 27, par. 3, nel disporre il contenuto dei programmi, stabilisce, infatti, che «qualora Stati membri e regioni partecipino a *strategie macroregionali* e strategie relative ai bacini marittimi, il programma pertinente, conformemente alle esigenze dell'area interessata dal programma individuate dallo Stato membro, definisce il contributo degli interventi previsti a tali strategie»[18].

Il Regolamento 1303/2013 regola, infine, le diverse competenze, ripartendole tra la Commissione e gli Stati membri, conformemente al principio della gestione concorrente (art. 73). In particolare, «gli Stati membri adempiono agli obblighi di gestione, controllo e audit e assumono le responsabilità che ne derivano indicate nelle norme sulla gestione concorrente di cui al regolamento finanziario e alle norme specifiche di ciascun fondo» (art. 74).

Quanto alla Commissione, questa deve accertare – «sulla base delle informazioni disponibili, comprese le informazioni in merito alla designazione degli organismi responsabili della gestione e del controllo, i documenti forniti ogni anno, conformemente all'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento finanziario, dagli organismi designati, le relazioni di controllo, le relazioni di attuazione annuali e gli audit effettuati da organismi nazionali e dell'Unione», – che «gli Stati membri abbiano predisposto sistemi di gestione e di controllo conformi al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo e che tali sistemi funzionino in modo efficace durante l'attuazione dei programmi» (art. 75). Alla Commissione è attribuito anche un potere alquanto penetrante, avendo la possibilità di «chiedere a uno Stato membro di adottare i provvedimenti necessari per garantire l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo o la regolarità delle spese conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo» (art. 75).

Attraverso il richiamo espresso al principio della sana gestione finanziaria si sancisce, infine, che i sistemi di gestione e controllo, attivati a livello nazionale, prevedano «una descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo», nonché «l'osservanza del principio di separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi» (art. 72).

Dalla disamina sin qui compiuta si può, dunque, derivare la seguente constatazione: nonostante l'assenza di una disciplina espressamente dedicata, a soli quattro anni di distanza dalla formalizzazione della Strategia europea per la regione del Mar Baltico (EUSBR), le strategie macroregionali hanno trovato collocazione, e pertanto formale riconoscimento normativo, all'interno di un atto legislativo europeo[19].

[18] Corsivo di chi scrive.

[19] Sulla distinzione tra atti legislativi, atti delegati, ed atti di esecuzione si v. D.U. GALLETTA, *Le Fonti del diritto amministrativo europeo*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, *op.cit*, pp. 89 ss., pp. 119-121.

Di particolare interesse è il riferimento, contenuto nella stessa definizione del termine 'strategia macroregionale' di cui all'art. 2 del Regolamento 1303/2013, all'istituto della «cooperazione rafforzata». Questo, infatti, sembra venire ridisegnato (quantomeno in alcuni suoi tratti fondamentali) rispetto a quanto previsto nei Trattati[20], allo scopo di adattarlo alle esigenze specifiche ed agli obiettivi dichiarati delle 'strategie macroregionali', quello, cioè, di costruire un sistema di gestione delle risorse europee più efficiente che possa realizzare, nell'area geografica interessata, forme di coordinamento degli interventi finanziati dai Fondi SIE.

b) *fonti nazionali*. La ricognizione della disciplina europea ha chiaramente evidenziato la stretta correlazione fra le strategie macroregionali e la disciplina dei Fondi SIE. Ne consegue che l'analisi del dato normativo nazionale deve prendere le mosse dalle fonti che regolano la distribuzione delle funzioni tra le diverse autorità che, concorrendo a vario titolo alla gestione ed al controllo delle risorse di provenienza europea, sono responsabili dell'attuazione delle politiche di coesione territoriale.

Al riguardo, occorre preliminarmente sottolineare che la disciplina attuale è il frutto di una evoluzione normativa che non si può certo definire lineare, caratterizzata da ripetuti interventi legislativi che, riformando continuamente le strutture esistenti, hanno prodotto un assetto organizzativo disarticolato, in cui frammenti di attribuzioni e di competenze sono conferiti ad una varietà di enti, organi ed uffici.

Non ritenendosi questa la sede per procedere ad una ricostruzione minuziosa di tali 'percorsi normativi'[21], e limitando pertanto l'analisi al quadro normativo vigente, va anzitutto ricordato che, tramite l'art. 7, co. 26 e 27, d.l. 31/05/2010, n. 78[22], erano state attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri tutte le funzioni di cui all'art. 24, co. 1, lett. C), d.lgs. n. 300/1999, ossia quelle relative alla programmazione economica e finanziaria, al coordinamento e alla verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, nonché le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione della utilizzazione dei fondi strutturali europei.

[20] La disciplina normativa della «cooperazione rafforzata» (artt. 20 TUE e 326 ss. TFUE) prevede, infatti, che questa debba instaurarsi tra un numero minimo di nove Stati membri, ma, soprattutto, che debba essere aperta alla partecipazione di tutti gli Stati facenti parte dell'U.E. che manifestino l'intenzione di prendervi parte. È tuttavia evidente che tali requisiti non sono presenti nel quadro normativo 'riconducibile' alle strategie macroregionali, essendo ciò impedito dalla connotazione spaziale (o, per meglio dire, 'geografica') di tali politiche di coesione territoriale.

[21] Per un approfondimento in materia si v. M. MONTEDURO, *Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI - P. PORTALURI (a cura di), *La Coesione Politico-Territoriale*, Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 131 ss., pp. 137-152.

[22] Conv. in L. 30/07/2010, n. 122.

In seguito al d.p.c.m. 25/02/2016[23], le funzioni in parola sono però esercitate, in qualità di Autorità politica per la coesione, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 4). Questi si avvale, nello svolgimento dei suoi compiti, del Dipartimento per le politiche di coesione (DPC), nato in seguito alla trasformazione del soppresso Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DSCE), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La distribuzione delle funzioni, tuttavia, non si esaurisce in ciò, poiché già con l'art. 10, d.l. 31/08/2013, n. 101, conv. in l. 30/10/2013, n. 125, si era provveduto alla creazione dell'Agenzia per la coesione territoriale[24], avente lo scopo di assicurare il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, co. 5, Cost., e di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione[25].

In particolare, l'art. 10 del d.l. 101/2013 sancisce il riparto delle funzioni tra la Presidenza del Consiglio e l'Agenzia per la coesione territoriale, stabilendo al co. 2 quelle spettanti alla prima ed al co. 3 quelle attribuite invece alla seconda[26], evidentemente allo scopo di conformarsi alla disciplina europea in materia, che richiede il rispetto del principio della separazione della funzione di gestione da quella di controllo.

Va infine riferito che ulteriori frammenti di competenza, quanto alla dimensione finanziaria delle politiche di coesione, sono attribuiti, da un lato, al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della

[23] Il d.p.c.m. 25/02/2016 istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Cabina di regia, che costituisce, per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, la sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale. Ai fini della realizzazione di tale obiettivo, la Cabina di regia assicura il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare una efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale. In relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse, la Cabina di regia formula indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti.

[24] Numerosi sono i contributi riguardanti il ruolo e le funzioni dell'Agenzia per la coesione territoriale. Si segnalano, A. FLORA, *L'Agenzia per la coesione territoriale: quale approccio, compiti e politiche?*, in *Riv. giur. Mezz.*, n.3/2014, pp. 531 ss.; M. MONTEDURO, *Le figure soggettive, op.cit*, pp. 145-146; V.M. SBRESCIA, *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, in *Riv. giur. Mezz.*, n.3/2014, pp. 549 ss.; G. SORIERO, *Considerazioni sul ruolo e funzioni della nuova Agenzia per la coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n.3/2013, pp. 419 ss.; TORRETTA P., *Il rilancio delle politiche sociali finanziate dall'Ue nella "governance" multilivello del "welfare" italiano: brevi note sulla Agenzia per la coesione territoriale*, in *GiustAmm.it*, 2014; VETRITTO G., *L'Agenzia per la coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n.3/2013, pp. 383 ss.

[25] Con successivi decreti del Presidente del Consiglio sono poi stati approvati lo statuto (D.p.c.m. 9 luglio 2014) e i regolamenti di organizzazione e contabilità (D.p.c.m. 7 agosto 2015).

[26] Sinteticamente si può ricordare che la Presidenza del Consiglio è competente in merito alla predisposizione delle proposte di programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse della politica di coesione europea e nazionale, mentre l'Agenzia per la coesione territoriale ha il compito di monitorare e vigilare sull'attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i fondi europei, promuovendone la qualità, tempestività, efficacia e trasparenza.

politica economica[27], e, dall'altro, al Comitato interministeriale per la programmazione economica[28] (CIPE).

Ripercorsa in sintesi la normativa concernente l'organizzazione amministrativa predisposta per la gestione dei fondi di provenienza comunitaria, occorre ora richiamare, seppur brevemente, le disposizioni di legge che disciplinano le modalità di utilizzo delle risorse europee e, dunque, la l. 183/1987, che all'art. 5 istituiva, presso la Ragioneria Generale dello Stato, il Fondo di rotazione (il quale successivamente ha assunto la configurazione di «Ispettorato generale per l'amministrazione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie»), nel quale confluiscono tanto le somme erogate dalle Istituzioni dell'Unione europea per contributi e sovvenzioni a favore dell'Italia, quanto le somme stanziate a livello nazionale, annualmente individuate in sede di legge finanziaria e determinate con la legge di approvazione del bilancio dello Stato, coerentemente con il carattere di complementarietà dei fondi europei rispetto a quelli nazionali[29].

Ai sensi dell'art. 6, l. 183/1987, il Fondo di rotazione, su richiesta delle amministrazioni competenti, eroga alle PP. AA. ed agli operatori pubblici e privati interessati la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria. Esso può altresì concedere ai soggetti titolari dei progetti compresi nei programmi medesimi, che ne facciano richiesta nei modi stabiliti dal regolamento, anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio dell'Unione europea. Al co. 3 dello stesso articolo si dispone inoltre che, «in caso di mancata attuazione del progetto nel termine da esso previsto, o espressamente prorogato, l'amministrazione competente è tenuta a provvedere al recupero ed alla restituzione al fondo di rotazione delle somme erogate e anticipate».

Il Fondo di rotazione[30], infine, assicura la raccolta e la elaborazione dei dati contabili concernenti i flussi finanziari dell'Unione Europea riguardanti l'Italia e quelli nazionali ad essi collegati (art. 7, l. 183/1987),

[27] Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, quale struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è competente in materia di coordinamento e gestione delle banche dati sugli investimenti pubblici ed ha funzioni di supporto al CIPE e alla Presidenza del Consiglio per ciò che riguarda il riparto delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo e la coesione.

[28] Il Comitato interministeriale per la programmazione economica è invece competente rispetto alla distribuzione delle risorse per interventi a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

[29] L'art. 4, par. 1, Reg. U.E. 1303/2013, così dispone: «I fondi SIE intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, tenendo conto dei pertinenti orientamenti integrati Europa 2020 e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE, delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE e, ove appropriato a livello nazionale, del programma nazionale di riforma».

[30] Le norme specifiche che disciplinano la organizzazione e le procedure amministrative del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee sono invece contenute nel corrispondente regolamento, emanato ai sensi dell'art. 8 della l. 183/1987, ed approvato con d.p.r. 568/1988.

fornendo così un indispensabile contributo ai fini del corretto espletamento delle attività di programmazione e controllo connesse all'utilizzo dei fondi europei.

3. La procedura per l'adozione di una strategia macroregionale

La già richiamata assenza di una disciplina normativa europea espressamente dedicata al fenomeno in esame comporta, quale naturale conseguenza, che la genesi di una strategia macroregionale consegua ad un percorso istituzionale tuttora non canonizzato. Tuttavia, sulla base delle esperienze pratiche già compiute[31], è possibile tentare di enucleare uno schema consuetudinario dei passaggi necessari all'adozione di una strategia macroregionale[32].

Nel farlo, sembra perciò doveroso ripercorrere in sintesi le vicende istituzionali che hanno visto la formalizzazione della Strategia europea per la Regione Alpina (essendo questa l'ultima esperienza in ordine cronologico maturata nell'ambito di queste nuove politiche di coesione territoriale), provando ad offrire una collocazione sistematica delle diverse tappe che hanno portato alla sua concreta adozione.

Il percorso pare prendere le mosse dalla Conferenza di Bruxelles dell'8 novembre 2011, organizzata nell'ambito della Comunità di Lavoro Arge-Alp. Forti delle precedenti esperienze macroregionali, gli enti regionali della zona alpina decisero di intraprendere un cammino condiviso con l'obiettivo di predisporre un documento comune contenente uno schema di strategia macroregionale, da sottoporre ai governi nazionali dei rispettivi Stati entro l'estate 2012. Tale documento avrebbe fornito la base della richiesta, da presentare al Consiglio Europeo, di dare mandato alla Commissione per attivare lo sviluppo di una Strategia europea per la Macroregione Alpina.

Gli stessi enti regionali, nella successiva Conferenza delle Regioni Alpine convocata a Bad Ragaz il 29 giugno 2012, siglarono una dichiarazione congiunta[33]contenente le linee programmatiche e gli obiettivi generali su cui sviluppare il lavoro avvenire.

---

[31] Si ricorda che, allo stato attuale, sono state adottate quattro strategie macroregionali: la Strategia europea per la regione del mar Baltico (EUSBR); la Strategia europea per la Regione del Danubio (EUSDR); la Strategia europea per la Regione del mare Adriatico e del mar Ionio (EUSAIR); la Strategia europea per la Regione Alpina (EUSALP).

[32] Cfr. P. BANDERA, *Le strategie macroregionali*, in *www.regioni.lombardia.it*, 2014; TARANTINO A., *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI - P. PORTALURI (a cura di), *La Coesione*, *op.cit*, pp. 101 ss., p. 106.

[33] È significativo riportare i primi punti della Risoluzione, secondo cui: «1. Le Regioni Alpine si pronunciano a favore di una strategia macroregionale europea per le Alpi. Sono convinte che una strategia macroregionale costituisca il quadro d'azione idoneo per realizzare, sulla base dell'identità comune dell'arco alpino, una collaborazione sempre più stretta ed efficiente a tutti i livelli (Unione Europea, stati nazionali, regioni); 2. Le Regioni propongono il documento d'iniziativa ai rispettivi governi nazionali, invitandoli a promuovere l'elaborazione di una strategia macroregionale europea per le Alpi; 3. Le Regioni presentano un documento d'iniziativa elaborato collettivamente, che propone obiettivi concreti nei settori […] in cui è possibile creare un valore aggiunto attraverso un quadro operativo europeo comune, che consenta piena collaborazione a tutti i livelli secondo il principio della *multi-level governance*».

Appare così evidente come il primo passo per la creazione di una strategia macroregionale richieda la costruzione di un solido consenso tra le comunità territoriali circa l'individuazione delle problematiche comuni e le conseguenti strategie da adottare per darvi risposta. Questo momento di promozione e di impulso, che trova spesso manifestazione all'interno di precedenti sistemi di cooperazione a carattere transfrontaliero, vede quali protagonisti principali gli enti regionali. Ciò consente senz'altro di collocare le strategie macroregionali nell'ambito di quelle politiche che favoriscono il cd. 'approccio dal basso', sicché il processo di consultazione ed elaborazione degli indirizzi programmatici appena descritto sembra assicurare pienamente la partecipazione degli enti territoriali infranazionali (quantomeno quelli di livello regionale).

Il passaggio successivo necessita, invece, del coinvolgimento dei governi nazionali. Per quanto concerne la strategia per la macroregione alpina, ciò si concretizzò a partire dalla Conferenza di Innsbruck dell'ottobre 2012 in cui fu istituito un 'gruppo di lavoro paritetico' ove sedevano rappresentanti dei sette Stati membri interessati (Austria, Francia, Germania, Italia, Slovenia, Svizzera e Liechtenstein) e dei rispettivi enti regionali (uno per ciascuno Stato[34]). L'Italia assicurò la partecipazione a queste trattative dei diversi attori istituzionali coinvolti, sia mediante l'organizzazione periodica di incontri fra le Regioni e le Province Autonome italiane dell'arco alpino, sia attraverso l'istituzione di una Cabina di Regia, costituita allo scopo di definire la posizione italiana nell'ambito della strategia e posta sotto il coordinamento del Ministero degli Esteri, che vedeva la partecipazione, oltre che delle Regioni, anche delle pubbliche amministrazioni nazionali interessate.

Al termine di questa seconda fase, il gruppo di lavoro di cui sopra elaborò due documenti: da un lato, un piano tecnico, che riassumeva gli obiettivi e gli assi strategici della strategia macroregionale, riprendendo il documento di Bad Ragaz e integrandolo con le preesistenti strategie di Convenzione delle Alpi[35] e Programma Spazio Alpino[36]; dall'altro, la «Risoluzione politica per l'attuazione della Strategia dell'UE per la Regione Alpina», siglata dai rappresentanti dei Governi e dai Presidenti delle Regioni in occasione della Conferenza di Grenoble del 18 ottobre 2013[37].

Sulla base di tale esperienza, è dunque possibile individuare – dopo la prima fase di programmazione e di impulso – un secondo momento nel percorso di adozione di una strategia macroregionale: in esso si

[34] Per l'Italia fu la Lombardia ad assumere il ruolo di coordinamento delle Regioni italiane dell'arco alpino.

[35] La Convenzione della Alpi è un trattato internazionale sottoscritto dai Paesi alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia e Svizzera) e dall'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile e la protezione delle Alpi, ratificato dall'Italia con L. 403/1999.

[36] Il Programma Spazio Alpino 2014-2020 è un programma transnazionale di Cooperazione Territoriale Europea (CTE), cui partecipano Austria, Francia, Germania, Italia e Slovenia, con i rispettivi enti regionali.

[37] Tale documento conteneva il patto fra Stati e Regioni per sostenere la elaborazione e la successiva attuazione della strategia per la macroregione alpina.

procede, attraverso la concertazione tra gli enti territoriali coinvolti ed i rispettivi governi nazionali, alla redazione di un documento ufficiale da presentare dinanzi alle Istituzioni comunitarie. Questa tappa, peraltro, si rivela non solo opportuna dal punto di vista politico, ma anche necessaria sotto il profilo istituzionale, visto che, allo stato attuale, gli enti regionali non appaiono dotati del potere di formulare proposte in tal senso al Consiglio europeo.

Non si può inoltre sottovalutare che la partecipazione degli Stati assicura, fra l'altro, la razionalizzazione delle istituende strategie macroregionali e la coniugazione con le preesistenti forme di cooperazione transnazionale, coerentemente con lo scopo dichiarato di implementazione di un sistema di gestione delle risorse europee che realizzi una maggiore sinergia tra i singoli interventi finanziati dai Fondi SIE.

Esaurita la seconda fase, la procedura per l'adozione di una strategia macroregionale si trasferisce presso le competenti sedi europee. Secondo quanto accaduto nel caso della esperienza della Macroregione Alpina, in seguito alla presentazione della proposta da parte degli Stati membri (ed in particolare della Francia, che assunse il ruolo di principale promotrice dell'iniziativa), il Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 raccomandò alla Commissione di porre in essere i passaggi istituzionali necessari alla concreta formalizzazione della strategia.

A tal fine, la Commissione avviò un ampio processo di consultazione tramite questionari *online* aperti al pubblico, che non si limitò ad evidenziare quali tra gli obiettivi già individuati fossero percepiti come più urgenti, ma permise anche di identificare quali fossero i principali ostacoli al loro raggiungimento. Ciò contribuì in maniera decisiva alla redazione dei successivi documenti ufficiali: la Comunicazione sulla Strategia[38] e ed il corrispondente Piano d'Azione[39].

Tali documenti furono sottoposti all'attenzione del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo, e approvati dal Consiglio Europeo nell'autunno del 2015, così chiudendosi il percorso istituzionale necessario per la nascita della strategia macroregionale.

---

[38] Commissione dell'Unione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Una Strategia dell'Unione europea per la Regione Alpina*, COM (2015) 366 final, Bruxelles, 28 luglio 2015. In questo documento si indicavano le motivazioni concernenti la necessità di un approccio integrato alle problematiche comuni e si stabilivano le linee guida della costituenda Strategia Macroregionale Alpina, identificando gli obiettivi prioritari intorno ai quali si sarebbero sviluppati i contenuti del Piano d'Azione.

[39] Commissione dell'Unione Europea, *Commission Staff Working Document, Action Plan, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Alpine Region*, COM (2015) 366 final, Bruxelles, 28 luglio 2015. In questo documento, in particolare, si traducevano le istanze individuate nella Comunicazione sulla Strategia per la Macroregione Alpina in azioni specifiche. Non è un caso che all'interno del Piano d'Azione fossero presenti anche dei progetti concreti che, sebbene indicati espressamente quali meri esempi a carattere illustrativo delle misure da implementare, rappresentavano comunque un decisivo riferimento per gli Stati membri, allo scopo di capire come avrebbero potuto agire nelle successive procedure di accesso ai Fondi SIE.

Dalla descrizione della esperienza della marcoregione alpina si può in definitiva inferire che la terza ed ultima fase della procedura per l'adozione di una strategia macroregionale si svolge a livello comunitario. Gli Stati devono presentare una proposta ufficiale al Consiglio europeo, che assume il compito di dare impulso al processo, raccomandando alla Commissione di redigere i documenti necessari per dare il via alla strategia.

In particolare, la Commissione intraprende un'ampia serie di consultazioni ed instaura una collaborazione che coinvolge non solo gli Stati e gli enti regionali interessati, ma anche le autonomie locali e gli esponenti della società civile: al termine del processo essa adotta i documenti ufficiali che, una volta approvati dal Consiglio europeo, formalizzano definitivamente la strategia macroregionale.

Solo al termine di questo percorso potranno innescarsi le procedure di accesso ai fondi SIE puntualmente disciplinate dalle fonti normative comunitarie (descritte nel paragrafo precedente), mediante le quali gli Stati membri possono usufruire delle risorse europee e coordinarle al fine di raggiungere gli obiettivi individuati, dando così inizio alla fase operativa di implementazione delle strategie macroregionali.

4. La vocazione funzionale delle strategie macroregionali

Alla luce della richiamata disciplina normativa appare chiaro che il lemma 'macroregione' stia ad indicare un'area geografica che presenta caratteristiche comuni, non soltanto dal punto di vista territoriale, ma anche sotto il profilo socio-economico, e non, come potrebbe a prima vista equivocarsi, un 'nuovo' ente territoriale[40]. In verità, il termine da doversi più correttamente utilizzare (ed in effetti concretamente impiegato nelle fonti europee) è quello di «strategia macroregionale». Esso, del resto, consente di cogliere al meglio il carattere proprio di tali politiche di coesione, che vengono costruite sulla base del cd. 'criterio della funzionalità'.

L'adozione di una strategia macroregionale consegue dunque – come si è avuto modo di chiarire – alla presa di coscienza della esistenza di problematiche che riguardano aree geografiche non necessariamente coincidenti a quelle delimitate dai confini politico-amministrativi degli Stati membri e delle loro

[40] Occorre sottolineare in proposito come le proposte per adeguare il sistema delle autonomie al fenomeno macroregionale non manchino. Si segnala, in particolare, A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *federalismi.it*, n.3/2015, p. 6, secondo il quale «bisogna costruire un'unità politica del vecchio continente su quella base macroregionale che abbiamo visto essere all'ordine del giorno del processo riformistico non solo del nostro Paese e che, come abbiamo detto, non può fermarsi ai soli aspetti funzionali delle vecchie regioni ma deve affrontare il tema della loro riorganizzazione e del loro ruolo interistituzionale. E qui sovviene proprio l'esperienza delle euroregioni volute dall'Unione Europea per perseguire obbiettivi di sviluppo spesso non raggiungibili singolarmente da una regione o, comunque, da un territorio in un sistema economico che deve fare sempre più i conti con i grandi Paesi emergenti». L'A. è ritornato sul tema proprio da ultimo: *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi.it*, n.3/2018.

articolazioni territoriali. Tali problemi richiedono risposte e forme di intervento pubblico di tipo nuovo, capaci di favorire un approccio condiviso fra i vari partner (istituzionali e della società civile) che già operano nell'area al fine di razionalizzare l'utilizzo dei fondi europei e nazionali[41].

In particolare, ciascuna strategia macroregionale si sviluppa intorno a determinati obiettivi tematici che prendono il nome di «Pilastri». Per ciascuno di questi, vengono poi individuate delle aree prioritarie di intervento, nell'ambito delle quali si provvede a specificare ulteriormente quanto previsto a livello generale, in modo da canalizzare i finanziamenti verso i cc.dd. *flagship projects*.

Allo stato attuale – al di là delle naturali differenze di obiettivi tra le strategie macroregionali esistenti, e delle conseguenti diverse risposte operative assunte – è possibile individuare alcuni temi comuni che sono emersi nelle esperienze concrete sin qui maturate. Tali temi sembrano in gran parte richiamare quanto previsto nell'ambito della strategia Europa 2020[42] per «una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva», che si propone il perseguimento dei seguenti risultati: a) aumento dei livelli occupazionali; b) maggiori investimenti nei settori della ricerca e dello sviluppo; c) tutela dell'ambiente ed, in particolare, una crescente attenzione con riguardo ai cambiamenti climatici attraverso la riduzione delle emissioni di gas serra; d) aumento del livello medio di istruzione nel panorama comunitario; e) integrazione sociale e riduzione della povertà[43]. A questi vanno affiancati ulteriori obiettivi, quali lo sviluppo di reti transeuropee nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, o ancora il contrasto alla criminalità organizzata, in specie nelle sue manifestazioni a carattere transfrontaliero[44].

Per conseguire questi obiettivi – lo si è evidenziato in precedenza – i vari soggetti presenti nei territori interessati dalle strategie macroregionali hanno accesso a diverse forme di finanziamento, tra le quali vanno ricordati, anzitutto, i Fondi Strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ed il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). L'utilizzo dei Fondi Strutturali, tuttavia, è vincolato al rispetto delle regole specifiche previste per ciascuno di essi. Da ciò deriva che non per tutti i territori è possibile

[41] Cfr. G. LUCHENA, *Coesione, cooperazione funzionale fra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. Mezz.*, n.3/2014, pp. 575 ss., p. 581.

[42] Commissione dell'Unione Europea, *Comunicazione della Commissione Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 definitivo, Bruxelles, 3 marzo 2010.

[43] Nello specifico la Strategia Europa 2020 stabilisce i seguenti risultati da raggiungere entro l'anno 2020: il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in Ricerca e Sviluppo; i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono); il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

[44] Tali ulteriori obiettivi, tra gli altri, si evincono dall'analisi dei Piani d'Azione delle singole strategie macroregionali, cui si rinvia per un approfondimento.

beneficiare di tali risorse, dovendosi di volta in volta verificare il concreto soddisfacimento dei requisiti previsti dalla disciplina relativa al singolo Fondo considerato[45].

Ben più flessibile, quanto alle modalità di accesso, appare invece il Fondo europeo degli investimenti strategici (FEIS)[46], avente l'obiettivo di attrarre gli investimenti di provenienza privata verso progetti di interesse pubblico[47]. In particolare, le iniziative legate allo strumento in parola non sono condizionate da criteri di ripartizione geografica delle quote di finanziamento tra le diverse aree, sembrando maggiormente orientate alla valorizzazione del singolo progetto attraverso la ricerca di un'azione più efficiente ed efficace.

Accanto ai Fondi strutturali, le strategie macroregionali ricevono il supporto di numerosi strumenti finanziari diretti, sempre di provenienza europea. Anche questi, al pari del FEIS, si presentano non collegati a stretti requisiti di territorialità, essendo concepiti quali strumenti orientati verso la realizzazione di specifici interventi a carattere settoriale[48].

Appare allora evidente che, data la naturale connessione fra i suddetti obiettivi comuni e gli strumenti finanziari volti al loro perseguimento, si rendono viepiù necessarie misure in grado di canalizzare le (auspicate) sinergie fra le menzionate forme di intervento pubblico. Dall'analisi della Relazione della Commissione sul valore aggiunto delle strategie macroregionali[49]emerge, in particolare, che l'intenzione sottesa a tali interventi riguarda, da un lato, il coordinamento delle politiche, delle strategie e delle risorse finanziarie esistenti, evitando la compartimentazione tanto delle politiche quanto delle strutture preposte alla loro attuazione; e, dall'altro, il miglioramento della cooperazione transnazionale, favorendo uno sviluppo economico e sociale aperto verso l'esterno, che permetta un miglioramento delle strutture coinvolte nella *governance* e delle forme di collaborazione fra esse.

Allo stesso tempo, tuttavia, non si può evitare di constatare che l'ampiezza e la varietà degli obiettivi perseguibili nell'ambito delle strategie macroregionali potrebbe dar luogo ad una dispersione in termini

---

[45] A titolo meramente esemplificativo è possibile in questa sede ricordare come l'accesso al FESR sia riservato ai soggetti presenti nelle sole aree appartenenti alle Regioni meno sviluppate, avendo tale Fondo natura eminentemente perequativa.

[46] Per un approfondimento in materia si v. C. TOVO, *Il Fondo europeo per gli investimenti strategici: statuto giuridico, profili istituzionali e funzionamento*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.2/2016, pp. 357 ss.

[47] Cfr. A. IACOPINO, *Molteplicità, complementarietà e interoperabilità delle fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella Macroregione Adriatico Ionica*, in *federalismi.it*, n.15/2017, p. 8.

[48] Tra gli altri, i più rilevanti nell'ambito delle strategie macroregionali sembrano essere il Programma Life, che supporta i progetti relativi all'ambiente e al clima, il Programma Horizon 2020 per la ricerca e l'innovazione, il Programma per la competitività delle imprese e delle PMI ed il Meccanismo per collegare l'Europa (MCE), che mira a migliorare le reti di trasporto, dell'energia e digitali.

[49] Commissione dell'Unione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul valore aggiunto delle strategie macroregionali*, COM (2013) 468, Bruxelles, 27 giugno 2013.

di risorse[50], che, invece di essere indirizzate verso pochi e specifici settori d'intervento, corrono il rischio di trasformarsi in modalità di finanziamento 'a pioggia', il cui coordinamento rimane affidato alla buona volontà degli Stati membri: questi ultimi, in qualche modo vincolati dagli indirizzi sanciti negli accordi e nei programmi negoziati con la Commissione, restano comunque i reali detentori del potere di distribuire le risorse a livello nazionale.

5. Il rapporto struttura/funzione

Una volta chiarito che non vi sono normative e modalità di finanziamento predisposte *ad hoc* per le strategie macroregionali, resta da verificare il significato del 'terzo no' della Commissione: quello relativo alla istituzione di nuove strutture amministrative da preporre all'attuazione delle strategie macroregionali. La ragione sottesa a questa scelta sembra doversi far risalire principalmente alle problematiche sorte nella implementazione delle impostazioni di cooperazione transfrontaliera, seguendo le quali si erano istituite strutture amministrative stabili, dotate di personalità giuridica[51]. Il riferimento è principalmente ai Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)[52], istituiti tramite il Regolamento (CE) n. 1082/2006, successivamente modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013[53].

[50] Cfr. R. BENGTSSON, *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex,* SIEPS – Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, September, n.9/2009, in cui si evidenzia: «It seems, then, that the very ambitious list of actions – covering an absolute majority of stakeholders proposals as seen in the public consultation – is an attempt to please many, but may in the end be frustrating to many. There is an argument, from an efficiency point of view, to keep the scope of the strategy more narrow, and focus available political energy on a set of specific tasks».

[51] Nello specifico, ciò si era scontrato con la volontà di molti Stati membri, tra cui l'Italia, di acconsentire ad ulteriori cessioni di quote di sovranità. Sul punto R. CAVALLO PERIN - G.M. RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n.6/2016, pp. 1457 ss., p. 1488, così si esprimono: «L'integrazione amministrativa delle funzioni fra livelli territoriali transnazionali ha trovato ostacolo nella complessità delle discipline giuridiche nazionali di istituzione e adesione ai GECT, forse mantenute per preservare le "prerogative sovrane" degli Stati Membri, che ne hanno così limitato l'applicazione».

[52] Sui quali si v. S. CARREA, *La disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, in *Diritto del commercio internazionale*, n.3/2013, pp. 611 ss.; S. CARREA, *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.2/2015, pp. 367 ss.; R. CAVALLO PERIN - G.M. RACCA, *La cooperazione amministrativa europea*, *op.cit.*; R. DE SANTIS, *I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euroregionali di Cooperazione*, in G. DE GIORGI CEZZI - P. PORTALURI (a cura di), *La Coesione*, *op.cit*, pp. 117 ss.

[53] Sul tema si può in questa sede solo sinteticamente riferire che i GECT rappresentano uno dei più incisivi strumenti di matrice comunitaria atti a favorire la cooperazione territoriale tra enti sub-statali, offrendo una cornice giuridica di riferimento entro cui sviluppare modelli di gestione congiunta delle funzioni pubbliche. In particolare, grazie all'ultimo intervento del legislatore europeo, si è registrato da un lato un ampliamento dei soggetti potenzialmente ammessi alla partecipazione, prevedendo che vi possano prendere parte, seppur a determinate condizioni, anche Stati non appartenenti all'U.E., e dall'altro, si è introdotto uno snellimento nel processo di approvazione statale della richiesta dei soggetti interessati di voler entrare a far parte del GECT, attraverso la previsione della formula del silenzio-assenso.

A caratterizzare in modo precipuo l'esperienza dei GECT è senz'altro l'attribuzione al Gruppo della personalità giuridica: essi, infatti, godono, in ciascuno Stato membro, della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale, da cui deriva la possibilità (espressamente prevista dal Regolamento C.E. che li disciplina) di acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio.

Rispetto a quello costituito dai GECT, le strategie macroregionali si pongono quale percorso alternativo: un percorso che ugualmente sembra perseguire l'obiettivo della coesione territoriale, presentandosi però quale soluzione funzionale che non incide in modo significativo sugli assetti istituzionali interni degli Stati membri. Per un verso, le strategie macroregionali si inseriscono pienamente nel circuito U.E., essendo peraltro (non diversamente dai GECT) aperte alla partecipazione anche di Stati terzi[54]. Per altro verso, l'assenza di una struttura organizzativa stabile può dirsi tranquillizzante per i governi nazionali circa il rischio di ulteriori cessioni di quote di sovranità tanto in direzione comunitaria, quanto verso i livelli territoriali di governo infranazionali.

In altre parole, l'attuazione delle strategie macroregionali è affidata alle strutture amministrative esistenti e risponde ad una logica di gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri secondo l'ormai consolidato modello della *multilevel governance*[55].

In modo specifico, le strategie macroregionali presentano un sistema di *governance* a tre livelli – «strategico, di coordinamento e operativo» – sviluppando in tal senso le indicazioni contenute nella Relazione della Commissione sulla governance delle strategie macroregionali[56].

a) Quanto al livello strategico[57], relativo alla *leadership* politica ed alla titolarità delle strategie macroregionali, le relative funzioni si erano inizialmente concentrate a livello europeo, avendo la

[54] L'apertura alla partecipazione di Stati terzi è certamente da ricondurre alla incentivazione di procedure volte alla futura adesione di questi ultimi all'U.E.

[55] Sulla nozione di *multilevel governance* la letteratura è vastissima. Si segnalano, tra i contributi più recenti, A.L. HÖGENAUER, *The Principle of Subsidiarity after Lisbon: Towards a Sustainable System of EU Multi-Level Governance*, in N. PAPAKOSTAS – N. PASSAMITROS (a cura di), *EU: Beyond the Crisis. A Debate on Sustainable Integrationism*, Ibidem-Verlag, Hannover, 2016; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, CLEUP, Padova, 2016; C. PANARA, *The Sub-national Dimension of the EU. A legal study of Multilevel Governance*, Springer, Berlino, 2015. È possibile in questa sede riferire, per necessità di sintesi, che per *multilevel governance* si intende generalmente quel processo di redistribuzione ai diversi livelli territoriali (sovranazionale, nazionale, regionale e locale) delle funzioni e delle competenze, caratterizzato dalla partecipazione di vari soggetti istituzionali che, attraverso la previsione di meccanismi di tipo organizzativo, sviluppano forme integrate di esercizio delle funzioni loro attribuite.

[56] Commissione dell'Unione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, COM (2014) 284, Bruxelles, 25 maggio 2014.

[57] Il termine, invero, non appare appropriato alla tipologia della funzione affidata alle strutture preposte a questo aspetto della *governance*, che sembra invece da ricondurre alle funzioni tradizionalmente definite di indirizzo politico.

Commissione, da un canto, svolto il ruolo di mediatore delle situazioni di stallo, e, dall'altro, offerto sostegno ai principali attori istituzionali interessati (fungendo da facilitatore e garante della dimensione europea delle strategie macroregionali). Siffatta impostazione, tuttavia, si è rivelata non pienamente coerente con gli obiettivi prefissati i quali richiedevano, al contrario, una gestione decentrata della strategia: si è pertanto favorito un coinvolgimento sempre maggiore degli apparati ministeriali degli Stati membri.

È stata infatti prevista l'istituzione dei ccdd. «Punti di contatto nazionali»[58], con il compito di valutare i progressi compiuti, orientare la fase di attuazione ed assumere la leadership politica della strategia, stabilendo forme di collegamento stabili con i rispettivi parlamenti nazionali e gli enti regionali e locali[59].

Per quanto attiene alla titolarità, in definitiva, si è adottato un meccanismo che attribuisce la presidenza della strategia macroregionale secondo un principio di rotazione avente cadenza annuale, assicurandosi così una gestione condivisa delle politiche europee attraverso il coinvolgimento di tutti gli Stati partecipanti[60].

b) Quanto all'attività di coordinamento, questa costituisce il *trait d'union* tra la *leadership* strategica ed i soggetti responsabili dell'attuazione concreta delle politiche, comprendendo compiti di elaborazione degli orientamenti operativi, di comunicazione e valutazione dei risultati e di coordinamento tra il livello nazionale e quello regionale. Anche in questo caso, lo svolgimento dei compiti relativi si articola ad un duplice livello: europeo e nazionale.

Al livello europeo, soprattutto nelle fasi iniziali di implementazione delle strategie macroregionali esistenti, ha svolto un importante ruolo la Commissione. Essa stessa, tuttavia, ha evidenziato[61]che questa prassi va scongiurata per il futuro, in quanto le attività di sostegno alle strategie macroregionali hanno finito per sottrarre risorse allo svolgimento dei suoi compiti fondamentali.

Accanto alla Commissione è previsto un «Gruppo di alto livello», che riunisce i rappresentanti di tutti gli Stati membri e dei paesi terzi coinvolti nelle varie strategie macroregionali, il cui compito fondamentale

[58] In Italia tale ruolo è attribuito al Ministero degli esteri.

[59] Sotto altro punto di vista, invece, data anche la estrema varietà degli obiettivi previsti dalle strategie macroregionali, i singoli Ministri, a seconda dello specifico settore di competenza, sono stati individuati quali soggetti cui affidare il compito di canalizzare gli investimenti verso i diversi piani operativi adottati.

[60] È evidente come tale aspetto abbia acquisito una importanza sempre maggiore, dal momento che i governi nazionali hanno ben presto compreso come il detenere la presidenza comporti il potere di influenzare in modo decisivo la direzione strategica degli interventi finanziati.

[61] Commissione dell'Unione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, COM (2014) 284, Bruxelles, 25 maggio 2014.

è quello di assicurare la coerenza delle strategie con le azioni e gli obiettivi generali dell'U.E., oltre a costituire un'importante sede di confronto finalizzata alla individuazione delle cc.dd. *best practices*[62].

Va tuttavia sottolineato che, analogamente alla dimensione più propriamente politica delle strategie macroregionali, anche le attività di coordinamento dovrebbero essere assicurate in via prevalente dalle strutture nazionali, e segnatamente dai «Punti di contatto nazionali», il cui ruolo si rivela dunque centrale in ogni aspetto della *governance*. Essi, invero, sono competenti in una duplice direzione.

Da un lato dovrebbero assicurare un dialogo costante con i corrispettivi uffici degli altri Stati e con la Commissione, assicurando così la dimensione esterna delle strategie macroregionali, in particolare per ciò che riguarda gli scambi di informazioni relativi all'analisi ed alla valutazione dell'impatto delle strategie. Dall'altro, dovrebbero risultare decisivi nel favorire la partecipazione effettiva anche degli enti sub-statali ai processi decisionali, garantendo così lo sviluppo delle politiche implementate nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà[63].

c) Quanto infine al versante della *governance* più strettamente operativo, questo resta affidato *in toto* agli Stati membri, i quali sono in gran parte liberi di allocare le risorse al livello territoriale che ritengono più opportuno, disciplinando in piena autonomia la distribuzione delle funzioni all'interno del proprio assetto istituzionale.

Va sottolineato, però, che sia il Trattato di Lisbona[64] che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione[65] possono essere letti in una chiave di valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali, considerando gli Enti locali quali attori fondamentali nell'attuazione delle politiche europee.

Dall'analisi delle concrete esperienze di attuazione delle strategie macroregionali risulta che uno dei principali profili problematici emersi è proprio il sistema di *governance*: da qui la necessità di implementare misure che ne assicurino la corrispondenza rispetto alle previsioni delle fonti europee e, soprattutto, degli atti della Commissione.

In modo specifico, per quel che concerne la titolarità delle strategie macroregionali, manca ad oggi una figura stabile che assicuri il coordinamento unitario delle azioni e dei programmi previsti. Il sistema della

---

[62] Anche tale indicazione è contenuta nella *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, COM (2014) 284, Bruxelles, 25 maggio 2014.

[63] A tal fine, la gran parte dei Punti di contatto nazionali ha istituito delle piattaforme di coordinamento nazionale che, raggruppando le parti interessate, dovrebbero agevolare i processi di implementazione delle strategie.

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

[65] Nel preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione si prevede che «L'Unione contribuisce alla salvaguardia e sviluppo di questi valori comuni nel rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale».

presidenza di turno secondo il metodo della rotazione annuale favorisce, infatti, l'instabilità della *leadership*: non è un caso che la Commissione abbia proposto che gli Stati partecipanti a ciascuna strategia macroregionale nominino di comune accordo un «Rappresentante speciale», quale struttura centrale dell'intera strategia[66].

Per ciò che attiene, invece, al coinvolgimento degli attori locali, si registra la necessità di una loro maggiore partecipazione ai processi decisionali e operativi: all'importante ruolo che essi svolgono nei momenti di programmazione complessiva della strategia, infatti, non corrisponde un'adeguata partecipazione alla fase di concreta implementazione della stessa[67].

6. L'influenza del meccanismo delle strategie macroregionali sull'archetipo istituzionale nazionale

Dall'analisi svolta si inferisce che le strategie macroregionali si inseriscono nell'ambito delle politiche europee di coesione, le quali, nella loro dimensione territoriale, favoriscono un approccio integrato alle problematiche comuni a più Stati membri, teso alla ricerca di risposte operative maggiormente efficaci.

È stato evidenziato anche che, nella realizzazione di tale obiettivo, le strategie macroregionali prevedono forme di *governance* articolate su più livelli, in cui la distribuzione delle funzioni e delle competenze ricade tanto sulle amministrazioni centrali, quanto su quelle regionali e locali. Non pare revocabile in dubbio che le politiche europee incentivino la valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali, che dovrebbero assumere una importanza sempre maggiore nella gestione ed implementazione delle strategie.

Ne deriva, dunque, quale diretta conseguenza, che la realizzazione di quanto previsto a livello europeo richieda lo sviluppo, anche sul piano nazionale, del principio di sussidiarietà nella sua dimensione

[66] Commissione dell'Unione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, COM (2014) 284, Bruxelles, 25 maggio 2014.

[67] Si v. in proposito le proposte formulate dall'Assemblea delle Regioni d'Europa (AER), *AER Reccomendations on the Future of Cohesion Policy post-2013*, in *www.aer.eu*, dove si evidenzia che la «cohesion policy is still very often decided and implemented in a top down manner, with the idea that the State knows better and can better manage the programmes».

verticale[68]: esso, infatti, pur costantemente affermato in via generale, risulta spesso disatteso nelle esperienze pratiche di distribuzione dei pubblici poteri tra il livello centrale e quello locale[69].

In proposito, non può non constatarsi che i recenti interventi del legislatore nazionale in tema di distribuzione delle funzioni per ciò che concerne la gestione dei Fondi europei[70] sembrano riservare alle Regioni ed agli altri enti territoriali una funzione meramente consultiva, tradendo così lo stesso spirito della coesione territoriale, che l'indirizzo politico europeo vuole attuato tramite il partenariato tra i diversi livelli di governo degli Stati membri coinvolti nella strategia macroregionale[71].

La valorizzazione del ruolo delle autonomie locali, del resto, è imposta dalla stessa Costituzione italiana che, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, esige che l'attribuzione delle funzioni amministrative avvenga sulla «base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 118, co. 1, Cost), promuovendo, laddove possibile, un modello di gestione della 'cosa pubblica' più vicino ai cittadini. Le strategie macroregionali si pongono allora come una interessante opportunità per favorire lo sviluppo del principio del 'pluralismo istituzionale ed autonomistico' sancito dalla nostra Costituzione[72].

Al riguardo, vista la resistenza statale al decentramento di attribuzioni ai livelli di governo infranazionali, la disciplina europea delle politiche macroregionali disegna un assetto organizzativo dotato di un elevato grado di flessibilità, il cui effetto conformativo (come si vedrà *infra* par. 7) sembra capace di vincere le tendenze centraliste che ciclicamente riaffiorano nella distribuzione delle funzioni all'interno dell'ordinamento nazionale.

---

[68] Per una ricostruzione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale si v. T.G. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, *Enc. dir.*, *Annali II*, II, 2007, pp. 1133 ss., pp. 1135-1136, secondo il quale «la sussidiarietà *verticale* viene riferita al rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali sul piano del diritto internazionale, ovvero al rapporto fra lo Stato e gli enti a esso sottoposti ma forniti di autonomia come le regioni, le province, i comuni, sul piano del diritto interno. Nell'accezione verticale, il principio di sussidiarietà si inscrive nella dimensione federale propria dello Stato, aggiungendo un elemento importante, costituito dalla necessità di giustificare l'esercizio, da parte del livello di governo superiore, delle competenze attribuite per costituzione sulla base di accertate inadeguatezze del livello inferiore».

[69] Per una ricostruzione storica delle dinamiche nazionali di distribuzione dei poteri tra il livello centrale e quello locale nella gestione dei Fondi europei si v. E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.3/2014, pp. 539 ss., p. 549. L'A., in particolare, evidenzia che «le riforme susseguitesi nel corso degli anni, aventi lo scopo di migliorare l'efficacia della programmazione, hanno solo parzialmente raggiunto i risultati auspicati: la perfomance italiana, sia in termini di avanzamento della spesa, sia in termini di raggiungimento degli obiettivi ha continuato ad essere piuttosto carente, nonostante indiscutibili bensì limitati progressi. All'interno di questo quadro, gli equilibri tra il livello nazionale e quello regionale si sono modificati diverse volte, con tendenze alterne di decentramento e ricentralizzazione».

[70] Sui quali si è avuto modo di riferire *supra* par. 2.

[71] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA - A. DE CHIARA - G. MARTINI, *La necessità di rivisitare la disciplina delle autonomie territoriali dopo il referendum del dicembre 2016 e l'opportunità di adeguarla alla politica europea di incentivazione delle strategie macro-regionali* in G.C. DE MARTIN – F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, Luiss University Press, Roma, 2017, pp. 113 ss., p. 120.

[72] Si rimanda alla nota n. 6.

Si deve in definitiva prendere atto che si assiste, ancora una volta, ad un processo di integrazione europea basato sul cd. metodo gradualista[73], in cui agli ostacoli derivanti dai particolarismi giuridici ed istituzionali dei vari Stati membri si risponde non imponendo delle scelte 'calate dall'alto', bensì attraverso un percorso 'per tappe successive', che consente alle comunità nazionali, ed ai loro ordinamenti giuridici, di recepire i cambiamenti in modo meno drastico, così riuscendosi a conciliare con gli interessi e gli obiettivi del progetto europeo.

7. Il potere conformativo del diritto europeo sul sistema nazionale nel rapporto tra politiche di coesione e politiche di cooperazione territoriale

Se, dunque, lo scopo delle strategie macroregionali è quello di sviluppare forme di intervento pubblico più efficienti e coordinate, in modo da evitare la sovrapposizione di funzioni e compiti affidati a soggetti istituzionali appartenenti a comunità statali differenti, è di immediata evidenza che il loro principale impatto sull'assetto istituzionale degli Stati membri dovrebbe consistere nella possibilità, per gli enti territoriali infranazionali, di concludere accordi ed intese con soggetti stranieri al fine di disciplinare l'esercizio congiunto delle funzioni di loro competenza[74].

Come è noto, l'impianto costituzionale precedente alla riforma del 2001 non prevedeva la titolarità di relazioni con l'estero ad enti territoriali diversi dallo Stato[75]. Ciò nonostante, la Corte Costituzionale aveva comunque riconosciuto che le Regioni potessero intrattenere rapporti con Stati ed enti territoriali

[73] Al riguardo si v. BATTINI S., *L'Unione Europea quale originale*, *op.cit*, p. 7.

[74] Appare quasi scontato lo stretto legame esistente tra le strategie macroregionali europee e gli strumenti di cooperazione transfrontaliera. L'attuale configurazione delle strutture di *governance* prevista negli atti della Commissione, e prima ancora lo stesso principio del Partenariato tra i diversi livelli di governo, impongono una sempre maggiore implementazione di formule organizzative che permettano agli enti infranzaionali, appartenenti ai diversi Stati membri di instaurare forme di collaborazione con soggetti stranieri sempre più stabili e durature. Non è un caso che l'art. 4, par. 2, del Regolamento Delegato (U.E.) 240/2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei Fondi SIE, si esprima così: «Per quanto riguarda i programmi di cooperazione territoriale europea, gli Stati membri possono coinvolgere nel partenariato: i) gruppi europei di cooperazione territoriale che operano nell'ambito dei rispettivi programmi transfrontalieri o transnazionali; ii) autorità o organismi coinvolti nello sviluppo o nell'attuazione di una strategia macroregionale o per i bacini marittimi nella zona interessata dal programma, compresi i coordinatori di settori prioritari per le strategie macroregionali».

[75] Per una ricostruzione del 'potere estero' regionale nel periodo antecedente alla riforma si v. G. BISCOTTINI (a cura di), *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1982; D. GIROTTO, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la Riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2007, pp. 73 ss.; D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, n.1/2011, pp. 11 ss.; PALERMO F., *Il potere estero delle Regioni*, CEDAM, Verona, 1999.

infranazionali esteri qualora questi ricadessero nell'ambito delle «attività di mero rilievo internazionale» o delle «attività promozionali»[76].

Quanto alle prime, esse non si risolvono nella sottoscrizione di veri e propri accordi internazionali, riducendosi piuttosto allo scambio di informazioni, all'«approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, o all'enunciazione di analoghi intenti di armonizzazione unilaterale delle condotte rispettive di Regioni e di enti afferenti ad altri Stati, senza incidere sulla politica estera dello Stato»[77].

Quanto, invece, alle attività promozionali, queste comprendono «ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale». La Consulta a seguire significativamente precisa che «L'ambito così rigorosamente delimitato della potestà regionale, la necessaria preventiva intesa con il Governo e la obbligatoria conformità agli indirizzi ed agli atti di coordinamento degli organi centrali garantiscono l'indispensabile aderenza degli atti "promozionali" alla politica estera perseguita dallo Stato»[78].

In definitiva, il 'potere estero' delle Regioni, nel periodo precedente alla l. cost. 3/2001 incontrava profondi e stringenti limiti dovendosi in ogni caso raccordare con lo Stato, essendo le Regioni tenute ad ottenere il previo assenso nella forma dell'intesa (nel caso delle attività promozionali), o del semplice assenso (nel caso delle attività di mero rilievo internazionale)[79], in un'ottica mirante a salvaguardare principalmente l'unitarietà degli indirizzi di politica estera dettati a livello centrale.

La riforma del Titolo V della Costituzione – la cui lettura non può che essere univoca nel riconoscere un ruolo sempre più centrale delle autonomie territoriali nell'assetto complessivo della distribuzione dei pubblici poteri – ha innovato profondamente la materia, prevedendo espressamente la possibilità per le Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa, di concludere intese con enti sub-statali di altro Stato, oltre ad accordi con Stati terzi, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato (art. 117, co. 9, Cost): accordi ed intese che presentano caratteri profondamente diversi, i quali valgono a differenziarli, specialmente per ciò che concerne la natura giuridica.

---

[76] La distinzione è evidenziata dalla storica sentenza Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179. Sul punto si v. R. BIN, *Attività di "mero rilievo internazionale", attività "promozionali" e attività di "rilievo comunitario"*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 1321 ss.; F. PALERMO, *Il potere estero*, *op.cit*, pp. 108 ss.

[77] Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179, punto 7.

[78] Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179, punto 6.

[79] Per un approfondimento in materia, dove si evidenzia la precoce inidoneità, alla luce della successiva giurisprudenza costituzionale, del modello fondato sulla bipartizione attività promozionali/attività di mero rilievo internazionale si v. P. CARETTI, *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 1394 ss.; D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo*, *op.cit*, pp. 22-27.

Le intese, invero, devono intendersi quali strumenti con i quali le Regioni possono organizzare con enti sub-statali stranieri qualsiasi iniziativa utile alla valorizzazione della relativa dimensione locale, ma solo quando ciò non comporti il ricorso alla forma di accordi internazionali in senso proprio. Esse sembrano allora riconducibili alla categoria generale degli 'accordi di diritto pubblico'[80], accordi tra PP.AA. mediante i quali enti territoriali (in questo caso appartenenti a Stati diversi) possono disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune[81].

Al contrario, gli accordi che le Regioni possono stipulare con Stati diversi da quello di appartenenza rientrano a pieno titolo nell'ambito del diritto internazionale e, pertanto, sono circondati da specifiche garanzie: le Regioni, infatti, possono concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa ed accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Ciò deve avvenire nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, degli altri obblighi internazionali e delle linee di politica estera italiana, nonché, qualora tali accordi rientrino in alcuna delle materie indicate nell'art. 117, co. 3, Cost., nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

L'attuazione del nuovo assetto costituzionale è stata realizzata tramite la l. 131/2003 (cd. 'legge La Loggia'), che disciplina la procedura da seguire per la conclusione delle intese (con enti sub-statali) e degli accordi (con Stati terzi).

Quanto alle prime, le Regioni e le Province autonome sono tenute a darne comunicazione «prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa»[82].

Quanto, invece, agli accordi con Stati terzi, ogni Regione o Provincia autonoma deve dare «tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri

---

[80] Sulla natura giuridica degli 'accordi di diritto pubblico' si v. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, 2016, Torino, pp. 405 e ss.; CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Lezioni*, *op.cit.*, pp. 666 e ss.

[81] Cfr. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il «potere estero» delle Regioni e delle Province autonome (nota a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, 2004, p. 8, in *www.federalismi.it*, dal quale si ricava che, per ciò che concerne i suddetti accordi, in caso di contenzioso le autorità competenti dovrebbero essere individuate, o quanto meno individuabili, in una autorità giudiziaria di uno degli Stati cui appartengono gli enti territoriali contraenti, ed in tal senso occorre apprezzarne la natura giuridica prescindendo dal *nomen iuris* formalmente adottato, spesso coincidente con quelli utilizzati in circostanza di atti internazionali in senso stretto.

[82] Art. 6, co. 2, l. 131/2001. La disposizione prosegue affermando che «Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione».

– Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati»[83].

A riprova del carattere internazionalistico di tali accordi, la Regione (o la Provincia autonoma), prima della sottoscrizione, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, che, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, accerta l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, solo in tal caso conferendo i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969[84].

La stessa legge La Loggia definisce, inoltre, quali sono, nell'ambito delle relazioni internazionali, i poteri spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane, stabilendo che questi continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite. Tali attività sono peraltro soggette, per espressa previsione legislativa[85], ad un obbligo di previa comunicazione nei confronti delle Regioni di appartenenza e delle amministrazioni di cui all'art. 6, co. 2, l. 131/2001.

Che questo sia l'odierno assetto dei 'poteri esteri' delle Regioni e delle Province autonome è confermato dalla Corte Costituzionale che, sulla base della particolare natura dell'Unione Europea, a partire dalla sentenza 258/2004[86] ha riconosciuto che le Regioni e le Province autonome sono dotate di una soggettività comunitaria che non trova il suo fondamento nella Costituzione, quanto piuttosto nei Trattati europei e nei relativi atti attuativi ed applicativi dotati di efficacia diretta nell'ordinamento interno[87].

[83] Art. 6, co. 2, l. 131/2001.
[84] Art. 6, co. 2, l. 131/2001.
[85] Art. 6, co. 7, l. 131/2001.
[86] Tale pronuncia riguardava un ricorso relativo ad un conflitto di attribuzioni proposto dalla Presidenza del Consiglio nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano con riferimento ad un accordo stipulato con alcuni Lander austriaci nell'ambito del programma comunitario transfrontaliero INTERREG III A Italia-Austria. In particolare, il ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio mirava all'annullamento del suddetto accordo poiché adottato in violazione delle attribuzioni statali in materia di politica estera e delle condizioni oggettive e soggettive della cooperazione transfrontaliera di cui alla Convenzione di Madrid richiamate all'art. 4 della L. 948/1984, nonché in mancanza della previa intesa con il Governo di cui all'art. 5 della medesima legge.
[87] La sentenza Corte cost., 22 luglio 2004, n. 258. così si esprime al punto 8: «va rilevato che agli accordi di cooperazione transfrontaliera stipulati in esecuzione di un regolamento comunitario e dei successivi atti di attuazione non sono applicabili le disposizioni della convenzione di Madrid, e quindi della relativa legge italiana di ratifica ed esecuzione; come emerge chiaramente dall'art. 2 della convenzione citata, essa concerne i progetti volti a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali, mentre nel caso in esame non si tratta di stabilire generici rapporti di vicinato, quanto di attuare, in modo vincolato, gli strumenti destinati alla utilizzazione di fondi comunitari, che già trovano in fonti comunitarie derivate, direttamente applicabili nel diritto interno, la loro disciplina. Risulta quindi esatto il rilievo della Regione Veneto, secondo la quale più propriamente il ricorso statale non avrebbe dovuto riferirsi alla convenzione di Madrid del 1980 ed alla relativa legge di ratifica ed esecuzione, ma a detto accordo bilaterale, che regola appunto i rapporti tra gli enti interni ai due Stati».

Ora, al di là della concreta risoluzione della fattispecie portata alla sua attenzione, nella citata sentenza la Corte Costituzionale riconosce l'assoluta originalità della soggettività comunitaria di Regioni e Province autonome quando queste siano coinvolte nel processo esecutivo di iniziative previste dall'U.E.[88].

Ne consegue, secondo la Corte, che l'accordo transfrontaliero sul quale verteva il giudizio andava ricondotto alla categoria delle intese che Regioni e Province autonome possono concludere con enti sub-statali esteri, inserendosi, sotto il profilo funzionale, nel processo comunitario di erogazione dei fondi previsti nell'ambito del programma INTERREG III A Italia-Austria.

Di notevole interesse è il contributo che la Consulta dà alla definizione del principio di leale collaborazione, che non sarebbe stato violato per non avere la Regione concluso alcuna intesa con il Governo prima di procedere alla firma dell'accordo. La Corte rileva in proposito come «l'atto in questione non costituisce che l'ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, che trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente ed obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri (il più volte citato regolamento n. 1260 del 1999), ed ancora in successivi atti delle istituzioni comunitarie cui nel caso in esame lo Stato ha attivamente collaborato con la presentazione del programma alla Commissione, la predisposizione degli strumenti attuativi di diritto interno e la partecipazione di rappresentanti di diversi ministeri a tutta l'attività preparatoria»[89].

Dalla sentenza n. 258/2004 appare, dunque, ricavabile che le Regioni e le Province autonome – sempre che rimangano nel perimetro delle competenze delineate dall'art. 117 della Costituzione, espressamente richiamate dall'art. 6 della l. n. 131/2003 – sono oggi dotate, nell'ambito dei programmi europei che le interessano direttamente, di una 'proiezione estera' tale da poter anche sfuggire alle previsioni nazionali che prevedono le regole procedurali da seguire per la conclusione di intese con enti sub-statali esteri[90]. Nell'esprimere tale principio, tuttavia, la Corte sottolinea che la 'soggettività comunitaria' delle Regioni e delle Province autonome non può svolgersi senza un adeguato coinvolgimento delle competenti

[88] Cfr. DICKMANN R., *La Corte costituzionale*, *op.cit*, pp. 13 ss. Tale originalità fu riconosciuta, nel caso concreto portato all'attenzione della Corte, nell'ambito dell'attività posta in essere dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome interessate, che trovava il suo fondamento nel Regolamento (CE) n. 1260/1999 e nella successiva decisione della Commissione n. 3537/2001, con cui fu approvato il programma INTERREG III A Italia-Austria.

[89] A seguire la Corte spiega che, «nella fattispecie, trattandosi di stipulare l'atto finale di un complesso procedimento cui lo Stato aveva attivamente partecipato, l'intesa doveva ritenersi come acquisita nella successione degli atti precedenti, perché l'accordo che oggi viene censurato nulla aggiunge rispetto ai programmi di cooperazione transfrontaliera come già esaminati ed approvati nelle competenti sedi comunitarie; del resto una ulteriore procedura di assenso per la firma dell'accordo si ridurrebbe ad una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità».

[90] Sulla distinzione tra ruolo internazionale e ruolo comunitario delle Regioni si v. P. CARETTI, *Potere estero e "ruolo comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.4/2003, pp. 555 ss.; P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, n.1/2006, pp. 45 ss.

amministrazioni statali, anche in virtù del fatto che la responsabilità finale nei confronti dell'assunzione e dell'attuazione degli obblighi comunitari permane, comunque, in capo allo Stato[91].

Per ciò che più interessa in questa sede, non appare peregrino ritenere che il ragionamento della Corte Costituzionale sia facilmente estensibile alla questione della ridefinizione del ruolo delle Regioni e delle Province autonome nell'ambito delle politiche di coesione territoriale. Ed infatti, le strategie macroregionali – trovando copertura nel Regolamento 1303/2013, nei Piani d'Azione, nonché nell'Accordo di Partenariato e nei relativi programmi con cui gli Stati membri accedono ai Fondi SIE – si inseriscono pienamente nel circuito regolato dalle fonti europee, segnando così la specialità di disciplina rispetto alla dimensione di carattere più propriamente internazionale del 'potere estero' regionale.

Allo stesso tempo, l'intensa attività di concertazione tra Stati e Regioni nella fase di predisposizione dei documenti da sottoporre alle Istituzioni europee per l'adozione definitiva della strategia macroregionale dovrebbe assicurare il necessario coinvolgimento delle amministrazioni statali alla predisposizione delle intese e degli accordi che le Regioni dell'area interessata potrebbero concludere nell'ambito dei programmi operativi da implementare[92].

Occorre peraltro evidenziare che, nonostante la citata sentenza 258/2004 si riferisca unicamente alle intese con enti sub-statali esteri, la connotazione funzionale delle strategie macroregionali e la volontà di realizzare un approccio 'a geometria variabile'[93]sembrano deporre nel senso della estensione delle conclusioni della Corte anche agli accordi negoziati con Stati nazionali, sottraendo anche questi alla previa fase di consultazione delle autorità governative così come disciplinata dall'art. 6, co. 2, l. 131/2001[94].

Alla luce delle considerazioni svolte risulta possibile esprimersi per la piena compatibilità delle politiche europee di incentivazione delle strategie macroregionali con l'assetto istituzionale delineato nel Titolo V della Costituzione.

---

[91] A riprova della perdurante competenza statale in materia di politica estera nazionale la sentenza Corte cost., 22 luglio 2004, n. 258. così conclude «Nessuna interferenza è quindi, neppure astrattamente, configurabile nel caso in esame tra accordi del tipo di quello censurato dal Governo e la politica estera nazionale, che resta di competenza dello Stato e che non viene vulnerata dalla predisposizione degli organismi, anche transfrontalieri, di esecuzione di precisi obblighi comunitari, sempre che tali accordi non esorbitino dall'ambito definito dai programmi di cooperazione».

[92] A tal fine, tuttavia, si renderebbe necessaria la previa definizione del contenuto delle suddette intese e/o dei suddetti accordi già nelle fasi prodromiche alla formalizzazione della strategia. Attività, questa, che non può che essere affidata all'iniziativa delle Regioni interessate, che verrebbero così ulteriormente responsabilizzate quanto alla realizzazione di una gestione realmente decentrata delle politiche macroregionali.

[93] Si pensi, ad esempio, al caso della partecipazione alla strategia macroregionale di uno Stato di dimensioni ridotte, la cui articolazione delle autonomie territoriali non sia altrettanto sviluppata come quella italiana, o più semplicemente di uno Stato il cui assetto ordinamentale non riconosca agli enti infranazionali alcuna competenza estera.

[94] In tal senso, si deve ritenere che le uniche previsioni procedurali da rispettare rimarrebbero quelle relative al conferimento dei pieni poteri di firma come disciplinate dall'art. 6, co. 2, l. 131/2001.

La fase di programmazione complessiva delle misure da implementare nell'ambito di una strategia macroregionale, come si è visto *supra* par. 3, assicura la effettiva partecipazione degli enti di livello regionale, in modo pienamente conforme con l'intenzione sottesa a tali politiche di procedere secondo un approccio *bottom-up*. Tale circostanza, tuttavia, non annulla il ruolo dello Stato, che rimane in ogni caso attore fondamentale delle strategie macroregionali, partecipando tanto alla fase di programmazione, quanto a quella di *governance* delle politiche in esame (*supra* par. 5).

In tal senso, il principio del partenariato tra i diversi livelli di governo, indicato quale modello di gestione delle politiche di coesione dalle fonti europee (art. 5, Reg. U.E. 1303/2013), non può non ricondurre in modo quasi automatico al principio di leale collaborazione che, alla luce del dettato costituzionale, certamente è posto alla base dei rapporti tra il potere centrale e gli enti infranazionali.

Quanto all'impatto sulla titolarità della funzione legislativa e di quella amministrativa, così come distribuita dalla Costituzione e dalle altre fonti nazionali, le disposizioni contenute nel Regolamento 1303/2013 sembrano pienamente rispettose dell'autonomia di ciascuno Stato membro di distribuire le funzioni in parola al livello territoriale che ritengono più opportuno[95]. Allo stesso tempo, tuttavia, non può non riconoscersi un atteggiamento di favore della disciplina europea in un'ottica connessa all'idea del 'decentramento', volendosi incentivare un sistema di attribuzione delle competenze che riesca ad individuare il raggio geografico più adeguato a perseguire le finalità di volta in volta connesse ai singoli programmi da implementare.

Tale appare, in ultima analisi, il significato del cd. 'approccio a geometria variabile', che rappresenta la vera novità delle politiche connesse alle strategie macroregionali. Esso sembra richiamare (ancor più che il principio di sussidiarietà) i principi di differenziazione e di adeguatezza di cui all'art. 118, co. 1, Cost., che impongono, nell'attribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali, una loro distribuzione capace di coniugare i principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa con le caratteristiche specifiche e peculiari dei diversi livelli di governo di cui si compone il sistema delle autonomie.

Sembra pertanto possibile sostenere che la valorizzazione del ruolo delle Regioni, ed in particolare della loro 'proiezione estera' nell'ambito delle strategie macroregionali, sia imposta per un verso dalla disciplina europea, e per l'altro, dall'assetto costituzionale conseguente alla riforma del Titolo V. La negazione di tali forme di 'autonomia esterna', infatti, non potrebbe che avere effetti negativi anche sul grado di

[95] L'art. 4, par. 4, Reg. U.E. 1303/2013, dispone, infatti, che «Gli Stati membri, al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, e gli organismi da essi designati a tale scopo sono responsabili della preparazione e dell'esecuzione dei programmi e svolgono i rispettivi compiti, in partenariato con i partner pertinenti di cui all'articolo 5, conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo».

autonomia delle Regioni sul piano interno. Qualora così fosse, all'ormai quasi inarrestabile ampliamento delle materie attribuite alla competenza dell'U.E. corrisponderebbe certamente un accentramento in capo allo Stato del potere di disciplinarle, oltre che di esercitare le funzioni pubbliche ad esse correlate.

Appare, infine, quantomeno lecito domandarsi se la particolare proiezione estera delle Regioni nell'ambito dell'attuazione e applicazione dei programmi comunitari, riconosciuta dalla Consulta nella sentenza 258/2004, potrebbe essere estesa anche a Comuni, Province e Città metropolitane nei limiti delle rispettive competenze, essendo anche questi ultimi, sebbene in misura meno intensa, comunque espressamente considerati nelle fonti e negli atti di esecuzione europei quali attori delle politiche macroregionali.