



CAPITOLO 3

LE PROVINCE E L'EUROPA

Le Province
e le istituzioni europee
di Eduardo Gianfrancesco



**L'emersione della dimensione infra-statale
nell'ordinamento comunitario ed il suo carattere odierno
di principio di struttura dell'ordinamento europeo**

L'essenzialità della dimensione locale ed in genere infra-statale nella costruzione dell'ordinamento europeo costituisce oggi una constatazione abbastanza comune e diffusa, ma occorre non dimenticare che si tratta di una acquisizione piuttosto recente, frutto di una non semplice evoluzione.

Soltanto in tempi non lontani è stata, infatti, superata la prima fase dell'esperienza comunitaria, caratterizzata, invece, secondo una fortunata espressione di un costituzionalista tedesco, dalla "cecità federale" delle istituzioni europee nei confronti dell'articolazione territoriale degli Stati membri¹.

Si trattava di una situazione caratterizzata da un'indifferenza dei trattati istitutivi e, conseguentemente, dell'ordinamento comunitario nel suo complesso alla natura unitaria-centralizzata, regionale o federale dei Paesi che costituivano originariamente o entravano a far parte progressivamente delle Comunità: i rapporti giuridici dell'ordinamento comunitario si instauravano essenzialmente tra Comunità e Stati, cosicché, se da un lato gli "Stati erano i padroni dei trattati", dall'altro, gli Stati erano gli unici destinatari del diritto comunitario².

Molte erano le ragioni di tale stato di cose. Ad esso contribuiva, probabilmente, l'impostazione originaria data al fenomeno comunitario, con un'accentuazione della configurazione più tradizionalmente internazionalistica del tipo di organizzazione scaturita dai trattati di Roma del 1957: una confi-

¹ H.P. IPSEN, *Als Bundestaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für W. Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt a. M., 1966, 256.

² Per le diverse soluzioni adottate, nell'esperienza regionalistica italiana, fino alla legge n. 86 del 1989, per assicurare l'esecuzione e l'attuazione del diritto comunitario, prevedendosi comunque meccanismi di intervento sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali, cfr. A. D'ATENA, *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea (il problema dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme comunitarie)*, in Id. *Costituzione e Regione. Studi*, Milano, 1991, 455 ss.



gurazione nella quale, appunto, non è dato rilievo alla configurazione interna dei singoli ordinamenti statali, venendo essenzialmente in rilievo lo Stato nelle relazioni internazionali come persona giuridica unitariamente intesa³. Del resto, era facile ritenere che gli ambiti e le materie oggetto dei trattati originari implicassero relazioni interstatuali o, al più, fondassero libertà da farsi valere essenzialmente nei confronti dei tradizionali detentori della sovranità: gli Stati nazionali, appunto.

Non bisogna sottovalutare, inoltre, come tra gli Stati fondatori dell'Unione il grado di diffusione della cultura autonomistica fosse all'epoca molto diversificato: soltanto la Repubblica federale tedesca accoglieva il modello costituzionale dello Stato federale, caratterizzato, inoltre, da una specifica garanzia dell'autoamministrazione comunale (art. 28, secondo comma, GG), mentre un altro dei grandi paesi fondatori – la Repubblica francese – rappresentava – ed ha continuato a rappresentare per lunghi anni – nel diritto costituzionale comparato il prototipo dello Stato fortemente accentrato ed uniformatore, nel quale le stesse autonomie locali classiche (Comune e Dipartimento) faticavano non poco a veder emergere la propria natura di enti rappresentativi politici a causa della tradizionale considerazione, da parte dell'ordinamento statale, degli enti locali quali meri terminali periferici dell'azione amministrativa proveniente dal "Centro" e solo secondariamente quali enti di autogoverno, in senso politico, delle collettività locali⁴.

In una posizione non semplice, sospesa tra cultura tradizionale dell'uniformità amministrativa degli enti locali e potenzialità innovatrici della Costituzione del 1948, si trovava, invece, l'esperienza italiana⁵.

Tale situazione è stata oggetto di un lento ma inarrestabile cambiamento, che qui non può essere certo ripercorso nei suoi molteplici passaggi.

Bastino, a questo proposito, alcune considerazioni di carattere generale.

³ Cfr., per l'impostazione data dagli internazionalisti al tema, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, IV ed., Napoli, 1992, 14.

⁴ Sulle travagliate vicende delle autonomie locali francesi, successivamente alla rivoluzione del 1789, cfr. L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, 1990.

⁵ Si rinvia in tema agli studi, susseguiti nel tempo, di G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969; ID., *Commento all'art. 5 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna - Roma, 1975; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, che giunge a vedere nell'art. 5 Cost. un limite alla sovranità popolare affermata all'art. 1 Cost; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983; G. C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984; M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale: le ragioni della riforma*, Milano, 1999; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e regioni*, Milano, 2002.



La progressiva valorizzazione della dimensione locale nell'ordinamento comunitario costituisce una ulteriore conferma, sotto un angolo di visuale diverso da quello usuale⁶, della natura non propriamente internazionalistica dell'ordinamento medesimo: l'emersione di una dimensione di tutela e valorizzazione delle entità territoriali infrastatali dimostra, infatti, che ci troviamo di fronte ad una comunità di diritto che non si regge sul semplice piano delle relazioni interstatali e che considera la ripartizione interna del potere come una questione di "dominio riservato" del Sovrano territoriale. La diretta considerazione delle autonomie locali nell'articolazione istituzionale e nel diritto delle comunità europee manifesta, invece, un'attitudine dell'ordinamento comunitario ad investire il tema della distribuzione territoriale dei modi di esercizio del potere che tocca da vicino, come è evidente, la questione della sovranità⁷.

È in questa prospettiva che devono essere visti gli episodi salienti di questo percorso di emersione comunitaria degli enti territoriali sub-statali: la risoluzione del 1988 del Parlamento europeo sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle Regioni (la *Carta comunitaria della regionalizzazione*)⁸; la considerazione, da parte della giurisprudenza comunitaria, delle amministrazioni degli enti locali quali soggetti destinatari diretti del diritto comunitario, in grado, pertanto, di operare la disapplicazione del diritto nazionale non conforme⁹; l'inserimento, soprattutto, del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht ed ora nel *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, unitamente alla creazione di una sede di raccordo tra istituzioni comunitarie ed enti territoriali degli Stati membri (il Comitato delle Regioni)¹⁰.

⁶ Che è quello delle fonti del diritto, con i connessi problemi legati alla non applicazione del diritto nazionale contrastante con il diritto comunitario e alla individuazione delle sedi di rilevanza di tale non conformità. Su tale prospettiva, cfr., da ultimo, A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giur. cost.*, 2003, 2419.

⁷ Sul tema si vedano le considerazioni di S. MANGIAMELLI, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in AA.VV. (a cura di S. PATTI), *Atti del seminario su "Italia e Germania in Europa. L'armonizzazione del diritto privato"*, Milano, 2001, in particolare, 95 ss.

⁸ Sul limitato valore giuridico di tale documento, cfr., comunque, *infra* il paragrafo seguente.

⁹ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 22 giugno 1989 (C 103/88), *Fratelli Costanzo*. Cfr. anche per l'affermazione che "il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire danni a singoli provocati da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso", la sentenza della Corte di Giustizia 4 luglio 2000 (C-424/97), *Salomone Haim*.

¹⁰ Sulla composizione e le funzioni di tale organo, si tornerà in seguito nel presente lavoro.

Nella letteratura italiana, sul Comitato delle Regioni, cfr. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, 1996; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni*



La *patologia oculistica*¹¹ della cecità federale può dirsi ampiamente superata al termine questo *iter*.

Vero è che il processo al quale si appena accennato è stato sempre caratterizzato da tensioni, per così dire, bidirezionali: è stata, infatti, la pressione proveniente dal sempre crescente numero di ordinamenti nazionali caratterizzati dal principio del pluralismo e dell'articolazione territoriale¹², nonché un approfondimento e valorizzazione progressiva della nozione di autonomia degli enti territoriali in molte delle esperienze nazionali ad aver alimentato la riflessione comunitaria sul ruolo dei poteri locali¹³. All'inverso, le formalizzazioni comunitarie in materia, a partire dalla già ricordata *Carta comunitaria della Regionalizzazione* del 1988, fino ai *Protocolli sulla sussidiarietà e proporzionalità* allegati ora al progetto di *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, hanno ulteriormente alimentato il dibattito interno ai singoli Stati, svolgendo una funzione di vero e proprio elemento condizionante per i Paesi di più recente adesione¹⁴.

In ogni caso, è da segnalare come l'esito di tale percorso sia caratterizzato da una vera e propria positivizzazione del principio di tutela e promozione delle autonomie locali. La sussidiarietà verticale è ormai sancita quale tecnica generale di esercizio del potere decisionale dell'Unione e nell'Unione ed assume quindi a *clausola di omogeneità* tra gli ordinamenti degli Stati membri (articolo 1, comma secondo, del Trattato sull'Unione ed art. 1-5, comma primo, del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa)¹⁵.

alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni e attività, Milano, 1997; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2001; V. FALCONE, *Il Comitato delle Regioni: esperienze e prospettive*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, 247 ss.; L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2003, 250 ss.

¹¹ Per usare l'espressione di A. D'ATENA, *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in AA.VV., *Le fonti regionali alla ricerca di una nuova identità*, ora in ID., *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 294.

¹² Sui processi di regionalizzazione realizzati nell'ambito dei Paesi aderenti alla Comunità europea a partire dagli anni '70 del secolo scorso, nonché sull'adesione di alcuni Stati a struttura federale (Austria), cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, ed ora in ID., *L'Italia verso il "federalismo"*, cit., 256 ss., il quale conclude osservando che al termine di questo processo "l'articolazione regionale o federale non costituisce più una pittoresca eccezione, ma una regola, ancorché concorrente con quella rappresentata dagli ordinamenti che non conoscono entità sub-statali dotate di competenze costituzionalmente garantite" (257).

¹³ Cfr., per quanto riguarda l'esperienza italiana, gli studi citati a nota 5 e la valorizzazione delle autonomie locali operata a partire dalla legge n. 142 del 1990.

¹⁴ Sul punto, cfr. *infra* par. 3.

¹⁵ A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., 279. Sul principio di sussidiarietà quale *Architekturprinzip* in grado di estendersi non solo ai rapporti tra la

È possibile, anzi, spingere ad un livello ulteriore l'analisi.

L'opzione a favore delle autonomie locali appare ormai come un elemento che identifica nei suoi caratteri più profondi tanto l'ordinamento europeo quanto l'ordinamento degli Stati che lo compongono. Essa costituisce, in questo senso, un dato indefettibile dell'identità europea e quindi, da un lato, una delle *tradizioni costituzionali comuni* che integrano i principi generali del diritto comunitario che la Corte di Giustizia è chiamata a far valere ex art. 6 del trattato UE nei confronti degli Stati membri. Dall'altro lato, ma inscindibilmente connesso con il primo, il riconoscimento e la tutela delle autonomie locali si impone quale limite alla stessa Unione ed ai suoi organi: il suo carattere di *principio strutturale* dell'Unione opera, quindi, come limite nei confronti dello stesso diritto comunitario ed in questo senso esprime un modo di essere fondamentale ed irreversibile dell'Unione¹⁶.



Gli enti locali sub-regionali nell'ordinamento europeo

Per lungo il tempo il dibattito circa il ruolo delle autonomie locali nell'ordinamento europeo è stato condizionato da una sorta di pregiudizio sfavorevole nei confronti degli enti locali sub-regionali.

Si è inteso, infatti, valorizzare principalmente la posizione istituzionale nonché la partecipazione ai procedimenti decisionali comunitari dei soli enti territoriali forniti di competenza legislativa, intendendosi per tali tanto gli Stati-membri negli ordinamenti federali quanto le regioni negli ordinamenti regionalizzati, fino a configurare gli enti di tipo regionale (e solo essi) come il terzo livello istituzionale dell'Europa¹⁷.

Costituisce una delle prime testimonianze di questa linea di tendenza la già ricordata *Carta comunitaria della regionalizzazione*, che individua: a) nella personalità giuridica; b) nella titolarità di competenze legislative; c) nella

Comunità e gli Stati “ma anche a tutti i livelli di governo interni allo Stato medesimo”, cfr. S. MANGIAMELLI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in AA.VV., *Il Governo* (atti del convegno annuale A.I.C. 2001), Padova, 2002, nonché ora in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 234 s.

¹⁶ In questi termini, perspicuamente, E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, in *Teoria del Diritto e dello Stato*, 2002, 288 ss.

¹⁷ Superando così definitivamente la nozione di Regione quale entità di rilievo meramente economico presente nella prima fase dell'evoluzione comunitaria, sulla quale cfr. A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in AA.VV. (a cura di A. PACE), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 270; ID., *Lo Stato e le Regioni nella gestione degli affari esteri e comunitari, in I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, 296 s.



presenza di assemblee rappresentative direttamente elette e di esecutivi dotati di legittimazione democratica i caratteri distintivi di tale tipo di ente rispetto ad altri.

In questa linea di pensiero si inserisce la ricorrente polemica circa la composizione del Comitato delle Regioni ed, in particolare, circa la partecipazione, allo stesso livello, di rappresentanti di enti territoriali dotati di competenze legislative e di enti locali “minori” di queste competenze sprovviste¹⁸. Di qui, innanzitutto, la costituzione di forme di raccordo ormai divenute permanenti tra i titolari degli organi esecutivi degli enti dotati di competenze legislative¹⁹. In secondo luogo, va menzionata la nascita di un’associazione tra le assemblee legislative delle regioni (*lato sensu* intese) finalizzata a consentire prese di posizioni differenziate nonché ad agire quale gruppo di pressione per promuovere i peculiari interessi di questo tipo di enti²⁰.

Nella medesima direzione vanno ricordate, infine, le prese di posizione a favore della differenziazione del Comitato in due Camere distinte, una composta dei soli enti dotati di competenze legislative e l’altra destinata, invece, agli altri enti²¹.

Le cause profonde di tali rivendicazioni sono diversificate. Gioca sicuramente a favore della aspirazione ad un ruolo distinto la tradizione dei *Länder* mitteleuropei, la coscienza della *statualità* dei loro ordinamenti ed, in questo senso, la incommensurabilità della posizione di questi rispetto agli enti locali. Nella medesima direzione sembra portare la già ricordata debolezza istituzionale degli enti locali sub-regionali nella tradizione di alcuni ordinamenti continentali, derivante da alcuni caratteri di fondo posti dalla legislazione francese post-rivoluzionaria. Va però rilevato che la situazione sopra descritta non trova più riscontro nella contemporanea realtà del costituzionalismo europeo che ha visto una rilevante evoluzione della posizione

¹⁸ In argomento, cfr. L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull’avvenire dell’Unione: dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in AA.VV. (a cura di A. D’ATENA, *L’Europa delle autonomie*, cit., 270 s.

¹⁹ Si tratta di forme di raccordo sfociate nella *Risoluzione* dei Presidenti delle Regioni dotate di competenze legislative adottata a Liegi il 14-15 novembre 2001.

²⁰ Ci si riferisce alla Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE), che riunisce 74 Regioni (o Stati membri di Federazioni) facenti parte di 8 Stati membri dell’Unione. Per ulteriori informazioni sull’attività dell’associazione, cfr. www.calre.net. A proposito di entrambe le forme di raccordo menzionate nel testo, cfr., L. DOMENICHELLI, *op. ult. cit.*, 271 ss.

²¹ Si tratta di una proposta avanzata nella *Dichiarazione finale* della Conferenza di Barcellona dei Presidenti delle Regioni con poteri legislative del 23-24 novembre 2000. L’ipotesi è stata, peraltro, respinta dal Comitato delle Regioni nella dichiarazione dell’Ufficio di presidenza del 26 ottobre 2001 (CdR 191/2001).

costituzionale degli enti locali sub-regionali, e tra questi, particolarmente di quelli intermedi tra il livello comunale ed il livello regionale.

Di seguito, si indicano sinteticamente le direttrici principali di tale evoluzione che costringono a ripensare in senso critico le restrittive configurazioni volte a riconoscere le sole regioni legislative quale terzo livello istituzionale europeo.



a) la perdurante (e crescente) asimmetria istituzionale europea

È stato da tempo messo in luce come non abbia senso limitare alle sole regioni dotate di competenze legislative il ruolo di interlocutore istituzionale dell'Unione in presenza di un quadro complessivo nel quale tale tipo di enti non è presente in modo uniforme sul territorio dell'Unione²².

Per quanto il panorama degli Stati articolati sulla base di regioni dotate di poteri legislativi si sia sicuramente arricchito nel corso degli anni, esse restano pur sempre un numero minoritario. Va anzi sottolineato come le recentissime adesioni del 2004 (così come quelle ancora in corso di realizzazione) di Paesi dell'Europa orientale abbiano ulteriormente ridotto la percentuale di Stati di questo tipo, rispetto al complesso dei Paesi membri. Gli Stati provenienti dall'area dei Paesi ex-comunisti non hanno accolto, infatti, nelle loro Costituzioni il modello del regionalismo o del federalismo²³ ed è questa una circostanza che va considerata non soltanto sul piano quantitativo ma anche su quello, in un certo senso, qualitativo, della non ineluttabilità dell'organizzazione territoriale basata su enti dotati di potestà legislativa.

In un quadro di questo tipo appare piuttosto azzardato riservare alle sole regioni legislative il riconoscimento e la valorizzazione da parte dell'ordinamento europeo, ad esempio in sede di composizione del Comitato delle Regioni.

Al contrario, è da riconoscere come siano le autonomie locali infra-regionali a costituire il tessuto connettivo comune all'intero territorio dell'Unione. È proprio tale circostanza che, nel paragrafo precedente, ha consentito di definire tale presenza un *principio di struttura* che si impone ai rapporti reciproci tra Unione europea e Stati membri.

²² Cfr., per questa osservazione, A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., 270.

²³ Per l'osservazione, anzi, che gli ordinamenti degli Stati nati dalla dissoluzione dell'Europa comunista hanno in genere adottato, almeno in una prima fase, modelli piuttosto centralizzati, cfr. S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa Centro-Orientale da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993.

b) la diversa qualità della nozione di autonomia locale.

La rilevazione di una perdurante e crescente asimmetria istituzionale europea di per sé non sarebbe sufficiente se non fosse accompagnata da un mutamento ed un “approfondimento” della nozione di autonomia degli enti locali.

L'esperienza sin qui intercorsa ha consentito di liberarsi progressivamente dei condizionamenti derivanti dalla restrittiva configurazione degli enti locali quali meri terminali dell'organizzazione centrale dello Stato, ovvero di ultimi anelli di una catena chiamata a trasmettere, la volontà dello Stato senza dispersioni ed interferenze, ma anzi “con la rapidità del fluido elettrico”²⁴.

L'autonomia locale è apparsa sempre più chiaramente, innanzitutto, nella sua essenziale dimensione di *self-government*, ovvero di capacità di autogoverno delle collettività locali, secondo la fondamentale esperienza inglese²⁵.

Attributo essenziale del *self-government* è l'autonomia normativa, ovvero la capacità di regolare in modo organico una pluralità di materie. Ciò implica che un ordinamento costituzionale fondato sul principio di autonomia non possa sussistere – come ha esemplarmente osservato, con riferimento alla Costituzione italiana del 1948, C. Esposito – se non consente “che vi siano enti posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in materia tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato”²⁶.

In una prospettiva siffatta, dove ciò che conta è la *qualità* e la *organicità* delle scelte rimesse alle fonti di autonomia locale, il rilievo dato ai caratteri formali della fonte competente ad effettuare tali scelte diviene meno importante. Ecco quindi che l'osservazione espositiana – per lunghi anni apparsa una sorta di provocazione – sulla inidoneità del riconoscimento della titolarità del potere legislativo per differenziare qualitativamente (una sorta di “ti-

²⁴ Secondo l'immagine – indubbiamente efficace, ancorché inquietante – della relazione del Ministro dell'interno alla legge napoleonica di riforma delle autonomie locali del 28 piovoso VIII (17 febbraio 1800), ricordata da L. VANDELLI, *Poteri locali*, cit., 26.

Evidenzia la persistenza di forti retaggi di cultura centralistica nella vigente disciplina francese di partecipazione degli enti territoriali ai processi di decisione comunitaria, C. IANNELLO, *Collettività territoriali francesi e diritto comunitario: una dinamica complessa e contraddittoria. Spunti per una riflessione sul ruolo dello stato-nazione nel processo di integrazione europea*, in AA.VV. (a cura di L. CHIEFFI), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2004, 336 ss.

²⁵ A proposito del quale, nella letteratura italiana, cfr. A. TORRE, *Il territorial government in Gran Bretagna*, Bari, 1991; S. TROILO, *Il Local Government Britannico: l'ente locale tra rappresentanza della comunità e amministrazione dei servizi pubblici*, Padova, 1997;

²⁶ C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 78.



tolo di nobiltà”) le autonomie regionali da quelle locali assume un rilievo illuminante nel tracciare le coordinate dell’inquadramento degli enti di tipo territoriale nell’ordinamento europeo.

La *Carta europea dell’Autonomia locale*, siglata a Strasburgo il 4 novembre 1985 ed eseguita nell’ordinamento italiano con la legge 439 del 1989 recepisce e sancisce i risultati di questa riflessione: la definizione dell’autonomia locale offerta dall’art. 3 della Carta si pone perfettamente in linea con le risultanze di questa nozione “matura” di autonomia locale²⁷.

Si può affermare che la *Carta europea dell’Autonomia locale* costituisca la *Magna Charta* delle autonomie locali nell’ordinamento europeo, ben più della *Carta comunitaria sulla regionalizzazione*. Ciò in base al diverso valore formale dei due atti: la seconda ha la natura, infatti, di una risoluzione del Parlamento europeo, con tutti i limiti, quindi, di un atto di indirizzo politico-parlamentare. La prima è, invece, un vero e proprio trattato internazionale, eseguito con legge nel nostro ordinamento.

Né sembra possibile argomentare, al fine di indebolire il rilievo comunitario della Carta in questione, dalla circostanza che essa è stata conclusa nell’ambito dell’organizzazione del Consiglio d’Europa e non dell’Unione europea. L’argomento, infatti, si converte nel suo contrario, finendo per assicurare una maggiore forza giuridica al disposto della Carta, in forza dello stretto collegamento tra ordinamento comunitario ed ordinamento del Consiglio d’Europa, fino a poter ritenere le disposizioni della Carta ricomprese nell’ambito di protezione offerto dall’articolo 6 del Trattato sull’Unione europea (principi generali del diritto comunitario)²⁸.

Anche la circostanza in base alla quale l’art. 12 della Carta consente agli Stati aderenti di operare una scelta – entro determinati limiti – tra le disposizioni del documento alle quali ritenersi vincolati²⁹ non impedisce, comunque, di considerare tutti gli Stati sottoscrittori astretti dal principio ispiratore complessivo di tutela e salvaguardia dell’autonomia locale.

²⁷ Sul punto, cfr. G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, 999.

A commento della Carta, cfr. inoltre, G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell’autonomia locale e limiti dell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 386.

²⁸ Sui rapporti tra sistema comunitario e sistema europeo di tutela dei diritti, cfr. G. DEMURO, *I rapporti fra Corte di Giustizia delle Comunità europee e Corte europea dei diritti dell’uomo*, in AA.VV. (a cura di P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino, 2003, 39 ss.

²⁹ Per questo elemento di debolezza presentato dalla Carta, cfr. E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, cit., 280 s.



c) il principio di sussidiarietà

L'affermazione del principio di sussidiarietà nell'architettura istituzionale europea, a partire dal Trattato di Maastricht, ha ulteriormente rafforzato la posizione degli enti locali sub-regionali nell'ordinamento europeo. Come è stato giustamente puntualizzato, a venire in rilievo, ai nostri fini, è l'art. 1, comma secondo, del Trattato Ue nella parte in cui si riferisce a "decisioni... prese il più vicino possibile a cittadini", piuttosto che l'art. 5 del Trattato Ce il quale sembra, invece, avere unicamente riguardo ai rapporti tra Comunità e Stati membri³⁰.

È significativo, peraltro, che nel *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, il riferimento al principio di sussidiarietà all'art. I-9, comma 3, avvenga menzionando sia il livello centrale che quello regionale e locale.

La *decisione di preferenza* a favore del livello territoriale più vicino ai soggetti interessati – che costituisce il nucleo duro del principio di sussidiarietà – trova poi il suo meccanismo di garanzia istituzionale nell'opera del Comitato delle Regioni, del quale è ora finalmente assicurata la composizione da parte di titolari di mandato elettivo a livello locale o di responsabili nei confronti delle assemblee elettive³¹. La funzione consultiva pressoché generalizzata nei confronti delle istituzioni comunitarie è destinata a perfezionarsi, nel *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, con il riconoscimento della legittimazione del Comitato medesimo ad impugnare atti lesivi delle proprie prerogative, secondo la formula dell'art. III-270, con il ché appare evidente l'accresciuto peso che i pareri dell'organo potranno ricevere nel procedimento decisionale comunitario³².

In ogni caso, la valorizzazione adeguata del principio di sussidiarietà non può che tradursi, se correttamente intesa, nella valorizzazione dei livelli infra-regionali di governo. In particolare, ad essere potenzialmente avvantaggiati dall'applicazione del principio potrebbero essere proprio i livelli intermedi tra quello comunale, spesso frantumato in una miriade di enti di micro-dimensioni, non in grado di gestire in termini economicamente convenienti funzioni di vasta area³³ e quello regionale, che rappresenta già una sede di

³⁰ A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., 260.

³¹ Grazie alla innovazione, sul punto, apportata dal Trattato di Nizza (ed ora recepita nel *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*). La circostanza è evidenziata da A. D'ATENA, *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, cit., 296.

³² Potendo configurarsi per gli atti che si discostino immotivatamente dai pareri formulati veri e propri vizi di legittimità, sulla falsariga di quanto avviene nell'ordinamento italiano nelle ipotesi di *eccesso di potere* per mancata adeguata considerazione di pareri non vincolanti.

³³ La massiccia presenza dei c.d. comuni-polvere costituisce una critica risalente nell'esperienza autonomistica italiana. Cfr., per tutti M. S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel*



composizione politica di interessi abbastanza lontana dai consociati e perciò maggiormente adatta alla realizzazione di funzioni programmatiche ad ampio raggio. Ma su tutto questo, come si vedrà subito, l'esperienza delle Province italiane può offrire interessanti spunti di riflessione.



La dimensione provinciale nell'Unione europea: il valore paradigmatico dell'esperienza italiana

La vicenda delle Province italiane costituisce un interessante esempio paradigmatico della "crescita istituzionale" di questo tipo di ente nel sistema delle autonomie degli Stati territorialmente decentrati.

Per lungo tempo l'ente "Provincia" in Italia è vissuto in una sorta di condizione di minorità rispetto agli altri enti locali, quasi a scontare una sorta di "artificialità" della sua istituzione. Rispetto ad un soggetto di millenaria tradizione quale il Comune – da sempre considerato ente esponentiale delle collettività locali – ancora sotto la vigenza del testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1934, la Provincia veniva individuata in primo luogo quale circoscrizione di decentramento ed esercizio di funzioni statali e solo in modo indiretto quale ente locale; un ente chiamato, comunque, all'esercizio di un numero abbastanza limitato di funzioni amministrative.

È a partire dagli anni '90 del secolo scorso che questo processo subisce una netta inversione di tendenza. La legge n. 142 del 1990 e le leggi elettorali del 1993 "ricfigurano" la Provincia in termini di ente locale vero e proprio, i cui organi di indirizzo sono dotati della stessa legittimazione ed investitura democratica del Comune, culminante nell'elezione diretta del Presidente della Provincia; la cui organizzazione fondamentale è retta da un atto (lo statuto) che è fonte di autonomia per antonomasia e le cui funzioni amministrative, infine, si allargano progressivamente ad un sempre più ampio spettro di campi materiali³⁴.

quadro dell'ordinamento regionale, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici della Regione*, Milano, 1962, 185 ss.

Per l'esistenza nell'ordinamento tedesco di un'area di tensione (*Spannungsfeld*) tra efficienza amministrativa e vicinanza ai cittadini (*Bürgernähe*) nell'amministrazione comunale, che si può tradurre in un incremento di competenze del livello provinciali, cfr. V. MAYER, *Kommunale Selbstverwaltung in den ostdeutschen Ländern. Verfassungsrechtliche Grundlagen und verwaltungsrechtliche Ausgestaltung der Stellung der Gemeinden im Staat*, Bayreuth, 2001, 93.

³⁴ Su tale processo evolutivo, cfr. G. PASTORI, *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 203 ss.



Si tratta di un processo che si accentua nell'opera di conferimento delle funzioni amministrative avviata dalla legge n. 59 del 1997 e svolta dai decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nella legge appena richiamata: sempre più la Provincia si viene configurando quale ente attributario di funzioni di "vasta area"; di funzioni amministrative, cioè, insuscettibili di essere assunte e gestite dal livello comunale, per il loro rilievo territoriale o per l'onerosità tecnica o finanziaria che implicano. Il livello provinciale è chiamato, quindi, a compensare, in termini di *adeguatezza*, le carenze che un'applicazione della *sussidiarietà* portata ai suoi termini estremi inevitabilmente finisce per comportare.

La valorizzazione del livello di governo provinciale in tema di trasporti pubblici di linea, di mercato del lavoro ed istruzione professionale, di gestione dei rifiuti, di difesa del suolo, ad opera dei decreti attuativi della legge n. 59³⁵ costituisce la riprova di tale evoluzione in settori materiali che implicano necessariamente un approccio organico ed integrato, il quale inevitabilmente trascende il territorio e gli interessi comunali.

L'esito finale di questo processo, per il periodo anteriore alla riforma costituzionale del 2001, è registrato dal testo unico dell'ordinamento degli enti locali del anno 2000. In particolare, l'art. 3 riconosce alla Provincia, negli stessi termini utilizzati per il Comune, le essenziali funzioni di rappresentanza della comunità stanziata sul proprio territorio, di cura degli interessi di questa, nonché di promozione del suo sviluppo. In più, si aggiunge la funzione di coordinamento dello sviluppo, che richiama una specifica vocazione dell'ente in esame, in termini di contemperamento e sintesi delle esigenze dei Comuni collocati sul suo territorio.

Il capo II del titolo II del suddetto d. lgs. n. 267 del 2000 riepiloga, invece, le funzioni spettanti all'ente provinciale, richiamando tanto funzioni di amministrazione attiva di vasta area (art. 19), quanto una vasta messe di funzioni di programmazione (art. 20)³⁶.

In questa prospettiva, in cui la Provincia è chiamata a realizzare una sintesi tra le contrapposte esigenze di vicinanza della sede di esercizio delle funzioni amministrative agli interessati, anche in senso di controllo politico-democratico, nonché di efficienza ed economicità delle stesse, notevoli spazi si

³⁵ Per una considerazione del ruolo della provincia nei decreti attuativi della legge n. 59, cfr. F.S. BERTOLINI, *Il ruolo della provincia nel processo di trasferimento delle funzioni statali alle Regioni e agli enti locali*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI, *Le istituzioni del decentramento nella provincia capitale*, in corso di pubblicazione.

³⁶ Nella elencazione di materie di competenza provinciale contenuta nell'art. 19, G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali*, cit., 1010, individua una limitazione del ruolo provinciale rispetto a quello del Comune, titolare, invece, di funzioni generali-residuali.



aprono ad uno sviluppo e ad una valorizzazione ulteriore dell'ente nel quadro costituzionale delineato dalla nuova formulazione dell'art. 118 Cost., successivamente alla riforma del 2001.

La menzione congiunta, infatti, dei principi di *sussidiarietà* ed *adeguatezza* nel testo dell'art. 118 Cost. permette di individuare nella Provincia – ente territoriale costitutivo della Repubblica al pari di Comuni, Città metropolitana, Regioni e Stato, ai sensi dell'art. 114, primo comma, Cost.³⁷ – ancor più del passato un livello di adeguato contemperamento tra le contrapposte esigenze sottese ai due principi appena menzionati.

Spetterà, pertanto, al nuovo testo unico dell'ordinamento degli enti locali, in corso di elaborazione³⁸, fornire una soluzione, per ciò che concerne la sistemazione delle funzioni *fondamentali*, *proprie* e *conferite* di tale ente locale coerente, con la posizione costituzionale ormai consolidata.

Quella appena esposta è una linea di evoluzione che trova alcuni significativi punti di riscontro nell'ambito europeo.

Non soltanto in Italia, infatti, si è assistito ad una crescente valorizzazione di livelli territoriali di governo originariamente sorti come circoscrizioni di decentramento di funzioni statali e progressivamente affermatasi come dotati di una propria legittimazione democratico-istituzionale.

È il caso del *Kreis* (distretto) della tradizione germanica, collegato alle sue origini all'amministrazione dei grandi possedimenti rurali e solo in seguito affermatosi quale ente locale vero e proprio³⁹. È, almeno in via tendenziale,

³⁷ Sull'inquadramento di tale disposizione e sulle sue potenzialità sistematiche, cfr. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in AA.VV. (a cura di M. OLIVETTI e T. GROPPi), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II^a ed., Torino, 2003, 42 s.

Sul modello di *multilevel constitutionalism* accolto dall'art. 114 Cost., il quale abbandona la precedente visione "organica e gerarchica" dei rapporti tra livelli territoriali di governo a favore di un "sistema interistituzionale a rete" che implica nuovi ed adeguati strumenti di coordinamento tra enti e di risoluzione delle antinomie tra fonti, cfr. G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, 324.

Per una interpretazione maggiormente cauta, che non trascura i margini di ambiguità offerti dalla complessiva formulazione dell'art. 114 Cost., cfr. S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in ID. *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 244 ss. L'evoluzione del sistema, soprattutto ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, sembra avallare una lettura "continuista", rispetto all'esperienza antecedente alla riforma, dei rapporti Stato-autonomie territoriali.

³⁸ Cfr., intanto, la Relazione del Comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico per l'attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in www.mininterno.it.

³⁹ Sul *Kreis*, cfr. F. SCHOCH (a cura di), *Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland*, Köln, Berlin, Bonn, München, 1996, ed in particolare i contributi dello stesso F. SCHOCH, *Aufgaben und Funktionen der Landkreise – Funktionsgefährdungen im kreiseangehörigen Raum und Auf-*



il caso del Dipartimento di matrice francese, sorto quale livello di amministrazione del potere statale e che solo recentemente si è reso protagonista di un'evoluzione autonomistica⁴⁰, ovvero di un altro paese a tradizione centralista – la Grecia – che ha introdotto con revisione costituzionale un livello dipartimentale autonomo^{41 42}.

L'esperienza dei Paesi di recente adesione all'Unione è – come si è accennato in precedenza – ancora più significativa, sotto il punto di vista qui considerato.

gabenverlust in der Region (25 ss.) e E. SCHMIDT – ABMANN, *Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise* (75 ss.).

Sull'applicazione del principio della *Selbstverwaltung* agli enti locali diversi dai comuni, cfr. in termini riassuntivi, H.D. JARAS – B. PIEROTH, *GG. Grundgesetz f_r die Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl. München, 2000, 593 s.

Sulle problematiche poste alla *kommunale Selbstverwaltung* dal processo di integrazione europeo, cfr., in particolare, H.-J. BLANKE, *Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration*, in *DvBL*, 1993, 819 ss.

Per la tendenza di alcune Costituzioni dei *Länder* dell'ex D.D.R. ad equiparare la protezione costituzionale di *Gemeinde* e *Gemeindeverbände* (*Landkreise*), cfr. V. MAYER, *Kommunale Selbstverwaltung in den ostdeutschen Ländern*, cit., 92 s.

⁴⁰ Sono da ricordare, a questo proposito, le prospettive di innovazione aperte dalla revisione costituzionale dell'anno 2003 (*loi constitutionnelle* n. 2003-276), dalla successiva legge organica del 1° agosto 2003, n. 704 (sulla quale, cfr. la decisione del *Conseil constitutionnel* n. 2003-478 del 30 luglio 2003, annotata da M. CALAMO SPECCHIA, *Al vaglio del Conseil constitutionnel la legge organica sulle leggi (e regolamenti) regionali "a tempo"*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2003, 1647 ss.) e dalla legge 13 agosto 2004, n. 809 che ha concretamente istituito le forme di sperimentazione ad opera delle "collettività territoriali", rese possibili dalla revisione dell'art. 72 della Costituzione. A proposito della legge del 2004, cfr. la decisione del *Conseil constitutionnel*, 2004-503 del 12 agosto 2004, che ha accolto solo in modo molto parziale la *saisine parlementaire*.

Per un commento critico al processo di decentralizzazione francese, che non intaccerebbe il principio dell'unità politica statale e si limiterebbe a realizzare forme di decentramento amministrativo a favore delle collettività territoriali, cfr. A. MASTROMARINO, *Decentrare "alla francese": la legge di riforma costituzionale n. 2003-276*, in *Pol. dir.*, 2004, 347 ss. Nella recente dottrina francese, per un severo bilancio della qualità degli istituti di democrazia rappresentativa e partecipativa a livello locale, cfr. S. GUÉRARD, *La démocratie locale en questions*, *Revue de droit public*, 2004, 1291 ss.

Cfr., comunque, i contributi dedicati al processo di decentralizzazione raccolti in *Amministrazione*, 2003, nonché, per una visione d'insieme, M. IACOMETTI, *La V Repubblica francese verso un'effettiva décentralisation ?*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2003.

⁴¹ Cfr., *Lo stato del processo di decentramento nell'Unione europea allargata e il ruolo dell'autonomia locale e regionale nel progetto di Trattato costituzionale* (documento di lavoro della Commissione Affari costituzionali e governance europea del Comitato delle Regioni – CdR 229/2004).

⁴² Per aggiungere un ulteriore elemento di comparazione alla trattazione sin qui svolta e considerando, invece, uno Stato caratterizzato da un modello costituzionale di valorizzazione del decentramento, si può richiamare, per ciò che concerne le province spagnole, il pensiero di F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, 7ª ed., Cizur Menor, 2002, il quale, da un lato (p. 105), ricorda come la giurisprudenza costituzionale abbia ribadito che gli articoli 137 e 141 della Costituzione contengono una inequivoca garanzia dell'autonomia provinciale, che non può essere ridotta a mera circoscrizione elettorale (STC 28 luglio 1981), dall'altro, rileva che, allo stato, "la resurrección del espacio provincial sería un milagro" (p. 107), a causa della incombente presenza delle burocrazie politiche ed amministrative delle *Comunidades Autónomas*.



Se il periodo immediatamente successivo al crollo dei regimi comunisti è stato caratterizzato da “un processo di frammentazione comunale”, ben presto ci si è resi conto che il rifiuto del livello intermedio di governo territoriale od, in alcuni casi, lo smantellamento di quelli esistenti, non era affatto funzionale alle esigenze di programmazione ed intervento integrato in un’ampia serie di materie, anche in vista della possibile utilizzazione dei fondi strutturali offerti dalle politiche regionali dell’Unione.

Di qui, la ricostituzione, nella seconda metà degli anni ’90, di enti territoriali intermedi, che possono essere assimilati a quelli provinciali, essendo privi della potestà legislativa. È quanto avvenuto in Lituania, Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia⁴³.

Si conferma, in questo modo, che l’ente di livello provinciale costituisce, nella nuova Europa in corso di costruzione, un minimo comune denominatore tra i diversi Stati, per la gestione di funzioni che possiamo definire complesse e non idonee ad essere svolte dalle entità comunali.

A sua volta, l’ente di tipo regionale, o in modo ancora più netto, lo Stato membro di federazione, del tipo dei *Länder* della tradizione mitteleuropea, incontra notevoli difficoltà ad essere, per così dire, esportato in termini generali, per la estraneità a molte delle culture politico-costituzionali del nostro continente della idea di un pluralismo legislativo interno al territorio dello Stato⁴⁴.

Se il “mito” della infrazionabilità della *loi, expression de la volonté générale* impedisce a molti degli Stati europei la recezione del modello regionale, ben minori ostacoli si oppongono alla generalizzazione del modello provinciale, attributario di funzioni essenzialmente amministrative, ma comunque efficacemente in grado di soddisfare le esigenze delle comunità sottostanti ed ormai dotato di una più solida legittimazione democratica.

Enti locali italiani e diritto comunitario

Alla luce delle considerazioni che precedono, si dovrebbe cogliere l’essenzialità di un effettivo apporto delle istituzioni provinciali all’elaborazione delle decisioni nelle sedi comunitarie.

⁴³ Cfr. G. MARCOU, *Le strutture regionali nei paesi candidati e la loro compatibilità con i fondi strutturali*. (Studio commissionato dal Parlamento europeo - STOA 105), nonché il documento di lavoro del Comitato delle Regioni citato nella nota 40.

⁴⁴ A proposito del quale, cfr. le considerazioni generali di A. D’ATENA, *L’impatto del policentrismo legislativo sul sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1997, ora in *L’Italia verso il “federalismo”*, cit., 41 ss.



Può, ad esempio, sostanzialmente apprezzarsi la soluzione di merito del d.P.C.M. 11 gennaio 2002, il quale ha assegnato un identico numero di rappresentanti a Province e Comuni nella delegazione italiana presso il Comitato delle Regioni, pur dovendosi censurare la scelta del tipo di fonte operata per effettuare tale opzione⁴⁵: la rappresentanza degli enti di tipo provinciale all'interno di un Comitato delle Regioni rafforzato nelle sue competenze dal *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* appare, sulla base di quanto sin qui sostenuto, assolutamente essenziale, per una adeguata valorizzazione dell'organo.

Come si è avuto già modo di precisare, il Comitato delle Regioni è però tributario di funzioni essenzialmente consultive che si esplicano, per così dire *a latere* del processo decisionale comunitario, né si può pensare ad ulteriori rilevanti incrementi di competenza dell'organo che renderebbero insostenibile, al suo interno, la presenza congiunta di Regioni legislative ed enti privi di tale funzione^{46 47}.

Una corretta declinazione dei principi di *Governance* enunciati dalla Commissione⁴⁸ esige un più deciso coinvolgimento degli enti provinciali nel cuore del processo stesso, in particolar modo nella fase c.d. ascendente delle decisioni comunitarie, regolata dagli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

Non si può certo prescindere, in questa operazione, dal quadro costituzionale formale e dall'opzione, operata dall'art. 117, quinto comma, Cost. di garantire alle sole Regioni e Province autonome "la partecipazione alle decisio-

⁴⁵ In questi termini, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 938 (nota 58).

⁴⁶ Per la critica alle proposte di attribuire al Comitato poteri di codecisione, i quali richiederebbero che "i poteri stessi avessero ad oggetto materie che, in base al diritto interno, rientrassero nella competenza legislativa di tutti gli enti rappresentati nel collegio, cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., 273. Maggiormente da esplorare appaiono, allora, soluzioni organizzative interne al Comitato – nella sua composizione attuale – le quali prevedano la costituzione di commissioni o gruppi di lavoro *ad hoc* "incaricati dell'elaborazione di pareri che riguardino una specifica tipologia di entità substatali", secondo quanto ipotizzato da L. DOMENICHELLI, *Comitato delle Regioni e processo di costituzionalizzazione*, in AA.VV. (a cura di R. SCARCIGLIA), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, 30.

⁴⁷ A. ANZON, *Lo Stato e le Regioni nella gestione degli affari esteri e comunitari*, cit., 301, osserva che l'art. III-270 del *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, imponendo ai Parlamenti nazionali l'obbligo di consultare i parlamenti regionali con poteri legislativi sulle proposte legislative della Commissione realizza "l'unico – indiretto – riconoscimento della particolare situazione delle Regioni con competenze legislative".

⁴⁸ Il riferimento è a *La Governance. Un libro bianco*, 2001, ed *ivi* la decisa valorizzazione del principio di sussidiarietà nel processo decisionale comunitario (pp. 11 e 35). Sul ruolo dei poteri regionali nel libro bianco, cfr. anche L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione*, cit., 255 ss.

ni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”, in considerazione, evidentemente, dell’incidenza di tali decisioni su materie costituzionalmente attribuite, a vario titolo, alla competenza legislativa di tali enti.

In questo senso, non vi è dubbio che la Costituzione opti per una garanzia di *diretta* partecipazione dei soli enti regionali alla fase ascendente⁴⁹, e sulla base di questa premessa, il disposto costituzionale è stato sviluppato dall’art. 5 della legge n. 131 del 2003.

Garantire in modo *diretto* le sole Regioni non implica, tuttavia, dover necessariamente negare ogni intervento *indiretto* degli enti locali e, per quanto qui interessa, delle Province in tale processo, se non altro a livello di rappresentazione delle esigenze e delle aspirazioni di quei soggetti istituzionali che saranno poi chiamati ad attuare non piccola parte delle decisioni comunitarie⁵⁰.

Sotto questo punto di vista, pare decisamente insoddisfacente il coinvolgimento del “sistema” degli enti locali, e segnatamente delle Province, nella discussione ed elaborazione delle linee di fondo della politica comunitaria, delineato dalla legge n. 86 del 1989, così come progressivamente modificata.

Ci si riferisce, in primo luogo, all’omessa considerazione delle associazioni rappresentative degli enti locali (A.N.C.I. ed U.P.I., essenzialmente) tra i destinatari dei “progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell’Unione europea e delle Comunità europee, nonché [degli atti preordinati alla formulazione degli stessi”, secondo quanto previsto dall’art. 1-*bis* della legge n. 86 del 1989 nel testo attualmente vigente. Non si vede la ragione di escludere il livello degli enti locali dalla conoscenza, per via istituzionale, di progetti di atti destinati ad impegnare spesso in modo rilevante le competenze di questi.

In secondo luogo, ed in modo ancora più rilevante, sfugge la ragione della previsione di una “sessione comunitaria” almeno semestrale della sola Conferenza Stato – Regioni, ai sensi dell’art. 10 della legge n. 86 del 1989 e non già della Conferenza unificata di cui all’art. 8, comma 4, del d. lgs. n. 281 del 1997⁵¹. La natura di sede generale di discussione e di confronto sulle linee generali delle politiche comunitarie di tale sessione renderebbe perfettamente logica l’allargamento della stessa ai rappresentanti delle autonomie locali.

⁴⁹ Sulle diverse possibilità aperte dalla disposizione costituzionale, cfr. A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali*, cit., 934 s.

⁵⁰ Cfr., a questo proposito, le puntuali osservazioni, riferite agli enti locali sub-regionali in generale di A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1. *Studi dell’anno 2003*, Torino, 2004, 144 ss.

⁵¹ Sull’esigenza di superare, nel nuovo quadro costituzionale, la dicotomia Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Stato-città ed autonomie locali, a favore della Conferenza unificata, cfr. S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea ed autonomie territoriali*, cit., 229.





Conclusivamente sul punto, a meno di non far leva sulla clausola generale di cui alla lettera *c*) dell'art. 9, secondo comma, del d. lgs. n. 281 del 1997, al fine di legittimare la convocazione della Conferenza unificata nelle ipotesi considerate, si può arrivare ad ipotizzare un'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra menzionate, per omessa considerazione del sistema delle autonomie locali infra-regionali nella discussione generale e nella determinazione delle linee fondamentali della politica comunitaria italiana, in violazione dell'art. 114 Cost. e del principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo della "Repubblica delle Autonomie."

Fortunatamente, si può aggiungere, gran parte delle lacune legislative appena accennate sono colmate dal d.d.l. di riforma della legge n. 86 del 1989⁵², il quale prevede: 1) la partecipazione, "per gli ambiti di competenza degli enti locali", dei presidenti delle associazioni rappresentative degli enti stessi ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), che è l'organo chiamato a concordare le linee politiche del Governo nella "fase ascendente" del processo decisionale comunitario⁵³; 2) la trasmissione dei progetti di atti normativi comunitari che "riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali" alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da questa alle associazioni rappresentative degli enti locali, per la formulazione di osservazioni⁵⁴; 3) la partecipazione di esperti designati dagli enti locali alle riunioni dei tavoli di coordinamento nazionali, per la determinazione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea, "nelle materie che investono le competenze degli enti locali"⁵⁵.

Non si può fare a meno di notare, peraltro, come il "parallelismo dei tavoli di negoziazione" Stato-Regioni e Stato-Enti locali in materia comunitaria possa apparire non poco farraginoso, mentre maggiormente funzionale, oltre che rispondente ad alcuni caratteri di fondo del sistema costituzionale delle autonomie territoriali delineato dalla riforma⁵⁶, apparirebbe una valorizzazione della sede della Conferenza unificata.

Qualche riflessione finale merita anche il tema dell'esecuzione ed attuazione del diritto comunitario.

⁵² Si tratta dell'AS 2386, il quale al momento in cui si licenzia questo testo, è all'esame dell'Assemblea del Senato per essere definitivamente approvato. Per una primo passaggio in rassegna delle disposizioni del disegno di legge, cfr. A. ANZON, *Lo Stato e le Regioni nella gestione degli affari esteri e comunitari*, in *I poteri delle Regioni nella transizione*, cit., 284 ss.

⁵³ Art. 2 del d.d.l.

⁵⁴ Art. 6 del d.d.l.

⁵⁵ Art. 6, comma 2, del d.d.l.

⁵⁶ Cfr. nota 51.

Tradizionalmente, l'argomento è considerato sotto il profilo della competenza regionale nella c.d. fase discendente delle decisioni comunitarie. È questa, peraltro, la prospettiva accolta dall'art. 117, quinto comma, Cost.

Non è il caso di dimenticare, tuttavia, che gli enti locali sono chiamati a partecipare in misura non indifferente a tale processo. Per ciò che concerne l'esecuzione in via amministrativa del diritto comunitario, a partire dalla Sentenza *Costanzo* della Corte di Giustizia⁵⁷ non dovrebbe più essere in alcun modo dubbia la idoneità degli enti locali ad applicare al caso concreto il diritto comunitario, effettuando direttamente le conseguenti operazioni di non applicazione del diritto nazionale contrastante.

Anche per ciò che concerne l'attuazione in via normativa del diritto comunitario, lo spazio di intervento degli enti locali – e spesso, considerati i settori di intervento, delle Province – non appare del tutto esiguo: il riconoscimento di una potestà regolamentare in tema di “svolgimento delle funzioni loro attribuite”, ad opera dell'art. 117, comma 6, Cost., consente, infatti, ai soggetti del livello sub-regionale interventi di implementazione della normativa di ascendenza comunitaria.

La più precisa delimitazione di tale intervento dipende ovviamente dalla configurazione in termini generali dalla ricostruzione dell'attribuzione di potestà regolamentare agli enti locali di cui al sesto comma dell'art. 117 Cost.: se essa, cioè, configuri una vera e propria riserva di competenza a favore del regolamento dell'ente locale nei confronti della legge statale e regionale, ovvero, come sembra a chi scrive preferibile, vada interpretata in termini più sfumati di garanzia di un non insignificante spazio di intervento alla fonte di autonomia dell'ente locale, ferma restando la possibilità per la fonte statale o regionale, di volta in volta competente, di intervenire con scelte anche di dettaglio nell'ambito considerato⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. *supra* par. 1

⁵⁸ Sul punto, senza pretesa di completezza, ed in termini necessariamente generali si rinvia ai contributi raccolti nei seguenti volumi: AA.VV. (a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTIN), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; AA.VV., *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 5 del 2002; AA.VV. (a cura di A. PIRAINO), *Le funzioni normative di Comuni, Province e Città metropolitane*, Palermo, 2003.



Fondi comunitari e politiche di programmazione e di bilancio delle Province

di Carla Di Lello



Premessa

Com'è noto, la definizione delle linee prioritarie dell'azione comunitaria in materia di Fondi Strutturali segue uno schema di programmazione che si articola in più fasi e che prevede una stretta concertazione tra la Commissione e le competenti autorità nazionali, regionali e locali, estendendo la *partnership* anche alle parti sociali.

Questo modello si è sviluppato attraverso il progressivo coinvolgimento delle articolazioni territoriali degli Stati membri e degli attori sociali nella programmazione e gestione dei fondi comunitari; sarà perciò opportuno tracciare almeno sommariamente le fasi principali di questa evoluzione¹.

L'idea dei fondi comunitari nasce con il Trattato di Roma, laddove all'art. 123 era prevista l'istituzione di un Fondo sociale europeo (FSE) finalizzato al miglioramento delle possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno della comunità. A questo si affiancava nel 1975 il Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS)², destinato a correggere gli squilibri regionali all'interno della Comunità. In entrambi i casi si trattava di Fondi gestiti a livello centrale dalla Comunità ed era assente un sistema di programmazione a lungo termine. Le risorse venivano perciò erogate in base a "bandi annuali" ed era assente un efficace sistema di controllo dei fondi assegnati.

¹ È importante precisare che, in questa sede, per fondi comunitari si intende solo i Fondi strutturali e non anche i Fondi settoriali. Mentre i primi, infatti, si iscrivono nel quadro della politica strutturale della Comunità volta a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni, nonché tra gli stessi Stati membri dell'UE ed interessano le autonomie territoriali nella gestione e nella programmazione degli interventi, secondo un articolato sistema che di seguito verrà descritto, i secondi sono invece azioni settoriali specifiche dirette a finanziare progetti *ad hoc* di cui possono essere beneficiari anche gli enti locali, come le province, ma non necessitano di un intervento di programmazione specifica, trattandosi di finanziamenti cd. "a bando". Si pensi ad esempio all'*e-content*, all'*e-lingua*, ai bandi previsti nell'ambito del programma cultura 2000 etc. solo per citarne alcuni.

² Regolamento (CEE) n. 724/75.



Il sistema di gestione risultò da subito inefficiente, soprattutto perché determinava il sovrapporsi di programmi e finanziamenti nazionali, nonché creava innumerevoli difficoltà nella gestione dei fondi da parte della Commissione e dello Stato membro. Questa situazione si andava aggravando con il crescere della richiesta di sovvenzioni a carico dei Fondi, rendendo il *budget* inadeguato al raggiungimento degli obiettivi per i quali i Fondi stessi erano stati preposti. La Commissione aveva, inoltre, ben poche possibilità di trovare una soluzione al problema, in quanto, in assenza della previsione di una necessaria partecipazione dello Stato membro dal quale proveniva la richiesta, non c'era modo per limitare il numero delle richieste stesse.

Un altro problema era rappresentato dalla difficoltà di pianificazione dovuta al fatto che i progetti erano approvati anno per anno.

Questa situazione rendeva necessario elaborare un nuovo sistema di programmazione e gestione dei fondi. In primo luogo occorreva “programmare” le azioni in modo che queste non si sovrapponevano – ma eventualmente si coordinassero – a corrispondenti azioni nazionali ed, in secondo luogo, occorreva che si approntasse un sistema di cofinanziamento nazionale che facesse fede dell’impegno assunto dallo Stato membro nella realizzazione degli interventi strutturali individuati.

Il punto di svolta nella gestione dei fondi si realizza così nel 1988³, allorché si sancisce un sistema di programmazione, gestione e finanziamento nella realizzazione degli obiettivi comunitari, che vede direttamente interessati non solo gli Stati, ma anche le loro articolazioni territoriali e le parti sociali.

Ed infatti, nel giugno del 1988⁴ vengono approvati un Regolamento quadro e quattro Regolamenti ad esso collegati⁵. In essi si delinea un procedimento programmatico che poggia su due elementi fondamentali: il carattere complementare dell’intervento comunitario, rispetto agli interventi statali

³ L’articolo 130 D prevedeva che, fin dall’entrata in vigore dell’Atto unico, la Commissione dovesse presentare al Consiglio una proposta globale volta a modificare la struttura e le norme di funzionamento dei Fondi strutturali nella misura necessaria al conseguimento dei loro nuovi obiettivi. La riforma dei fondi strutturali è stata, pertanto, effettuata, in attuazione degli artt.130 A -130 D.

⁴ Regolamento (CEE) n. 2052/88, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti.

⁵ Regolamento (CEE) n. 4253/88, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti; Regolamento n. 4258/88, riguardante il FERS; Regolamento n. 4255/88, recante norme applicative del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo; Regolamento n. 4256/88 istitutivo del FEAOG-Orientamento.

nei diversi settori rientranti nell'ambito di operatività dei Fondi e la massima valorizzazione dei sistemi di governo locale, sia in sede di elaborazione dei piani che in quello di definizione dei programmi operativi e di controllo della loro esecuzione.

In particolare i nuovi Regolamenti richiedono che il coinvolgimento dei sistemi locali di pianificazione avvenga con un approccio dal basso verso l'alto (*bottom-up approach*) sia in sede di definizione delle politiche di intervento e della loro attuazione (cd. Principio della *partnership*)⁶, sia in sede di finanziamento delle azioni (cd. Principio dell'addizionalità)⁷.

A questa riforma ne seguono altre due, quella del 1993⁸ e quella del 1999⁹. In entrambi i casi restano fermi i principi sanciti nella riforma del 1988 e contemporaneamente, dal punto di operativo si realizza un sempre maggior coinvolgimento dei *partner* locali. Ciò in ragione, anche, dell'allargamento della Comunità e al consolidarsi dell'idea della sussidiarietà, sancito nel Trattato di Maastricht.



Principi che impongono il coinvolgimento dei partner locali nella programmazione e gestione dei Fondi comunitari

Come abbiamo già avuto modo di osservare, due tra i principi¹⁰ che reggono la programmazione e gestione dei fondi strutturali comunitari, quello del-

⁶ Tale *partnership* deve operare in fase di preparazione, di finanziamento nonché di valutazione *ex-ante*, di sorveglianza e di valutazione *ex-post* delle azioni. Si cerca, così, di garantire il mantenimento di una forte coerenza delle strategie adottate sul piano nazionale, regionale e locale con l'azione strutturale della Comunità da un lato; dall'altro con i principi di politica regionale, delle politiche settoriali e della politica della concorrenza comunitarie.

⁷ I mezzi messi a disposizione dall'Unione devono sempre aggiungersi e non sostituirsi alle risorse già messe a disposizione dalle autorità nazionali e locali per lo sviluppo delle regioni e dell'occupazione.

⁸ La riforma dei fondi strutturali del 1993 viene attuata mediante l'adozione da parte del Consiglio del Regolamento quadro n. 2081/93 e di quattro Regolamenti di attuazione specifica, rispettivamente n. 2083/93 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS), n. 2084/93 relativo al Fondo sociale europeo (FSE), n. 2085/93 relativo al FEOGA-sezione orientamento, n. 2080/93 relativo allo strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP).

⁹ Quest'ultima riforma prende le mosse dalla Comunicazione del 1997 della Commissione europea: "Agenda 2000. Per un Unione più forte e più ampia. In questa sede si formulavano una serie di proposte di riforma della politica strutturale, poi ratificate dal Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999. Successivamente la riforma prende definitivamente forma con l'adozione del nuovo Regolamento quadro CE n. 1260/99.

¹⁰ Con la riforma del 1988 i principi che reggono il sistema di finanziamento comunitario attraverso i fondi sono: quello della *concentrazione* degli interventi in zone che manifestano



la *partnership* e quello dell'addizionalità, implicano il coinvolgimento – tra gli altri – delle autonomie locali.

In base al principio della *partnership* (art. 8 Regolamento CE 1260/99)¹¹, infatti, le azioni comunitarie devono fondarsi su una stretta concertazione tra Commissione e Stato membro, con il coinvolgimento delle “autorità e organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti¹²”. La *partnership* deve quindi svolgersi nel pieno rispetto “delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie” dello Stato membro da parte della Comunità, mentre lo Stato, da parte sua, deve assicurare che tutte le parti potenzialmente interessate intervengano nella fase di preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione degli interventi.

A questo principio si affianca quello dell'addizionalità (art. 11 Regolamento CE 1260/99), in base al quale gli stanziamenti dei Fondi non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro destinate alle medesime finalità, ma quest'ultimo deve stabilire il livello di spese pubbliche (o assimilabili) da dedicare alle finalità strutturali per le regioni a cui si applica l'Obiettivo 1¹³ nel corso del periodo di programmazione. Per quanto riguarda invece gli Obiettivi 2¹⁴ e 3¹⁵, considerati complessivamente, la Commissione e lo Stato membro interessato stabiliscono il livello delle spese da destinare alla politica attiva a favore del mercato del lavoro e, in casi giustificati, alle al-

maggiori difficoltà economiche (Obiettivi 1 e 2) oppure su temi specifici di intervento (Obiettivo 3 relativo all'occupazione) per evitare un'eccessiva dispersione delle risorse; quello della *programmazione* su piani pluriennali di sviluppo; quello della *addizionalità* e quello della *partnership*.

¹¹ La *partnership* riguarda la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi.

¹² Il Regolamento suggerisce trattarsi “delle autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti; delle parti economiche e sociali; degli altri organismi competenti in tale ambito”

¹³ Con l'ultima riforma dei Fondi strutturali del 1999, si è deciso di ridurre gli obiettivi prioritari dei Fondi comunitari da sei a tre, di cui due regionali ed uno orizzontale, esteso cioè al tutto il territorio. L'intervento dei Fondi comunitari è ripartito, quindi, in tre Obiettivi. L'Obiettivo 1 riguarda le zone con un grave ritardo di sviluppo e gravi difficoltà infrastrutturali, un livello medio di disoccupazione superiore al 60% rispetto alla media europea, bassi redditi e strutture produttive insufficienti.

¹⁴ L'Obiettivo 2 riguarda le zone interessate da processo di declino industriale, gravemente colpite da squilibri socio-economici, zone interessate da fenomeni di esodo rurale e zone urbane densamente popolate che abbiano un alto tasso di povertà e siano invase dalla criminalità. Il criterio più importante per la determinazione delle aree rientranti nell'Obiettivo 2 è il tasso di disoccupazione.

¹⁵ L'Obiettivo 3 è, invece, un obiettivo orizzontale, riguardando l'interno territorio nazionale. Quasi interamente finanziato dal FSE, si propone di salvaguardare e sviluppare le risorse umane, in un'ottica di formazione ed adeguamento dei lavoratori ai cambiamenti socio-economici che si dovessero realizzare.

tre azioni volte a consentire di raggiungere i risultati perseguiti da tali due Obiettivi, che lo Stato membro conserva a livello nazionale nel corso del periodo di programmazione.

Sistema di programmazione e gestione nazionale dei Fondi comunitari



La definizione degli interventi e la gestione dell'azione comunitaria a titolo di Obiettivi 1 e 2 segue uno schema di programmazione che si articola in più fasi e che prevede una stretta concertazione tra la Commissione e le competenti autorità nazionali, regionali o locali ed estende la *partnership* anche alle parti sociali. Orbene i programmi vengono stabiliti secondo uno schema che si articola in più fasi. La prima fase consiste nell'elaborazione dei piani nazionali da presentare alla Commissione europea sulla base delle priorità individuate nel Regolamento adottato a livello comunitario¹⁶.

I piani possono essere presentati sotto forma di Quadri comunitari di sostegno QCS (per le regioni rientranti nell'Obiettivo 1 e per l'Obiettivo 3), Documenti unici di programmazione (DOCUP) (per le regioni rientranti nell'Obiettivo 2). I QCS vengono poi completati da programmi operativi regionali (POR)

Contestualmente, le autorità nazionali competenti definiscono il piano di finanziamento che entra a far parte integrante del QCS, di DOCUP e dei PO e viene con questi approvato.

In una fase successiva, la Commissione, dopo averne negoziato il contenuto, adotta i QCS, i DOCUP e i PO, assumendo così l'impegno finanziario (priorità, importi).

Sulla base del programma adottato, l'autorità nazionale corrispondente (nel caso italiano Stato e Regione) adotta un Complemento di programmazione e lo invia alla Commissione per informazione.

I piani a titolo di Obiettivo 1 e 2 sono elaborati (art. 13 Regolamento CE 1260/99) dal livello geografico che lo Stato membro reputa idoneo.

Vero è che, secondo quanto previsto dallo stesso Regolamento, tali livelli geografici devono essere fatti coincidere con articolazioni geografiche di livello NUTS 2¹⁷, vale a dire per l'Italia, di livello regionale.

¹⁶ E nella fattispecie, per il periodo di programmazione 2000-2006, trattasi del Regolamento CE n. 1260/1999 e dei regolamenti ad esso collegati.

¹⁷ Con NUTS (nomenclatura delle unità territoriali per la statistica) ci si riferisce alle classificazioni che l'Eurostat (l'Ufficio Statistico della Commissione Europea) ha adottato al fine di



Questo però non impedisce di valorizzare nell'attività di programmazione anche i livelli territoriali di governo più ristretti, oltre che i *partner* sociali.

Fermo restando, infatti, che “la responsabilità per l'attuazione degli interventi dovrebbe competere “al livello territoriale appropriato, in relazione alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, e salve le competenze della Commissione, segnatamente in materia di esecuzione del bilancio generale Comunità europee” (art.8 Regolamento CE 1290/1999), sarebbe opportuno preferire – in Italia, come in altri Paesi europei – il livello di governo, in possesso di quelle competenze necessarie per la realizzazione delle specifiche azioni previste.

In Italia questa condizione si è realizzata, anche laddove i piani sono stati preposti a livello nazionale. Nel caso del QCS (per le regioni Obiettivo 1 e 3), infatti, il documento è stato completato da Programmi Operativi Regionali (POR) in cui i *partner* locali¹⁸ sono stati attivamente coinvolti sia in fase di predisposizione dei piani sia in quella di attuazione degli interventi, mentre i DOCUP (per le Regioni Obiettivo 2), che sono stati elaborati a livello regionale in stretta concertazione con i *partner* locali.

Va rilevato, peraltro, che l'applicazione congiunta dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, di cui all'art. 118 Cost. della Costituzione novellata, dovrebbe portare ad una rilevante valorizzazione dell'ente provinciale sia nella *fase ascendente* che in quella *discendente* dell'attività di programmazione.

Le Province rappresentano, infatti, in linea con i compiti di programmazione di cui all'art. 20 del D.lgs. n. 267/00, il vero momento di coordinamento, di raccordo e sintesi tra Enti locali, Regione e parti sociali e quindi rap-

avere uno schema unico e coerente di ripartizione territoriale all'interno dell'Unione Europea e che è stata utilizzata fin dal 1988 ai fini della valutazione dell'ammissibilità a beneficiare dei fondi strutturali comunitari. La nomenclatura è una classificazione gerarchica a tre livelli: gli Stati membri sono suddivisi in regioni al livello NUTS 1; ogni regione è poi suddivisa in unità territoriali di livello inferiore (NUTS 2 e NUTS 3). A seconda delle dimensioni dello Stato la suddivisione può interessare tutti, o soltanto parte dei livelli di classificazione pre-stabiliti. La classificazione non ha avuto una base giuridica autonoma fino al 2003, quando si è operata una ridefinizione delle NUTS con il Regolamento CE n. 1059/2003. La dimensione media delle classi di unità amministrative viene considerata dal punto di vista della popolazione facendo riferimento ai seguenti limiti: da 3 a 7 milioni (NUTS 1); da 800.000 a 3 milioni (NUTS 2); da 150.000 a 800.000 (NUTS 3). Ciascuno Stato membro può definire ulteriori livelli di dettaglio inferiori al livello NUTS 3. È il caso di segnalare, come nel caso dell'Italia, il livello NUTS 1 venga identificato in macro aree regionali (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud ed Isole), il livello NUTS 2 coincida con le singole Regioni e Province autonome, mentre il livello NUTS 3 sia rappresentato dalle Province.

¹⁸ POR Basilicata pagg. 37 ss., POR Calabria, pagg. 29 ss. e 355 ss., POR Campania pagg. 280 ss e 290; POR Molise pagg. 22 ss. e 172 ss.; POR Puglia pagg. 31 ss. e 252 ss.; POR Sardegna pagg. 36 ss e 238 ss.; POR Sicilia pagg. 34 e 251 ss..

presentano la sede istituzionale nella quale le esigenze di vicinanza della decisione agli interessati si concilia con una prospettiva di “vasta area” indispensabile per una programmazione significativa dal punto di vista della *economicità*, dell'*efficacia* e dell'*efficienza* dell'azione da intraprendere.

La disciplina approntata a livello comunitario relativa ai Fondi comunitari (art. 8 Reg. CE 1260/99), va coordinata, pertanto, con la normativa statale che definisce funzioni e poteri della Provincia in materia di programmazione.

Viene in rilievo, a questo proposito, l'art. 20 del D. Lgs. 267/00 – il quale opera anche da disposizione di raccordo con l'eventuale disciplina regionale¹⁹.

Secondo il primo comma della disposizione, la Provincia: “a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo le norme dettate dalla legge regionale; c) formula e adotta, con riferimento alla previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni”.

È evidente, quindi, il riconoscimento della funzione di raccordo e sintesi delle diverse esigenze provenienti dal territorio, in capo alla Provincia, da parte del Testo unico dell'ordinamento degli Enti locali, in termini che non potranno essere modificati in modo restrittivo dal nuovo Testo unico in corso di elaborazione.

A tale *ratio* normativa deve però corrispondere una costante prassi di coinvolgimento degli enti provinciali da parte delle Regioni italiane, sia ad opera della legislazione regionale, sia in sede di prassi amministrativa di queste²⁰.



¹⁹ L'art. 5 del D.Lgs 267/00 precisa anzitutto l'entità della cooperazione tra Regione e i minori enti locali in materia di programmazione, rinviando alla Regione la definizione delle modalità operative. In questa sede viene sancito il principio secondo cui le Province (art. 5 comma 2) – ed i Comuni – devono concorrere alla determinazione degli “obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle Regioni” e devono provvedere – per quanto di propria competenza “alla loro specifica attuazione”.

²⁰ Si prenda ad esempio, il caso del DOCUP della Regione Abruzzo, laddove accanto ad un modello di programmazione coinvolgente le autorità provinciali, si è delineato anche un sistema di cofinanziamento di alcune azioni attraverso i cd. Programmi integrati territoriali (cd. PIT), i cui soggetti responsabili sono appunto individuati nelle Province.

Il ruolo degli Uffici Europa di Rossana Casasanta



135

Nel quadro delle nuove relazioni che nell'ultimo decennio sono emerse con sempre maggiore definizione tra Provincia e sistema comunitario, in particolare sulla scia delle evoluzioni tracciate dai più recenti principi di governance, decentramento e concertazione verticale e orizzontale, l'Ufficio Europa, qui inteso in tutte le sue varianti di significato e significato, si configura quale elemento di notevole rilevanza, spesso fattore critico di successo per le politiche comunitarie a livello provinciale, in ogni caso condizione irrinunciabile per una operatività che è insieme espressione della vitalità territoriale e propensione alla innovazione dei modelli di sviluppo.

Gli Uffici Europa rappresentano l'esito più concreto ed operativo di una politica di avvicinamento e partecipazione attiva delle province alla complessiva strategia europea, laddove hanno voluto, con intelligenza politica e strategica, affrontare le sfide della democrazia attiva e partecipata, della costruzione del sistema Europa, del rafforzamento delle dinamiche di integrazione e sussidiarietà.

Lo sono in primo luogo perché queste unità organizzative hanno il compito di tradurre in progetti operativi indirizzi politici di respiro europeo; di facilitare lo sfruttamento delle risorse comunitarie disponibili; di diffondere le opportunità; di rappresentare l'interfaccia tra il sistema locale e l'Europa. Ma lo sono soprattutto perché portano l'Europa sui territori e i territori in Europa, aprendoli a significative relazioni di confronto e crescita; coinvolgono direttamente attori locali e cittadini; sono protagonisti principali nel processo di costruzione di una cultura europea a livello locale.

La loro storia, nella complessa evoluzione del ruolo delle istituzioni locali, delle province in particolare, ha radici recenti e non è stata né facile, né scontata. Facile certamente no, se consideriamo il lungo percorso di adattamento, il mutare continuo in una ricerca empirica di modelli sempre più efficaci e capaci di risolvere il problema dell'assetto più adeguato in funzione della peculiare missione e del posizionamento di queste unità nell'organigramma e nella vita di un sistema organizzativo fortemente caratterizzato.



Scontata lo è stata ancora meno, se pensiamo a quanto rilevante sia per gli equilibri formali (istituzionali e politici) e informali (verso l'interno e verso l'esterno) la presenza di un nuovo settore, di una nuova unità, di un nuovo servizio. Non ci sono obblighi di alcuna natura relativamente alla costituzione di un Ufficio Europa. La sua istituzione è una scelta prima di tutto politica e programmatica che ne costituisce la forza e al tempo stesso la fragilità.

In ragione di questa duplice caratterizzazione, nonché in considerazione della complessità delle relazioni e delle azioni che ne accompagnano la vita, questa scelta deve essere implementata con grande attenzione alla ricerca di equilibrio tra tutti i fattori, proprio nel tentativo di ridurre al minimo l'incertezza legata all'alternarsi, in tempi più o meno brevi, delle fasi politiche di governo dell'ente.

Trattandosi di un atto di discrezionalità amministrativa, tale scelta non è necessariamente propria di tutte le province. Questo non significa che le amministrazioni nelle quali sia assente un ufficio dedicato non realizzino attività riconducibili alle politiche comunitarie. Sicuramente perché per alcune specifiche competenze la strategia locale è per sua natura incardinata in un disegno ed in una strategia di respiro europeo (basti pensare alla Strategia Europea per l'Occupazione e al Fondo Sociale Europeo) e si finanzia attraverso quote dei Fondi Strutturali; inoltre, a volte, in queste amministrazioni si verifica che uno o più uffici, settori o servizi, inizino a lavorare, spesso in relazione a spinte esogene, su qualche programma di finanziamento comunitario. Si tratta di un modo diverso di considerare le politiche comunitarie: una sorta di modello a gestione distribuita che, tuttavia, le costringe, proprio per l'assenza di un ufficio di coordinamento, a pagare elevati prezzi in termini di frammentarietà, marginalità delle azioni e residualità degli interessi rappresentati, riducendo le stesse alla possibilità di accedere a qualche finanziamento più o meno ingente.

L'istituzione di un ufficio dedicato è in primo luogo una dichiarazione di interesse e di impegno che sposta l'asse della rilevanza dal finanziamento alla implementazione dei programmi, restituendo alle politiche comunitarie il ruolo di comprimario nel perseguimento del benessere locale.

Gli Uffici Europa nelle province italiane disegnano un universo piuttosto articolato in termini di posizionamento, di assetti tecnici e organizzativi, di know how, di sistemi di relazione, di attività e modalità di azione: la loro capacità di impatto è prima di tutto la diretta conseguenza dell'agire, più o meno governato, di queste specifiche variabili. Le geometrie che si definiscono, e che come abbiamo detto derivano in primo luogo dalle scelte politiche e or-

ganizzative che le singole amministrazioni compiono, raccontano casi di eccellenza, di buona operatività o di dignitosa sopravvivenza. A volte di mera sussistenza formale.

Per comprendere più a fondo questo universo e le esperienze che lo animano, alla fine del 2003 è stata realizzata una ricerca¹ che ha coinvolto tutte le province italiane². La ricerca promossa dall'UPI e dal FORMEZ, con l'assistenza tecnica della Associazione TECLA, ha consentito di aprire ad una conoscenza approfondita del fenomeno e di tracciare possibili piste evolutive³.

Sono stati censiti nelle province italiane 72 uffici dedicati (cfr. tabb. 1 e 2 in appendice), unità organizzative formalmente costituite e impegnate nelle politiche comunitarie che svolgono ruoli anche estremamente diversi tra loro, con configurazioni originali e con livelli di efficacia fortemente eterogenei.

L'attuale distribuzione degli Uffici Europa provinciali sul territorio italiano evidenzia una maggiore concentrazione al nord (40,28% di uffici censiti contro il 26,99% registrati al centro e il 33,33 del sud); ma se guardiamo la distribuzione in relazione al numero di province inserite nei 3 sottoinsiemi (nord, centro e sud), allora i rapporti si invertono ed è il centro, immediatamente seguito dal sud, a mostrare un maggiore dinamismo (il 76% delle province del centro e il 75% delle province del sud sono dotate di un ufficio dedicato alle politiche comunitarie), mentre il nord si attesta sul 67% circa.

Il primo caso si registra nel 1990 in una provincia dell'Italia centrale; la prima esperienza al nord è del 1992, mentre la prima esperienza al sud è del 1995 (cfr. tab. 3 in appendice). È il 2000, tuttavia, l'anno che registra una crescita esponenziale: è infatti superiore al 30% la quota di uffici/unità istituiti in quell'anno. Diverse sono le ragioni di questo boom, tutte valide e concorrenti al moltiplicarsi di queste esperienze: la nuova politica regionale dell'Unione e la riforma dei Fondi Strutturali; le maggiori implicazioni delle decisioni comunitarie sui cittadini, soprattutto per le politiche più sensibili; gli effetti di alcuni programmi nazionali di modernizzazione della pubblica amministrazione e, da ultimo, quello che viene definito effetto alone, un trasferimento di prassi che si sviluppa per vie del tutto informali.

¹ “Programma Uffici Europa delle Province UPI – FORMEZ. Sostegno alla qualificazione degli assetti organizzativi e tecnico professionali”, del 2003, finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

² Dalla ricerca sono escluse le province a statuto speciale.

³ Per una trattazione esaustiva dei dati, cfr. rapporto conclusivo di ricerca: “Strategie e modelli degli Uffici Europa delle Province Italiane. La mappatura, l'analisi comparata dei modelli organizzativi e i potenziali percorsi di sviluppo delle politiche comunitarie”, Roma, 2004.





La collocazione istituzionale di questi uffici è una variabile interessante da osservare per comprenderne la natura, gli assetti e il ruolo degli Uffici Europa (cfr. tab. 4 in appendice): circa il 32% delle amministrazioni ha posizionato l'ufficio come unità di staff alla Presidenza, ma la scelta delle province italiane privilegia la soluzione che istituisce una delega specifica in un Assessorato dedicato (ancora una volta variamente denominato). È il 43,10% delle province ad aver fatto questa scelta, mentre solo poco più del 20% dei casi amplia la delega di un Assessorato esistente ad includere le politiche comunitarie. Per quanto riguarda il collocamento di staff alla Presidenza è evidente che l'impatto e la forza che genera, sia sul piano della comunicazione interna, sia su quello della comunicazione esterna, è senza dubbio elevatissimo, in ragione del rapporto fiduciario che questi uffici intrattengono con i vertici dell'amministrazione. È tuttavia la stessa ragione che rischia di paralizzarli ad ogni ricambio politico. Anche la scelta della istituzione di una delega specifica in un Assessorato dedicato denota un orientamento politico forte, certo di minor impatto rispetto al caso precedente. Tuttavia questa scelta impone, allo stesso tempo, anche una soluzione organizzativa strutturata (istituzione di un settore o servizio) e, forse per questo, meno volatile.

Un'altra variabile cruciale è data dalle risorse umane, sia sul piano del carico di lavoro, sia sul piano del know how. In linea generale, salvo per alcune realtà che hanno investito in maniera decisa sullo sviluppo delle politiche comunitarie, gli uffici lamentano un carico di lavoro eccessivo e risorse insufficienti. Ad una analisi più attenta, questa "fatica" appare essere direttamente collegata alla ampia gamma di compiti che questi uffici sono chiamati a svolgere e al fatto che essi non sono circoscritti ad azioni o routine organizzative consolidate ma, attuando processi di lavoro per progetto, richiedono la capacità di generare soluzioni originali e, dunque, la messa in campo di competenze mirate e l'utilizzo di un approccio fortemente *adhocratico*.

Negli Uffici Europa delle province italiane sono attive 292⁴ unità di personale, generalmente dipendenti full time, con una distribuzione media pari a 4.5 unità per ufficio (cfr. tabb. 5-9 in appendice). L'11,1% è composto da dirigenti, il 36,2% da funzionari; il 23,7% da amministrativi, mentre il 19,7% del personale è esterno⁵. Tra tutte le risorse, quella che evidenzia un impegno ad ampio spettro su tutte le funzioni dell'ufficio, dall'informazione e progettazione fino alla gestione delle procedure amministrative, è il funzionario. Questa risulta essere una figura più trasversale rispetto a quelle del dirigente

⁴ I dati disponibili sono relativi a 279 unità.

⁵ Il rimanente 9,3% fa riferimento alla categoria "Altro".

e dell'amministrativo, per le quali si traccia una distribuzione dei compiti più strettamente collegata al ruolo.

Il 48% del personale di questi uffici, tuttavia, non ha fatto alcuna formazione specifica negli ultimi 3 anni (cfr. tab. 10-12 in appendice). Ora, se leggiamo questo dato alla luce delle informazioni relative all'anno di costituzione dell'ufficio, ci rendiamo conto di come l'evoluzione delle competenze appaia piuttosto lenta e lo sviluppo di know how peculiari risulti delegato a meccanismi *self made* di costruzione sul campo. Soprattutto ci rendiamo conto di come questo si ripercuota sul generale processo di produzione del servizio che diventa inevitabilmente più difficile, complesso, lento e, dunque, più faticoso per i singoli operatori e per la struttura complessiva.

Questo dato appare un indice evidente di sistemi tecnici ancora non rodati, che nati sulla spinta di esigenze politiche, a volte hanno generato soluzioni tampone più che dare vita a modifiche strutturali. Sistemi che, nel tentativo di risolvere la contingenza, hanno dimenticato come cambiamenti così significativi siano lenti e richiedano investimenti ingenti sul piano della conoscenza, per consentire il superamento dell'incertezza nei movimenti, incertezza che spesso determina evidenti discrasie sul piano politico e risulta poco premiante sul piano dell'efficacia operativa.

D'altra parte questi uffici sono chiamati a svolgere funzioni estremamente diversificate e poco codificate.

Esse investono l'area della gestione delle informazioni: reperimento, rielaborazione e diffusione prevalentemente diretta agli attori interni ma, in molti casi, anche verso l'esterno, verso quel territorio che si cerca di coinvolgere e sensibilizzare sulle tematiche europee. È una funzione piuttosto delicata poiché informazione sta divenendo sempre più anche formazione e orientamento e, in quanto tale, è strettamente correlata ad una buona capacità di ascolto e di messa in trasparenza delle esigenze. Per le sue caratteristiche questa area investe i processi di comunicazione e marketing, sia interni, sia esterni, il cui presidio si sta rivelando sempre più fattore critico di successo.

L'Ufficio Europa può diventare promotore dello sviluppo locale quando agisce direttamente sul territorio attraverso l'organizzazione di eventi culturali e azioni di sensibilizzazione che aggregano i soggetti coinvolti nei processi di sviluppo. La ricerca ha evidenziato che questi Uffici sono stati e sono promotori di iniziative ed eventi volti a coinvolgere i soggetti locali e il territorio nella costruzione di una cultura comunitaria e nella creazione di relazioni dirette con l'Europa: attività formative e informative aperte, tra gli altri, ai cittadini; eventi culturali a carattere locale; concorsi rivolti ai giovani; visite alle Istituzioni di Bruxelles (cfr. tabb. 13 – 16 in appendice).





Le funzioni dell'Ufficio investono, inoltre, l'area della progettualità, sia sul piano della elaborazione e del disegno degli interventi, sia sul piano della gestione progettuale. Sovente gli uffici rispondono a sollecitazioni esterne, di organizzazioni, prevalentemente private, che chiedono alla provincia di aderire a proposte già predisposte o da predisporre. Tuttavia, il percorso che questi uffici stanno compiendo è segnato da una vision che li vede autonomi nella elaborazione delle proposte (molti lo sono già) fino a divenire motore della progettualità per l'ente nel suo complesso. Una certa parte del personale impiegato in questi uffici governa con destrezza il processo di elaborazione e disegno degli interventi. Certo, occorre ancora lavorare molto perché diventi patrimonio di tutti; occorre lavorare in particolare sulle competenze necessarie a produrre una definitiva autonomia e da questo punto di vista la formazione può davvero fare molto, soprattutto quando si ispira a principi operativi e di confronto concreto con le problematiche progettuali. Ed occorre lavorare in particolare sulle modalità di rapporto tra i servizi progettuali offerti da questi uffici e gli altri settori dell'ente che rappresentano il più delle volte i gestori degli interventi. Se in generale è l'Ufficio Europa a seguire tutta la fase di sviluppo progettuale, una volta approvato, il progetto viene preso in carico dal settore competente. Forse è questa la ragione per cui, diversamente da quanto succede per le competenze di progettazione, quelle di project management sono più deboli. La ricerca ha evidenziato come da più parti emerga come cruciale la necessità di un investimento formativo in tal senso, sia per garantire una offerta di servizio più ampia, sia per consentire la gestione diretta di alcuni progetti.

I dati raccolti attraverso la ricerca evidenziano una certa dinamicità nelle attività progettuali. Sono 62 su 72 gli Uffici Europa provinciali che negli ultimi 3 anni hanno presentato progetti (cfr. tabb. 17-24 in appendice) ma, cosa piuttosto anomala, insieme agli uffici di più recente istituzione, si nota un certo immobilismo tra gli uffici nati prima del 1997. Dalle informazioni raccolte⁶ si rileva che negli ultimi tre anni sono stati presentati a finanziamento 414 progetti, con una media di oltre 5 progetti per ufficio. Le province hanno assunto il ruolo di *project leader* in 169 progetti (di cui una maggior quota relativa afferente a Uffici Europa di Province del Sud-Isole), mentre in 178 progetti sono state coinvolte con il ruolo di partner (con una prevalenza da parte di Province del Nord). Il 20% circa delle Province ha presentato un numero di progetti compreso in un *range* che va da 11 a 30 progetti.

⁶ In 127 casi non è stato indicato il programma di finanziamento di riferimento.

Dei 414 progetti presentati negli ultimi tre anni, il 51,7% (214) è stato finanziato, il 17,6% è in attesa di risposta, mentre il 18,1% non è stato approvato. I dati evidenziano non solo il numero consistente di progetti presentati, ma anche il perfezionamento delle capacità progettuali dimostrato dall'elevato numero di progetti approvati⁷.

Circa un terzo dei programmi presentati fanno riferimento a Programmi di Iniziativa Comunitaria, dimostrando in questo modo l'impegno degli Uffici Europa su programmi a forte valenza innovativa, centrati sulle dinamiche di rete e sullo sviluppo territoriale. Altri programmi piuttosto diffusi sono Life, Cultura 2000, Urb-Al e Gioventù. Basso sembra essere invece il coinvolgimento in alcuni programmi che potrebbero essere strategici tra cui appare importante segnalare il VI Programma Quadro Ricerca & Sviluppo Tecnologico e il programma Socrates.

Un'altra funzione cruciale fa riferimento alla costruzione dei partenariati. Essi sono fondamentali per la vita degli Uffici Europa, sicuramente perché la progettazione comunitaria, nella totalità dei casi per i programmi a finanziamento diretto della Commissione, richiede la transnazionalità quale elemento qualificante degli interventi; ma anche perché la cultura europea può costruirsi solo ed unicamente attraverso i rapporti, le reti, i network, le azioni di scambio e confronto che gli Uffici Europa sono in grado di attivare (cfr. tabb. 25-26 in appendice). E in questo andare in Europa gli Uffici sono chiamati a coinvolgere i sistemi territoriali, gli attori locali perché l'Europa diventi patrimonio complessivo del territorio. Questo sistema di relazione, che sovente paga lo scotto di una scarsa conoscenza delle lingue straniere da parte degli operatori, fa degli Uffici Europa delle unità dai confini sempre cangianti, ben più ampi di quelli amministrativi o locali.

Un'ultima funzione cruciale fa riferimento a tutto ciò che riguarda le attività di budgeting, rendicontazione e procedure amministrative. È una funzione nella quale sono coinvolti quasi sempre operatori amministrativi, ma per la quale si avverte sempre più l'esigenza, da parte dei funzionari e dei dirigenti, di disporre di strumenti specifici e di competenze più mirate per garantire il presidio della coerenza tra attività e gestione finanziaria.

È solo attraverso una comprensione approfondita delle funzioni svolte da questi Uffici che è possibile comprendere appieno il ruolo, o meglio i ruoli, che gli stessi svolgono nel quadro delle dinamiche dell'ente e del territorio.

⁷ Occorre considerare che, in parte, gli esiti dei progetti in attesa di risposta potrebbero contribuire ad aumentare la percentuale di esiti positivi.





È certo che essi nascono in risposta ad una esigenza politica con l'obiettivo di supportare l'implementazione della programmazione attraverso le attività progettuali, come abbiamo visto, ma anche attraverso le attività di networking e di sensibilizzazione. Favoriscono la creazione di legami con le Istituzioni europee, spesso garantiscono il supporto alle relazioni internazionali. Ma il loro ruolo è forte ed evidente a livello locale, dentro e fuori l'Ente, quando contribuiscono a modificarne ed innovarne il know how, attraverso lo sviluppo di competenze fortemente orientate alla consulenza e di prassi di lavoro poco consuete per la Pubblica Amministrazione; quando divengono collettori di energie e spingono in direzione dell'innovazione; quando facilitano l'avvicinarsi dei cittadini e dei sistemi all'Europa e alla sua cultura.

Il decentramento di competenze verso i sistemi locali ha dato vigore alla nascita di questi uffici nelle province italiane, suggerendo sentieri nuovi nella programmazione d'uso delle risorse ad ogni livello. Da questo punto di vista il tema dello sfruttamento, mirato ed efficace, delle risorse comunitarie è divenuto punto di attrazione e, allo stesso tempo, importante misura di capacità di intervento. La *vision* suggerita da sistemi locali capaci di sfruttare appieno le risorse disponibili a favore di una maggiore competitività ha generato, come abbiamo visto, soluzioni politiche, tecniche e organizzative che ne aiutassero il perseguimento. Il percorso di trasformazione dell'auspicato in dato, tuttavia, occorre abbia chiare tutte le implicazioni che derivano dalle configurazioni più recenti dei mercati e della società, che coinvolgono certamente l'idea di competitività, sicuramente il divenire del processo di decentramento, ma anche quel nuovo sentire, ancora di frontiera per la pubblica amministrazione, che va sotto il nome di economia della conoscenza.

È forse alla luce di questa considerazione che va fatto, se utile, un bilancio della attività di questi uffici. Certamente fondamentale è la conoscenza e la comprensione della capacità di mobilitare e attrarre risorse finanziarie, e questo, come abbiamo visto, assume nell'esperienza italiana una valenza certamente positiva (cfr. tabb. 18-25 in appendice); ma occorre non perdere di vista il potenziale di valore sociale, di sviluppo e di crescita della competitività complessiva dei sistemi locali che queste esperienze stanno generando, forse lentamente ma progressivamente, all'interno delle nostre Province e dei loro territori.

Le Province
e la cooperazione
internazionale
di Eduardo Gianfrancesco



Distinzioni interne all'oggetto della trattazione

È opportuno suddividere l'oggetto del presente contributo in due distinti temi. Uno riguarda il più generale *potere estero* delle Province, ovvero la possibilità per le stesse di concludere *intese* con enti territoriali di altri Stati (ed ora, secondo la formula dell'art. 117, nono comma, Cost., anche di *accordi* con Stati stranieri). Il secondo tema costituisce un'articolazione particolare del primo e riguarda specificamente la *cooperazione transfrontaliera*, ovvero le forme di collaborazione tra enti territoriali (nel nostro caso, le Province) collocati sul confine dei rispettivi Stati, anche se non necessariamente tra loro confinanti. In altri termini, la cooperazione transfrontaliera richiede la presenza di una frontiera di Stato che si interpone tra enti territoriali che instaurano rapporti di reciproca collaborazione¹.

La giustificazione della distinzione risiede, come si vedrà, nella presenza di specifiche disposizioni di ascendenza internazionale e comunitaria dirette a disciplinare la cooperazione transfrontaliera e dalla complessiva immediata rilevanza comunitaria che la stessa assume.

¹ In questi termini, L. PEGORARO in L. PEGORARO - A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)*, in *Le Regioni*, 1998, 1432. Cfr., comunque, la definizione offerta dall'art. 2, numero 1) della Convenzione di Madrid del 1980, ai sensi del quale "è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività e autorità territoriali dipendenti da due o più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine".

Per la distinzione tra ambito dei rapporti internazionali e quello dei rapporti comunitari nella materia in esame, cfr. anche R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Le Regioni*, 2001, 918, nota 4.

Il potere estero: la sua emersione nell'esperienza anteriore alla riforma costituzionale del 2001



144

Per ciò che concerne il generale potere estero degli enti territoriali, va osservato che i termini generali della riflessione si sono sin qui svolti, nell'esperienza italiana, con essenziale riferimento alle Regioni ed alle Province autonome: la giurisprudenza costituzionale che, nella vigenza del vecchio titolo V della Costituzione², ha elaborato la categoria in esame ha riguardato la materia esclusivamente sotto il profilo del potere estero *regionale*, evidentemente considerando la potestà in questione quale un corollario della potestà legislativa ovvero collegata alla diversa qualità costituzionale dell'ente-Regione rispetto agli altri livelli di governo territoriale.

Si vedrà tra breve come tale conclusione debba essere sottoposta a qualche considerazione critica, soprattutto a seguito delle novità introdotte dalla l. cost. n. 3 del 2001, anche se la stessa legge costituzionale di riforma mostra di risentire dell'impostazione appena richiamata nella disciplina posta dall'art. 117, comma 9, Cost., nella quale viene ancora una volta esclusivamente menzionato il potere estero regionale.

A fronte di impostazioni tradizionali decisamente restrittive in ordine alla possibilità degli enti territoriali di concludere accordi e, più generalmente, di svolgere attività di collaborazione con omologhi enti stranieri, è stato merito della Corte costituzionale, operando una svolta nella sua giurisprudenza³, avere accolto una prospettiva differente, che ha consentito la costruzione di non indifferenti spazi di esplicazione di attività *lato sensu* internazionali degli enti in questione (per essere più precisi, delle Regioni).

Il sistema costruito dalla giurisprudenza costituzionale ruota intorno alla distinzione – tracciata nella fondamentale sentenza n. 179 del 1987⁴ e poi sviluppata in una serie di decisioni successive, tra le quali si segnala la sentenza n. 472 del 1992⁵ – tra: 1) *atti internazionali* veri e propri, che “attengono all'attività politica, economica, sociale e culturale del Paese nei confronti degli altri Stati: essi trovano la loro origine in patti stipulati da sog-

² La sentenza n. 13 del 2003 (in *Giur. cost.*, 2003, 53) è stata l'ultima pronuncia in materia, prima della riforma costituzionale dell'ottobre 2001. Per un'analisi critica della decisione, cfr. A. AMBROSI, *Le attività all'estero delle Regioni al tempo del "federalismo a Costituzione invariata"*, in *Giur. cost.*, 2003, 61

³ Cfr., anteriormente a tale svolta, per un indirizzo spiccatamente centralistico, C. cost., sent. n. 170 del 1975 (in *Giur. cost.*, 1975, I, 1148 ss.) e sent. n. 123 del 1980 (in *Giur. cost.*, 1980, I, 1085 ss.).

⁴ In *Giur. cost.*, 1987, I, 1288 ss.

⁵ In *Giur. cost.*, 1992, 4304.



getti di diritto internazionale con l'assunzione di impegni dei quali risponde lo Stato"⁶ e per i quali pare naturale porre una riserva di tipo esclusivo in capo allo Stato; 2) *attività promozionali delle Regioni* (e si può aggiungere sin da ora, con riserva di tornare sul punto *infra*, degli enti locali): si tratta di una categoria, già delineata dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, la quale "comprende 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"⁷, prevedendosi per tali ipotesi la necessaria *intesa* tra lo Stato e l'ente territoriale precedente; 3) *atti (o attività) di mero rilievo internazionale* "congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte"⁸. In tale ultima ipotesi, la giurisprudenza della Corte ha avuto successivamente modo di chiarire come l'assenso statale alle iniziative regionali possa essere espresso anche in forme implicite "una volta che la Regione abbia dato la tempestiva notizia delle iniziative in programma"⁹.

Non è questa la sede per effettuare una "retrospettiva" critica sulla giurisprudenza costituzionale appena richiamata. Va ricordato almeno, però, come, in sede scientifica, si sia evidenziata la difficoltà di effettuare in concreto la distinzione tra attività promozionali ed attività di mero rilievo internazionale, o meglio, come una medesima iniziativa possa essere ascritta, a seconda di circostanze non preventivamente individuabili, all'una od all'altra nozione. Di qui l'esigenza di puntare soprattutto su "obblighi di informazione preventiva e successiva" e "apposite procedure di concertazione" per cercare di assicurare la compatibilità delle iniziative regionali con la salvaguardia delle competenze riservate allo Stato¹⁰.

⁶ Sent. n. 179 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, I, 1296.

⁷ Sent. n. 179 del 1987, p. 1297.

⁸ Sent. n. 179 del 1987, p. 1298.

⁹ Sent. n. 479 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4310.

¹⁰ Cfr. P. CARETTI, *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo* (nota a C. cost., sent. n. 479 del 1992), in *Giur. cost.*, 1992, 4315 s. Per ulteriori critiche alle "pretese classificatorie delle attività regionali all'estero", cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999, 257 ss. nonché R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni*, cit., 924.

Il potere estero degli enti sub-statali dopo la riforma costituzionale: profili problematici con particolare rilievo alla posizione degli enti locali



146

Molto si discute sulla portata innovativa della previsione dell'articolo 117, comma 9, Cost. che, come si è già ricordato, riconosce alle Regioni il potere di concludere “nelle materie di sua competenza” “accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

Un rilevante contributo alla sistemazione della materia è venuta dalla recentissima sentenza n. 238 del 2004 della Corte costituzionale, la quale, da un lato, ha ribadito che “la novità che discende dal mutato quadro normativo è essenzialmente il riconoscimento a livello costituzionale... della potestà... di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi di altri Stati, anche veri e propri accordi con altri Stati”¹¹, dall'altro ha riconosciuto un numero rilevante di poteri di intervento dello Stato, a mezzo della legge chiamata a dettare *casi e forme* di conclusioni degli accordi.

Si tratta, quindi, come la Corte ha cura di sottolineare, di una competenza regionale propria e non delegata dallo Stato, ma ampiamente conformata nei suoi modi e nei suoi limiti dalla potestà legislativa statale, chiamata ad assicurare il principio “per cui lo Stato deve poter intervenire a salvaguardia degli interessi della politica estera”¹².

Di qui, il rigetto delle censure di costituzionalità avverso le disposizioni della legge n. 131 del 2003, in ordine ai principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati, ovvero alla collaborazione che gli uffici diplomatici e consolari sono chiamati a prestare nel corso dei negoziati, fino all'accertamento preventivo di legittimità ed opportunità dell'accordo da parte dell'autorità centrale.

Come è stato rilevato, si tratta di conclusioni in buona parte necessitate, alla luce della riserva in capo allo Stato della materia *politica estera*, la quale impone in ogni momento una verifica *in concreto* della compatibilità delle iniziative di enti sub-statali¹³, sicché sembra di poter osservare che l'ambito

¹¹ N. 6 del *Considerato in diritto*.

¹² Sent. n. 238, *ibidem*. Sull'interpretazione dell'art. 117, comma 9, Cost. e sull'ampia facoltà di intervento che deve, in ogni caso, essere riconosciuta al legislatore statale, cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, cit., 930 ss. In materia, cfr. anche l'ampia riflessione di A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1. *Studi dell'anno 2003*, Torino, 2004, 101 ss.

¹³ F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, in AA.VV. (a cura di M. OLIVETTI e T. GROPPÌ), *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 174. *Amplius*, cfr. Id., *Il potere estero delle Regioni*, cit.

di autonomia rimesso a tali enti in tema di potere estero sarà verificabile maggiormente nell'esperienza puntuale di applicazione dell'istituto ed, eventualmente, nella sede contenziosa, legata a specifici episodi, del conflitto di attribuzioni, piuttosto che nella astratta sede di valutazione del giudizio in via principale sulle disposizioni della legge n. 131.

Ciò su cui occorre particolarmente soffermarsi, nella prospettiva di questo contributo, è la posizione degli enti locali sub-regionali in tema di disciplina del potere estero.

L'art. 117, comma 9, Cost. omettendo di menzionare gli enti locali diversi dalle Regioni, si riallaccia alla precedente esperienza che, come si è avuto modo di accennare in precedenza, ha collegato in termini quanto mai stretti *potere estero e Regioni*.

Si tratta di un assunto, una sorta di postulato interpretativo, che può essere sottoposto a critica.

Non è chiara, infatti, la ragione sistematica della esclusiva spettanza alle Regioni della potestà in esame. Non appare convincente, infatti, in primo luogo, il collegamento esclusivo tra la titolarità di funzioni legislative e riconoscimento di un potere estero: non c'è dubbio, infatti, che se, in talune ipotesi, lo svolgimento di attività promozionali o di mero rilievo internazionale sono propedeutiche all'esercizio della potestà legislativa (ed in tali casi, ovviamente, potranno essere poste in essere dalle sole Regioni), nella maggior parte dei casi esse si collegano all'esercizio di competenze e potestà amministrative; a competenze e potestà, quindi, nelle quali, a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V, sulla base dei principi di *sussidiarietà, differenziazione* ed *adequatezza*, ci si trova – o ci si dovrebbe trovare – di fronte a titolarità degli enti locali.

Del resto, proprio a valorizzare il “nesso di strumentalità” che caratterizza le attività promozionali, secondo la sent. n. 179 del 1987 della Corte costituzionale, emerge che, nella grande maggioranza dei casi, le iniziative poste in essere nei confronti dei soggetti stranieri si collegano a competenze amministrative che in concreto vengono svolte dagli enti locali. Analoghe ed ancor più accentuate considerazioni possono farsi per le attività di mero rilievo internazionale, che possono essere tranquillamente funzionali allo svolgimento di attività amministrative di Province e Comuni e, in prospettiva, Città metropolitane.

La disciplina posta dall'art. 6 della legge n. 131 del 2003 è stata invece ritenuta di incerta incostituzionalità, a causa del suo carattere fortemente dettagliato e restrittivo dei poteri regionali, da A. ANZON, *Lo Stato e le Regioni nella gestione degli affari esteri e comunitari*, in *Id.*, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, 277 s.





Se nella vigenza del vecchio titolo V° della Costituzione il principio del parallelismo delle funzioni e, quindi, la titolarità regionale delle funzioni amministrative nelle materie dell'art. 117 Cost., poteva forse coprire più agevolmente questa attrazione di competenza in capo alla Regione, l'abbandono di tale principio – almeno per le Regioni a statuto ordinario¹⁴ – ad opera della riforma e l'adozione di un modello in cui, tendenzialmente, la titolarità delle funzioni spetta al livello più vicino a quello degli amministrati dovrebbe indurre a conclusioni diverse.

Anche a far leva su di un carattere costituzionalmente differenziato degli enti regionali, rispetto a quello degli enti locali, l'esito, per quanto riguarda la limitazione della spettanza del potere estero, lascia insoddisfatti. Nella materia qui trattata, una simile soluzione si sarebbe potuta giustificare se le Regioni fossero in realtà Stati membri di una Federazione ed, in questo senso, il potere estero ad esse attribuito – e negato agli enti locali – costituisse il riconoscimento di un retaggio della statualità dei loro ordinamenti e dell'autonomia costituzionale vera e propria loro spettante¹⁵. Ma è evidente che tale affermazione è incompatibile con i caratteri dell'ordinamento costituzionale vigente, tenuto anche conto della formulazione dell'art. 114, primo comma, Cost.¹⁶.

L'unico vero elemento di condizionamento, nel nostro discorso, è rappresentato dal dato di diritto positivo posto dalla Costituzione, ovvero dalla menzione delle sole Regioni da parte dell'art. 117, nono comma, Cost.

Si possono avanzare, in via di estrema sintesi, due vie, non necessariamente alternative, per superare tale *impasse* tra dato letterale e dato che si potrebbe definire sistematico della Costituzione.

La prima, che tende a privilegiare il dato sistematico, potrebbe invocare il carattere non esaustivo della previsione testuale dell'art. 117, nono comma, Cost.¹⁷; previsione che si potrebbe dire motivata da considerazioni di oppor-

¹⁴ La sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2004 ha riconosciuto la perdurante operatività del principio del “parallelismo delle funzioni” per le materie attribuite, dai rispettivi statuti costituzionali di autonomia, alla sola competenza delle Regioni speciali.

¹⁵ Sull'autonomia costituzionale (ed, in ultima analisi, sulla statualità) come carattere distintivo degli ordinamenti degli Stati membri di Federazioni rispetto alle Regioni, cfr. A. D'ATENA, *Lezioni tematiche di diritto costituzionale*, Torino, 2001, 56.

¹⁶ Cfr., sul punto, le considerazioni di A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e “potere estero” delle Regioni*, cit., 144 ss.

¹⁷ È da ricordare come, sulla base del carattere non tassativo “dello strumentario contemplato dall'art. 117” Cost., G.F. FERRARI e G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in AA.VV. (a cura di G.F. FERRARI e G. PARODI, *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 471 s., ipotizzano la conclusione di *intese*, nella forma di attività promozionali e di merito rilievo internazionale, e non solo di *accordi* tra Regioni italiane e Stati esteri. Alla luce di

tunità costituzionale, per la maggiore preoccupazione che lo svolgimento di un'attività internazionale delle Regioni, anche propedeutica all'esercizio dell'attività legislativa, ha determinato nel legislatore di revisione costituzionale.

In questa prospettiva, il riconoscimento del potere estero regionale non precluderebbe lo svolgimento di analoghe attività da parte degli enti locali, negli ambiti di propria competenza. Il – non perspicuo, in verità – criterio costituzionale di riparto delle funzioni amministrative consentirebbe di sciogliere i possibili intrecci di competenze.

A suffragare questa linea interpretativa, si può menzionare il comma 7 dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003, il quale, andando evidentemente oltre il dato costituzionale formale, riconosce a Comuni, Province e Città metropolitane lo svolgimento di attività di mero rilievo internazionale¹⁸, “nelle materie loro attribuite”, salva la – ragionevole – previsione della comunicazione alle Regioni ed alle amministrazioni statali di cui al comma 2 dello stesso articolo 6 di ogni iniziativa¹⁹.

La seconda ipotesi interpretativa, che tende a salvaguardare maggiormente il dato letterale dell'art. 117, nono comma, Cost. e che, quindi, forse, in questo senso appare preferibile, manterrebbe la riserva regionale in ordine alla conclusione delle intese e degli accordi, ma imporrebbe alla Regione stessa quanto meno l'adeguata considerazione delle esigenze e delle istanze degli enti locali in sede di scelta sull'*an*, nonché di predisposizione del contenuto di tali accordi, se non il vincolo a tali istanze, ogni qualvolta non vi sia sovrapposizione con competenze regionali²⁰.

È evidente, in questa seconda prospettiva, la necessità di un'integrazione sub-costituzionale della disciplina, per ciò che concerne le sedi di concerta-

quanto sostenuto *supra* nel testo, se ci si colloca nella linea interpretativa dei due Autori appena ricordati, deve ritenersi praticamente improbabile più che giuridicamente preclusa la conclusione di questo tipo di intese da parte di enti locali sub-regionali.

Per una distinzione in chiave procedimentale tra le due figure, cfr. R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni*, cit., 934 e nota 30.

A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e “potere estero” delle Regioni*, cit., 139 ss. ha sottolineato l'esigenza di un concorso “ambiverso” (dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Regioni nei confronti dello Stato) alla elaborazione degli atti *lato sensu* internazionali dei due tipi di enti.

Sul punto, cfr., comunque, ora i commi 2 e 3 dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003.

¹⁸ Con formula, peraltro, che si può ritenere illegittimamente restrittiva, nulla ostando, in via di principio, ad atti promozionali degli enti locali nelle materie di propria cura.

¹⁹ Tale disposizione non è tenuta presente da R. DICKMANN, *Il “potere estero” delle regioni e delle province autonome*, in AA.VV. (a cura di B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*), Milano, 2004, 195, il quale sostiene che la legge n. 131 esclude il conferimento di ambiti di operatività internazionale agli enti locali diversi da Regioni e Province autonome.

²⁰ L'esigenza di una adeguata partecipazione degli enti locali soprattutto nella “fase ascendente” delle relazioni internazionali statali e regionali è sottolineata da A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e “potere estero” delle Regioni*, cit., 146.





zione e raccordo Regioni-enti locali, spettando in primo luogo allo Statuto regionale, ad esempio in sede di istituzione del Consiglio delle Autonomie locali, l'adozione di soluzioni procedimentali, ispirate al principio di leale collaborazione Regione-enti locali, in grado di assicurare la seria considerazione delle sollecitazioni di Province e Comuni²¹.

Enti locali e cooperazione transfrontaliera

Come si accennava in apertura, il tema della cooperazione transfrontaliera merita alcune particolari considerazioni, in ragione del diverso quadro normativo che lo governa.

Tale istituto è stato, infatti, fatto oggetto di una copertura che trascende la disciplina meramente nazionale sotto più di un punto di vista.

Innanzitutto, è da ricordare il favore con il quale le Istituzioni comunitarie hanno visto il fenomeno della cooperazione transfrontaliera, al fine – come è stato osservato – di favorire “ogni sperimentazione che preluda ad un superamento delle classiche frontiere nazionali²²: si pongono in questa linea le risoluzioni del Parlamento europeo del 13 aprile 1984, di promozione degli euroconsorzi, del 12 marzo 1987 ed, infine, quelle (n. 6 e 7) adottate in occasione della Seconda Conferenza Parlamento europeo/Regioni del 27-29 novembre 1991; la già ricordata *Carta comunitaria della Regionalizzazione* del 18 novembre 1988; il regolamento della Commissione n. 1787 del 19 giugno 1984, fino ad arrivare ad alcuni programmi d'azione specifici adottati dalla Commissione²³.

Ancor più rilevante è l'attenzione dimostrata nei confronti del tema da parte del Consiglio d'Europa. In particolare, va ricordata la specifica *Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali*, siglata a Madrid il 21 maggio 1980 ed eseguita in Italia con la legge 19 novembre 1984 n. 984. Ad essa va aggiunto il protocollo aggiuntivo del 20 ottobre 1995, ancorché non sottoscritto dallo Stato italiano.

Sullo sfondo, infine, restano le disposizioni della più volte ricordata *Carta*

²¹ Cfr., sul punto, ancora A. RUGGERI, *loc. ult. cit.*, il quale, oltre al Consiglio delle Autonomie locali, fa riferimento anche a sedi di partecipazione degli enti locali “lungo l'asse che collega gli esecutivi”.

²² Così L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles* (Nota a C. cost., sent. n. 428 del 1993), in *Le Regioni*, 1998, 412.

²³ Si tratta dei programmi *Interreg*; *Interreg II* e *Interreg III*.

europaea dell'Autonomia locale, la quale all'art. 10, comma terzo, garantisce il diritto di cooperazione delle collettività locali con collettività di altri Stati “*dans des conditions éventuellement prévues par la loi*”.

Non è il caso, in questa sede, di addentrarsi in un esame delle disposizioni della Convenzione di Madrid e della relativa legge di esecuzione. Basti ricordare, ai fini del nostro discorso, la nozione estremamente ampia di cooperazione transfrontaliera ivi accolta²⁴; l'obbligo gravante sulle parti contraenti di “agevolare e promuovere” la cooperazione tra le collettività e autorità territoriali degli Stati contraenti, promuovendo la conclusione degli accordi necessari a tal fine²⁵; l'individuazione dell'ambito amministrativo come quello di principale applicazione della Convenzione.

Dal canto suo, la legge di esecuzione dell'accordo – che, probabilmente è da ritenere superata, alla luce della evoluzione della giurisprudenza costituzionale, per ciò che concerne la necessità della previa intesa (e non del semplice assenso) tra Governo ed enti territoriali prima di procedere all'accordo con l'ente territoriale straniero (art. 5) anche qualora si tratti di attività di mero rilievo internazionale – attribuisce a Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Consorzi comunali e provinciali di servizi e d'opere la competenza alla stipula degli accordi previsti dalla Convenzione.

L'inserimento della disciplina in tema di cooperazione internazionale nel quadro della cooperazione comunitaria ed in quella promossa dal Consiglio d'Europa comporta delle conseguenze di ordine ricostruttivo, poiché il coinvolgimento degli enti locali sub-regionali può valersi della copertura costituzionale offerta dall'art. 117, primo comma, Cost. agli obblighi comunitari ed a quelli internazionali²⁶.

Per quanto concerne gli obblighi comunitari, va ricordato come la recentissima sentenza n. 258 del 2004 della Corte costituzionale abbia ritenuto che gli accordi di cooperazione transfrontaliera posti in essere in esecuzione del programma *Interreg III A*, Italia – Austria trovino diretto fondamento – e sufficiente giustificazione – nell'ordinamento comunitario e, pertanto, sfuggano all'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Madrid, della relativa legge di esecuzione e dello specifico accordo quadro Italia-Austria del 1993.

Un'eventuale valorizzazione del ruolo degli enti locali sub-regionali da parte di programmi comunitari non dovrebbe trovare, quindi, alcun ostacolo opponibile nell'ordinamento italiano, sulla base dell'art. 117, comma 9 Cost.

²⁴ Cfr. il già ricordato art. 2, numero 1) della Convenzione.

²⁵ Art. 1 della legge n. 984 del 1984.

²⁶ Per degli spunti in questa direzione, cfr. la già ricordata sent. n. 428 del 1993, annotata da L. Violini.





Ma anche per gli accordi di cooperazioni transfrontaliera fondati sulla Convenzione di Madrid dovrebbero valere soluzioni simili. In particolare, va segnalato come la titolarità da parte degli enti locali di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera, fotografata, per così dire, dalla stessa legge n. 948 del 1984 di esecuzione della Convenzione di Madrid, non può essere revocata in dubbio, in quanto fornita della copertura del limite degli obblighi internazionali e, più precisamente, del sistema normativo che ruota attorno al Consiglio d'Europa²⁷ ²⁸.

In questo senso, la riserva regionale in materia di potere estero, ad ammettere che di riserva si tratti, ammette una deroga, anch'essa fondata su precise disposizioni costituzionali, a favore del riconoscimento di competenze dirette degli enti locali in materia di cooperazione internazionale.

Si tratta, peraltro, di una soluzione più che ragionevole se si considera che la cooperazione transfrontaliera investe in genere questioni di interesse comune delle collettività situate "ai due lati" del confine di Stato; questioni, quindi, che, anche in base ad una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, vedono quanto meno fortemente coinvolte competenze degli enti locali sub-regionali.

Anche in questo caso, peraltro, ogni qualvolta si tratti di funzioni che esorbitano l'ambito territoriale del Comune – ipotesi che dovrebbe essere particolarmente frequente nella cooperazione transfrontaliera – l'ente Provincia è chiamato ad assumere un ruolo centrale nella promozione, conclusione ed esecuzione dell'accordo.

²⁷ Per il quale – e soprattutto per la C.E.D.U. – già prima della riforma costituzionale del 2001, si ragionava di una posizione rafforzata delle leggi di esecuzione nel sistema delle fonti. Cfr., sul tema, L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002.

F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in AA.VV. (a cura di G. SANTANIELLO), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXV, Padova, 2004, 102, nota 101 sottolinea, peraltro, come sia rimasta isolata la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 1993 che ha riconosciuto forza passiva rinforzata alla legge n. 848 del 1955 di esecuzione nel nostro ordinamento della C.E.D.U.

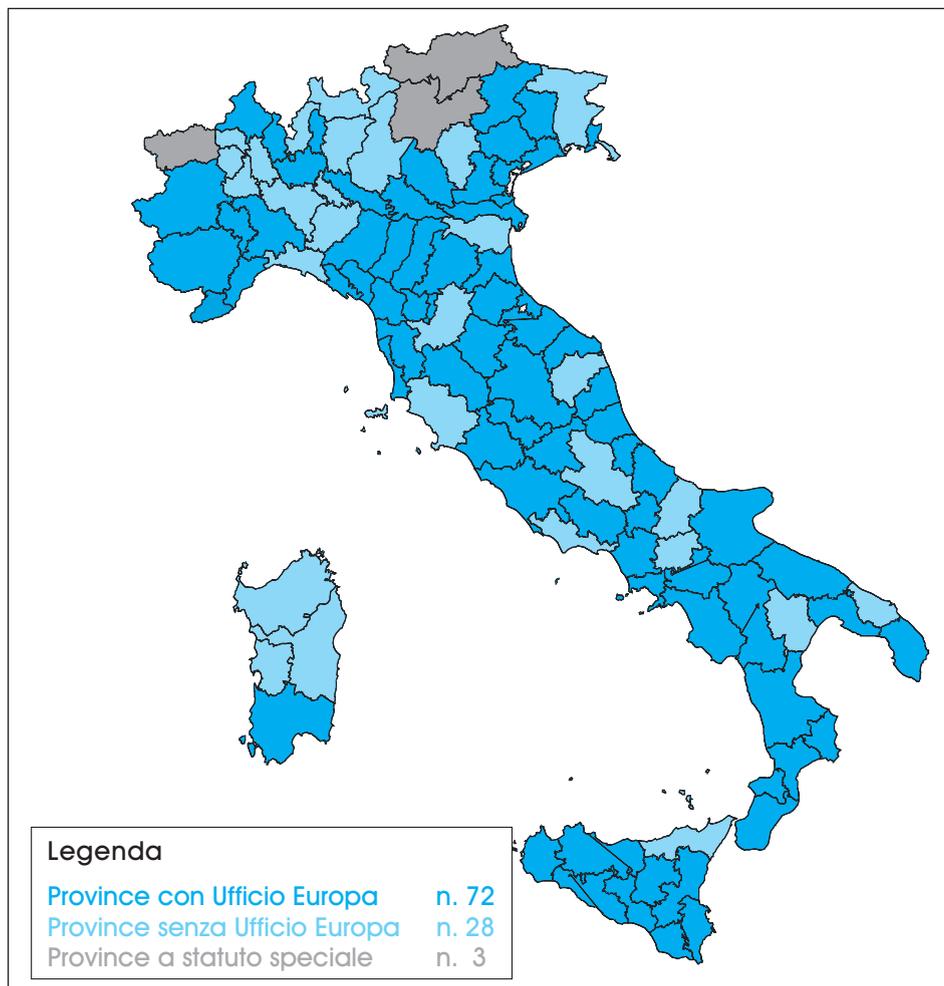
²⁸ È il caso di ricordare il vivace dibattito sull'incorporazione della *Carta europea dell'autonomia locale* nel diritto comunitario. Tanto il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) in seno al Consiglio d'Europa, con la risoluzione n. 154 del 2003, quanto il Comitato delle Regioni (parere CdR 237/2002 fin.) ed il Parlamento europeo (risoluzione 2000/2141) hanno auspicato l'adesione dell'Unione europea in quanto tale alla Carta.

Benché sia stata espressamente presa in considerazione dal Gruppo di lavoro II, la proposta non ha avuto seguito in sede di elaborazione del *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, ma non può certo dirsi uscita dall'agenda della discussione politica.

Appendice
di documentazione

Tab. 1

La mappa degli Uffici Europa delle Province italiane





Tab. 2

Presenza presso le Province italiane di un Ufficio Europa formalizzato

	Nord		Centro		Sud-Isole		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Province con Ufficio Europa	29	67,4	19	76,0	24	75,0	72	72,0
Province senza Ufficio Europa	14	32,6	6	24,0	8	25,0	28	28,0
Totale	43	100	25	100	32	100	100	100,0

Tab. 3

Anno di costituzione degli Uffici Europa

	Nord		Centro		Sud-Isole		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Prima del 1997	7	24,1	3	15,8	3	12,5	13	18,1
Dal 1998 al 2000	11	37,9	11	57,9	10	41,7	32	44,4
Dal 2001 al 2003	10	34,5	3	15,8	10	41,7	23	31,9
Non indicato	1	3,4	2	10,5	1	4,2	4	5,6
Totale	29	100	19	100	24	100	72	100

Tab. 4

Posizione dell'ufficio all'interno dell'Ente

	Nord		Centro		Sud-Isole		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Assessorato Politiche Comunitarie	13	44,8	8	42,1	10	41,7	31	43,1
Presidenza	9	31,0	6	31,6	8	33,3	23	31,9
Altro Assessorato	6	20,7	5	26,3	4	16,7	15	20,8
Non specificato	1	3,4	0	0,0	2	8,3	3	4,2
Totale	29	100	19	100	24	100	72	100

Tab. 5

Personale degli Uffici Europa per macroaree geografiche

Macroaree	Nr	%
Nord	99	33,9
Centro	79	27,1
Sud	114	39,0
Totale	292	100

Tab. 6

Classi di personale per macroaree geografiche

	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Fino a 3	20	58,8	6	17,6	8	23,5	34	100
4-5	6	25,0	9	37,5	9	37,5	24	100
6-10	1	8,3	4	33,3	7	58,3	12	100
Oltre 10 (21)	1	100	-	-	-	-	1	100
Non so	1	100	-	-	-	-	1	100



Tab. 7

Distribuzione del personale per Provincia

Agrigento	3	Gorizia	3	Ragusa	5
Alessandria	3	Imperia	4	Ravenna	3
Ancona	10	Isernia	3	Reggio di Calabria	2
Arezzo	2	La Spezia	2	Reggio nell'Emilia	4
Ascoli Piceno	5	Lecce	10	Rieti	5
Asti	3	Lecco	2	Rimini	0
Avellino	4	Lucca	2	Roma	6
Bari	3	Mantova	3	Rovigo	2
Belluno	2	Massa - Carrara	4	Salerno	7
Bologna	4	Milano	4	Savona	1
Cagliari	6	Modena	3	Siena	2
Caltanissetta	2	Napoli	9	Siracusa	4
Caserta	4	Novara	3	Taranto	5
Catania	7	Padova	2	Teramo	2
Catanzaro	1	Palermo	6	Terni	1
Chieti	4	Parma	2	Torino	21
Cosenza	5	Perugia	4	Trapani	9
Cremona	2	Pesaro e Urbino	4	Treviso	6
Crotone	3	Pescara	4	Varese	3
Cuneo	3	Pisa	5	Venezia	2
Enna	5	Pistoia	4	Verbano - Cusio - Ossola	4
Foggia	5	Pordenone	4	Verona	2
Forlì	2	Potenza	1	Vibo Valentia	5
Frosinone	8	Prato	6	Viterbo	1



Tab. 8

Qualifica del personale impiegato negli Uffici Europa

Qualifica	Nr	%
Dirigente	31	11.1
Funzionario	101	36.2
Amministrativo	66	23.7
Esterno	55	19.7
Altro	26	9.3
Totale	279	100.0

Tab. 9

Qualifica del personale impiegato negli Uffici Europa per tipologia di contratto

	Dip. Full time		Dip. Part time		Collaborazioni		Prestazioni professionali		Non so	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Dirigente	26	15,6	1	5,0	1	1,8	3	25,0	0	0,0
Funzionario	85	50,9	7	35,0	7	12,7	0	0,0	2	4,2
Amministrativo	48	28,7	8	40,0	9	16,4	0	0,0	1	4,2
Esterno	1	0,6	1	5,0	38	69,1	9	75,0	6	25,0
Altro	7	4,2	3	15,0	0	0,0	0	0,0	14	58,3
Non so	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	8,3
Totale	167	100	20	100	55	100	12	100	25	100

Tab. 10

Numero di corsi di formazione seguiti dal personale degli Uffici Europa negli ultimi 3 anni

	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Nessun corso	42	44.2	38	47.5	54	51.9	134	48.0
1 corso	21	22.1	13	16.3	4	3.8	38	13.6
2 corsi	19	20.0	10	12.5	20	19.2	49	17.6
3 corsi	8	8.4	9	11.3	5	4.8	22	7.9
4 corsi	5	5.3	10	12.5	21	20.2	36	12.9
Totale	95	100	80	100	104	100	279	100.0

Tab. 11

Argomento dei corsi svolti dalle persone impiegate negli uffici Europa negli ultimi 3 anni

Argomento	Nord		Centro		Sud		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Politiche di settore	14	14.0	11	10.6	16	16.6	42	13.9
Normativa	24	23.8	22	22.0	19	15.4	20	20,0
Bandi e programmi specifici	20	20.3	26	26.2	31	30.8	26	26
Metodologia	42	42.0	41	41.1	37	37.3	40	40
Totale	100							



157

Tab. 12

Numero dei corsi di formazione svolti in relazione alle diverse qualifiche del personale degli Uffici Europa

	Numero corsi					Totale
	Nessun corso	1 corso	2 corsi	3 corsi	4 corsi	
Dirigente	67.7%	6.5%	9.7%	9.7%	6.5%	100%
Funzionario	25.7%	19.8%	19.8%	14.9%	19.8%	100%
Amministrativo	51.5%	15.2%	22.7%	1.5%	9.1%	100%
Esterno	60.0%	10.9%	18.2%	5.5%	5.5%	100%
Altro	76.9%	0%	3.8%	0%	19.2%	100%

Tab. 13

Le attività di formazione sulle politiche comunitarie realizzate dagli uffici Europa a favore del proprio territorio

	Nord		Centro		Sud		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Si	21	48.8	14	56.0	7	21.9	42	58.3
No	22	51.2	11	44.0	25	78.1	30	41.7
Totale	43	100	25	100	32	100	72	100

In tutto sono stati attivati 98 corsi di formazione

Media per provincia: 2,3



Tab. 14

I destinatari delle attività di formazione sulle politiche comunitarie realizzate dagli uffici Europa a favore del proprio territorio

	Nr	%
Dipendenti interni all'ente	35	42.7
Dipendenti di altri enti pub.	29	35.4
Cittadini	12	14.6
Amministratori/politici	3	3.7
Dip. Di altri enti privati	3	3.7
Non specificato	16	-
Totale	82	100

Tab. 15

Eventi a carattere locale organizzati dagli Uffici Europa per sensibilizzare sulle tematiche comunitarie

	Nord		Centro		Sud		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Si	19	44.2	11	44.0	14	43.8	44	61.1
No	24	55.8	14	56.0	18	56.3	28	38.9
Totale	43	100	25	100	32	100	72	100.0

In tutto sono stati attivati 119 eventi - Media per provincia: 2.7 eventi

Tab. 16

Visite alle Istituzioni di Bruxelles organizzate dagli Uffici Europa

	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Si	10	23.3	10	40.0	11	34.4	31	43.1
No	33	76.7	15	60.0	21	65.6	41	56.9
Totale	43	100	25	100	32	100	72	100

In tutto sono state organizzate 66 visite - Media per provincia: 2.1

Volendo si può inserire il dato per ogni singola provincia (A7 - 4)

Tab. 17

Numero di Uffici che hanno presentato progetti a finanziamento comunitario negli ultimi 3 anni per macroarea

	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Si	24	82,8	17	89,5	21	87,5	62	86,1
No	5	17,2	2	10,5	3	12,5	10	13,9
Totale	29	100	19	100	24	100	72	100



Tab. 18

Numero di Uffici che hanno presentato progetti a finanziamento comunitario negli ultimi 3 anni per anno di costituzione

	Non specificato		Fino al 1997		1998-2000		2001-2003	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Si	3	75,0	10	76,9	31	96,9	18	78,3
No	1	25,0	3	23,1	1	3,1	5	21,7
Totale	4	100	13	100	32	100	23	100

Tab. 19

Numero di progetti, raggruppati per classi, presentati a finanziamento comunitario negli ultimi 3 anni per macroarea

Nr progetti	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Non so	2	8,3	-	0,0	2	9,5	4	6,4
1-5	9	37,5	8	47,1	15	71,4	32	51,6
6-10	6	25,0	5	29,4	3	14,3	14	22,6
11-15	6	25,0	3	17,6	1	4,8	10	16,1
Oltre 15	1	4,2	1	5,9	-	0,0	2	3,2
Totale	24	100	17	100	21	100	62	100

Tab. 20

Numero di progetti presentati per Provincia

	Nr	%		Nr	%
Agrigento	4	1	Palermo	6	1,4
Alessandria	11	2,7	Parma	5	1,2
Ancona	7	1,7	Perugia	3	0,7
Arezzo	5	1,2	Pesaro	10	2,4
Ascoli Piceno	5	1,2	Pescara	4	1
Asti	2	0,5	Pisa	11	2,7
Avellino	4	1	Pistoia	3	0,7
Belluno	7	1,7	Potenza	6	1,4
Bologna	13	3,1	Prato	13	3,1
Cagliari	2	0,5	Ragusa	6	1,4
Caserta	5	1,2	Ravenna	10	2,4
Catania	7	1,7	R. Calabria	4	1
Catanzaro	3	0,7	Reggio Emilia	7	1,7
Chieti	10	2,4	Rieti	8	1,9
Cosenza	4	1	Rimini	6	1,4
Crotone	1	0,2	Roma	15	3,6
Enna	4	1	Rovigo	13	3,1
Forlì	2	0,5	Savona	3	0,7
Frosinone	20	4,8	Siena	3	1
Isernia	5	1,2	Siracusa	4	1
La Spezia	2	0,5	Taranto	1	0,2
Lecce	14	3,4	Teramo	3	0,7
Lecco	5	1,2	Terni	1	0,2
Lucca	7	1,7	Torino	29	7
Mantova	12	2,9	Trapani	5	1,2
Milano	4	1	Treviso	10	2,4
Modena	13	3,1	Varese	4	1
Napoli	7	1,7	Venezia	16	3,9
Novara	7	1,7	Verbano-Cusio-Ossola	1	0,2
Padova	7	1,7	Vibo Valentia	4	1



Tab. 21

Stato del progetto per la valutazione

Macroaree	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Non risposta	34	18,0	9	7,0	9	9,4	52	12,6
Finanziato	90	47,6	77	59,7	47	49,0	214	51,7
Non finanziato	27	14,3	19	14,7	29	30,2	75	18,1
In attesa	38	20,1	24	18,6	11	11,5	73	17,6
Totale	189	100	129	100	96	100	414	100



161

Tab. 22

Ruolo dell'Ente nel progetto

	Nord		Centro		Sud		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Project leader	38	20,1	12	9,3	17	17,7	67	16,2
Partner	55	29,1	68	52,7	46	47,9	169	40,8
Non risposta	96	50,8	49	38,0	33	34,4	178	43,0
Totale	189	100	129	100	96	100	414	100

Tab. 23

Principale settore dell'Ente coinvolto

	Nr	%		Nr	%
Agricoltura	18	4,3	Programmazione	13	3,1
Ambiente	56	13,5	Ricerca e sviluppo	4	1
Coop.int.	22	5,3	Risorse umane	1	0,2
Cultura	46	11,1	Sanità	1	0,2
Economia	19	4,6	Telematica	3	0,7
Formazione	39	9,4	Altro	71	17,2
Giovani	17	4,1	Non so	39	9,4
Politiche sociali	48	11,6	Non risposta	1	0,2
Politiche del lavoro	16	3,9	Totale	414	100

Tab. 24

Programma di finanziamento utilizzato per macroarea

Programma	Nord	Centro	Sud	Totale
Non indicato	46	54	27	127
Anno europeo per i disabili 2004	3	2		5
AE educazione attraverso lo sport	4			4
AGIS	1			1
ALFA II	1			1
ASIA INVEST II			1	1
Asia IT&C			1	1
ASIA-URBS	3	5		8
Azioni di ONG a favore dei PVS		1		1
CULTURA 2000	11	3	10	24
DAPHNE I (2000-2003)	1	2	3	6
eContent			1	1
eLearning			1	1
EQUAL settoriale	13	8	11	32
EQUAL geografico		3		3
EUMEDIS			1	1
GIOVENTU'	5	7	1	13
INTERREG III	39	8	5	52
INTERREG III - Sezione C	15	3	3	21
LEADER+	6	3	7	16
LEONARDO DA VINCI II	6	4	6	16
LIFE III	17	12	10	39
MEDA II	1	2		3
MEDIA+ Formazione		1		1
Parità tra donne e uomini	1	2	1	4
PHARE CBC (Cross Border Cooperation)	1	1		2
PHARE-TWINNING	4		1	5
SOCRATES II		1		1
TACIS IBPP - Società civile e iniziative locali	1			1
TACIS II	1	1	2	4
URB-AL II	9	6	2	17
VI PQ R&ST	2			2
Totale	191	129	94	414



Tab. 25

Appartenenza dell'ufficio a network

	Nord		Centro		Sud		Italia	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Si	16	55,2	12	41,4	15	51,7	43	59,7
No	13	44,8	7	58,6	9	48,3	29	40,3
Totale	29	100,0	19	100,0	24	100,0	72	100,0

In tutto sono stati attivati 97 network



Tab. 26

Livello di azione del network di appartenenza

Livello	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Locale	1	2,3	1	4,3	3	10,0	5	5,2
Provinciale	1	2,3	1	4,3	1	3,3	3	3,1
Regionale	3	6,8	0	0,0	3	10,0	6	6,2
Nazionale	2	4,5	2	8,7	5	16,7	9	9,3
Europeo	33	75,0	17	73,9	16	53,3	66	68,0
Non specificato	4	9,1	2	8,7	2	6,7	8	8,2
Totale	44	100	23	100	30	100	97	100