

Le Regioni e gli Enti locali sono da tempo una componente naturale del panorama sociale europeo. Il nostro continente, infatti, molto più di quanto si possa dire per altre aree geografiche, presenta una forte connotazione territoriale, e questo in termini: sociali, culturali, etnici, economici ed anche politici. Questa ultima componente è stata, ed in parte lo è ancora, alla base di una forte conflittualità interna rinvenibile in molti Stati del vecchio continente. L'Unione europea si è inserita in questo delicato confronto svolgendo un ruolo duplice ed apparentemente contraddittorio. Da una parte, ha rafforzato le identità regionali e dall'altra, ne ha "irregimentato" le dinamiche. Il risultato, raggiunto da ultimo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, è un'ulteriore emersione della componente territoriale nel percorso unionista, alla quale ha corrisposto un conseguente consolidamento anche sul piano interno. Il volume "L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale" indaga alcuni aspetti di questo interessante processo, che non sembra aver esaurito la sua spinta propulsiva. I contributi presentati dimostrano come gli enti territoriali, oltre a proporsi quali attori – se non protagonisti, sicuramente non più semplici comparse – della *Governance* multilivello europea, svolgono compiti che appaiono indispensabili ad assicurare un'effettiva realizzazione degli obiettivi che le istituzioni europee puntano a raggiungere. Come risulta, in particolare, guardando alla politica ambientale ed energetica unionista e alla complessa azione europea volta ad innalzare la qualità della regolamentazione, sia sul piano europeo che su quello interno. Anche nel campo delle politiche a favore dell'occupazione e dello sviluppo economico, l'Unione, pur rimanendo priva di strumenti che le consentano di imporre percorsi comuni, trova nelle Regioni e negli Enti locali dei soggetti particolarmente attenti e ricettivi agli stimoli che provengono dall'Europa. Ambiente ed energia; Better regulation e trasparenza; politiche per l'occupazione, lo sviluppo e l'innovazione corrispondono alle tematiche sulle quali si sono incentrati gli studi e le attività didattiche durante i tre anni della Cattedra Jean Monnet (2017-2020), della quale questa opera costituisce il risultato finale.

Fabio Raspadori, professore abilitato ordinario in diritto internazionale e diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, è direttore del Master in Progettazione e accesso ai fondi europei per la cultura, la creatività ed il multimediale e titolare della Cattedra Jean Monnet della Commissione europea su «L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale» (2017-2020).

€ 26,00



F. Raspadori (a cura di) – L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale

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

a cura di  
**Fabio Raspadori**



G. Giappichelli Editore

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



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

*a cura di*

Fabio Raspadori



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100  
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3763-9

ISBN/EAN 978-88-921-9380-2 (ebook - pdf)

*La pubblicazione del presente volume si avvale del supporto del Programma Erasmus + dell'Unione europea, Jean Monnet Activities (Project Number 587178-EPP-1-2017-1-IT-EPPJMO-CHAIR).*

*This publication is supported by the Erasmus+ Programme, Jean Monnet Activities (Project Number 587178-EPP-1-2017-1-IT-EPPJMO-CHAIR).*

With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



A.D. 1308  
**unipg**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI PERUGIA

**diisp** UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO  
DI ECCELLENZA  
SCIENZE POLITICHE



Stampa: Rotolito S.p.A. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# INDICE

*pag.*

*Abbreviazioni*

*Profilo degli autori*

*Premessa*

## Capitolo I

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

*Fabio Raspadori*

1.	Dinamicità della nozione di soggettività internazionale	2
2.	La specificità delle Regioni nel processo di integrazione europea: dalla <i>cecità regionale</i> alla loro progressiva emersione	3
3.	Funzione propulsiva del Comitato delle Regioni	5
4.	I rapporti interregionali: tipologie di reti	6
4.1.	Caratteristiche generali delle reti interregionali coordinate dal CdR	7
4.1.1.	Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 – <i>Europe 2020 Monitoring Platform</i>	8
4.1.2.	Piattaforma di monitoraggio regionale sul principio di sussidiarietà – <i>Subsidiarity Monitoring Network</i>	8
4.1.3.	REGPEX	9
4.1.4.	<i>Task force</i> per la sussidiarietà e la proporzionalità e per fare meno in modo più efficiente	9
4.1.5.	Strategie macroregionali	11
4.1.6.	Gruppi tematici interregionali del CdR	11
4.1.7.	Patto dei Sindaci per il clima e l'energia	12
4.1.8.	Piattaforma Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)	12
4.1.9.	Cooperazione territoriale	13
4.1.10.	Rete di hub regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'Ue (RegHub) – Progetto pilota	14
4.1.11.	Iniziativa Città e Regioni per l'integrazione	15

	<i>pag.</i>
4.1.12. Atlante per la cooperazione decentrata – Autorità Locali e Regionali per lo sviluppo – <i>Decentralised Cooperation – Local and Regional Authorities for Development – Atlas</i>	16
4.1.13. Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea – ARLEM	16
4.1.14. Conferenza degli Enti regionali e locali del partenariato orientale (CORELAP)	17
5. Tipologie di Enti partecipanti alle reti interregionali del CdR	17
5.1. Reti di Enti con poteri legislativi	18
5.2. Reti di Enti rappresentati nel CdR	18
5.3. Partecipazione subordinata ad autorizzazioni	19
5.4. Enti a partecipazione diffusa	19
6. Funzioni svolte dalle Reti interregionali del CdR	20
6.1. Informazione, formazione, analisi e confronto	21
6.2. Favorire l’attuazione di piani d’azione e di politiche interregionali	22
6.3. Incoraggiare relazioni con Enti territoriali <i>extra</i> europei	23
6.4. Fornire canali di partecipazione ai processi decisionali e di controllo Ue	24
7. Conclusioni finali	25
Riferimenti bibliografici	28

## **Capitolo II**

### **LE POLITICHE EUROPEE: IL CASO DI STUDIO DELL’ENERGIA, TRA CENTRO E TERRITORI**

*Diletta Paoletti*

1. Ambiente ed energia: le politiche “di frontiera” dell’Unione europea	31
1.1. Il perimetro giuridico dell’azione europea in tema ambientale ed energetico	32
2. La politica energetica dell’Unione	36
2.1. Il perimetro operativo della politica energetica: temi, metodo e finanziamenti	41
2.2. Il ruolo degli Enti Locali nella <i>governance</i> multilivello	48
3. Conclusioni	52
Riferimenti bibliografici	55

## **Capitolo III**

### **L’EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEGLI EDIFICI PUBBLICI SECONDO LA REGIONE UMBRIA, TRA STRATEGIE EUROPEE E ESIGENZE DEL TERRITORIO**

*Maria Ruggiero, Stefania Brufani*

## Capitolo IV

### LA *GOVERNANCE* EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE E LO SVILUPPO ALLA LUCE DELL'EMERGENZA PANDEMICA E DEL NUOVO *GREEN DEAL*

*Massimo Bartoli*

1. Introduzione. Il binomio “occupazione e sviluppo” nell’ordinamento dell’Unione europea alla luce dell’art. 3, par. 3, TUE	79
2. Le nozioni di sviluppo e sostenibilità. Le competenze dell’Unione	86
3. La competenza europea sulle politiche occupazionali	89
4. Il consolidamento di una Strategia europea sull’occupazione nella <i>governance</i> su “occupazione e sviluppo”: l’ambito plurisettoriale, le procedure e gli attori coinvolti	91
5. L’impatto del Green Deal e del Covid sulla <i>governance</i> per l’occupazione e lo sviluppo: un quadro di sintesi	105
6. Considerazioni finali	112
Riferimenti bibliografici	114

## Capitolo V

### L’INTEGRAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NEL SEMESTRE EUROPEO

*Melisso Boschi*

## Capitolo VI

### *BETTER REGULATION* SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: DAGLI INDIRIZZI EUROPEI, ALLE STRATEGIE NAZIONALI E LOCALI

*Laura Berionni*

1. Premessa	125
2. Il contesto internazionale ed europeo della <i>Better regulation</i>	127
3. <i>Better regulation</i> e <i>Small Business Act</i>	132
4. Il contesto nazionale	139
5. Esperienze regionali e <i>best practices</i>	141
6. Brevi osservazioni conclusive	148
Riferimenti bibliografici	148



### Capitolo VII

#### **BETTER REGULATION SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO EUROPEO: FACCIAMO IL PUNTO**

*Cecilia Odone*

1. Premessa	151
2. <i>Better regulation</i> : bilancio e perseveranza nell'impegno	153
3. Dal programma di mandato al programma di lavoro 2020 della Commissione von der Lyen	156
4. <i>Strategic foresight</i> e <i>Better regulation</i>	159
5. Conclusioni	161
Bibliografia e documentazione	162

### Capitolo VIII

#### **QUANTO È DIFFICILE SEMPLIFICARE. LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA**

*Federica Cacciatore*

1. Introduzione	165
2. <i>Better regulation</i> e semplificazione. Una distinzione netta?	167
3. La complessa evoluzione della <i>governance</i>	169
4. Il quadro attuale: fra <i>task force</i> e unità strutturali	172
5. Considerazioni conclusive	173
Bibliografia	173

### Capitolo IX

#### **TRASPARENZA E SERVIZI ONLINE: OBIETTIVI DI BETTER REGULATION**

*Gloria Pettinari*

1. Premessa	175
2. La politica di trasparenza e l'accesso agli atti in ambito europeo	177
3. L'accesso in Italia e la nuova interpretazione del diritto all'informazione in ambito europeo	178
4. Qualità della regolazione, trasparenza e diffusione dei servizi	183
5. Mercato unico digitale, <i>front office online</i> ed il necessario coordinamento multilivello	185
6. Un'indispensabile strategia per affrontare la sfida Covid. L'importante esperienza regionale	187
Riferimenti bibliografici	189

## ABBREVIAZIONI

Analisi di Impatto della Regolazione	AIR
Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea	ARLEM
Banca Europea per gli Investimenti	BEI
Comitato delle Regioni	CdR
Comunità Economica Europea	CEE
Decreto Dirigenziale	D.D.
Decreto Giunta Regionale	D.G.R.
Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi	DAGL
Dipartimento per la Funzione Pubblica	DFP
Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza	DRR
<i>European Green Deal</i>	EGD
<i>Green Deal</i>	GD
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	FESR
Fondo Sociale Europeo	FES
<i>Freedom of Information Act</i>	FOIA
Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale	GECT
<i>Next Generation EU</i>	NGEU
Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico	OCSE/OECD
Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza	PNRR
Piccole e Medie Imprese	PMI
Programmi Nazionali di Riforma	PNR
Programmi Operativi Regionali	POR
Progetto su “L’attuazione delle politiche dell’Unione europea a livello regionale e locale”	EUREL
<i>Regulatory Fitness and Performance Programme</i>	REFIT
<i>Small Business Act</i>	SBA
Strategia Europea per l’Occupazione	SEO
<i>Strategic Energy Technology Plan</i>	SET plan

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea	TFUE
Trattato sull'Unione Europea	TUE
Unione europea	Ue
Valutazione d'Impatto della Regolazione	VIR

## PROFILO DEGLI AUTORI

**Massimo Bartoli**, docente a contratto di diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Studi di Perugia e titolare del modulo «Diritto e politiche dell'Ue per l'occupazione e lo sviluppo» nell'ambito della Cattedra *Jean Monnet* (2017-2020). Ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in diritto internazionale e diritto dell'Ue presso l'Università di Firenze.

**Laura Berionni**, collaboratrice del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, titolare del modulo «*La Better regulation* e la semplificazione amministrativa» nell'ambito della Cattedra *Jean Monnet* (2017-2019). Attualmente lavora come “specialista giuridico amministrativo” presso il Comune di Pesaro.

**Melisso Boschi**, consigliere parlamentare del Senato della Repubblica con incarico di reggente dell'Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario del Servizio Studi. È stato ricercatore in Economia politica presso l'Università degli Studi di Roma Tre e funzionario esperto in finanza pubblica del Ministero dell'Economia e delle finanze.

**Stefania Brufani**, tecnico ambientale presso la Sezione Interventi per lo sviluppo sostenibile in materia di energia e rifiuti presso il Servizio Energia, Ambiente, Rifiuti della Regione Umbria ove cura gli aspetti tecnici e connessi alla gestione delle risorse comunitarie nonché le relative piattaforme di monitoraggio relativamente agli investimenti in materia di efficienza energetica.

**Federica Cacciatore**, dottoressa di ricerca in Scienza politica, è componente della *Delivery Unit* nazionale per la semplificazione amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica. Ha insegnato Politiche della semplificazione amministrativa all'Università degli Studi della Tuscia ed è condirettrice della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

**Cecilia Odone**, esperta del funzionamento e del monitoraggio strategico del processo decisionale e legislativo dell'Ue e delle sue ricadute sulle Regioni

italiane. Ha collaborato con l'Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna, attualmente è consulente del CINSEDO – Centro Interregionale Studi e Documentazione di Roma.

**Diletta Paoletti**, esperta di politiche e finanziamenti europei. Assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Perugia, coordinatrice del Master in Progettazione e accesso ai fondi europei per la cultura, la creatività e il multimediale, Università di Perugia, titolare del modulo su «L'attuazione delle politiche europee da parte delle autorità locali e regionali in materia di energia ambiente» della Cattedra *Jean Monnet* (2017-2020).

**Gloria Pettinari**, dottoranda di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia, titolare del modulo “*La Better regulation* e la semplificazione amministrativa” nell'ambito della Cattedra *Jean Monnet* (2019-2020).

**Fabio Raspadori**, professore abilitato ordinario in diritto internazionale e diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, direttore del Master in Progettazione e accesso ai fondi europei per la cultura, la creatività ed il multimediale, Università di Perugia, titolare della Cattedra *Jean Monnet* «L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale» (2017-2020).

**Maria Ruggiero**, responsabile della Sezione Interventi per lo sviluppo sostenibile in materia di energia e rifiuti presso il Servizio Energia, Ambiente, Rifiuti della Regione Umbria dove, ha maturato competenze nella gestione dei finanziamenti pubblici e dei fondi europei con particolare riferimento agli interventi su opere pubbliche. Si occupa anche di sviluppo sostenibile, prevenzione dei rifiuti e di comunicazione ambientale.

## PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mento della Funzione pubblica; Mauro Orsini, presidente APMI Umbria; Nicola Angelini presidente giovani imprenditori APMI Umbria; Davide Pettinari, Dipartimento di Scienze politiche Università di Perugia; Chiara Cordova, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

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

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

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

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



Più in generale, si può dire che l'Europa ha iniziato a bussare alla porta delle Autorità locali e regionali e che queste si stanno attrezzando per rimettere ordine negli spazi di loro competenza seguendo sempre più le indicazioni che provengono da Bruxelles. La strada da percorrere è ancora lunga, come anche da accrescere è la consapevolezza da parte di politici, amministratori e cittadini del ruolo e dell'importanza che riveste la Ue a livello locale. Ma il tracciato è segnato e non si può neppure dire che si sia all'inizio di un cammino; che rimane sì ancora arduo e complesso, ma del quale si scorgono ormai chiaramente i vantaggi, sia sul piano economico, che su quello sociale e valoriale.

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

Perugia, 28 ottobre 2020

## Capitolo I

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

*Fabio Raspadori*\*

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

---

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

## 1. Dinamicità della nozione di soggettività internazionale

Secondo la dottrina prevalente, la soggettività internazionale è una condizione che attiene essenzialmente agli Stati e, tenendo conto di alcuni limiti ed eccezioni, anche ad alcune organizzazioni internazionali e a pochi altri enti<sup>1</sup>.

Da tempo, tuttavia, sono molte le voci di autorevoli studiosi appartenenti non solo alle discipline internazionalistiche<sup>2</sup>, secondo i quali la nozione di soggettività internazionale deve essere ripensata alla luce delle caratteristiche della comunità internazionale attuale<sup>3</sup>.

Gli elementi che è possibile richiamare a sostegno di una concezione più inclusiva si moltiplicano e si rafforzano con il passare del tempo. Per citare i più noti, si possono menzionare: la presenza di società multinazionali che dispongono di risorse economiche e capacità operative superiori a quelle di molti Stati sovrani; il peso della cosiddetta *soft law*, in particolare dei codici di condotta e degli standard tecnici, prodotti il più delle volte da enti privati, ma ai quali si attengono scrupolosamente numerosi soggetti internazionali; per non parlare del ruolo svolto da varie organizzazioni non governative internazionali e degli stessi individui, che attraverso il diritto umanitario sono divenuti soggetti attivi e passivi nell'ambito di sistemi di controllo e tutela di rilievo internazionale<sup>4</sup>. E la lista – con annesse esemplificazioni, di quanto sia varia e differenziata la categoria di soggetti e regole *originali*, che oggi hanno un peso nel contesto dei rapporti giuridici internazionali – potrebbe proseguire a lungo.

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

---

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

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

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

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

In sostanza, cercando di sintetizzare il nocciolo della speculazione scientifica di Arangio-Ruiz, l'illustre giurista ritiene che non sia corretto concepire la personalità internazionale a partire dagli Stati e dai loro attributi sovrani, bensì occorra guardare al concreto atteggiarsi della molteplicità di enti che esercitano un ruolo nel contesto delle relazioni internazionali, e da questa prospettiva valutare quali siano i soggetti che effettivamente svolgono un ruolo nell'ordinamento internazionale ed in che modo loro presenza ed il loro *status* debbano essere considerati<sup>5</sup>.

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

In realtà, ci concentreremo su di un aspetto poco trattato dalla letteratura specialistica e che concerne in particolare il solo ordinamento giuridico dell'Unione europea. Ci occuperemo, infatti, delle reti interregionali coordinate dal Comitato delle Regioni dell'Unione europea. L'obiettivo è quello di portare, attraverso un'indagine circoscritta e utilizzando il metodo dell'induzione, un contributo alla teoria di una soggettività aperta di diritto internazionale, a partire dallo *status* speciale delle Regioni nel contesto dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea<sup>6</sup>.

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

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

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

---

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

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

Come è noto ai cultori della materia, originariamente – ossia per almeno i primi venti anni del processo di integrazione – gli enti di autonomia territoriale rimasero pressoché assenti dalle dinamiche comunitarie. Solo negli anni '80 – e con una parziale anticipazione del Fondo di sviluppo regionale istituito negli anni '70<sup>7</sup> – la dimensione regionale ha trovato un suo primo riconoscimento nei Trattati istitutivi con la politica di coesione economica e sociale, introdotta nell'Atto Unico Europeo quale nuova competenza comunitaria.

Non c'è da stupirsi quindi se è proprio a partire dagli anni '80 che si moltiplicano, sia nel contesto europeo che all'interno degli Stati membri dell'allora CEE, le istanze territoriali volte ad accrescere il ruolo ed i compiti delle autorità regionali nel percorso integrazionista<sup>8</sup>. Tuttavia, a tale fermento corrisponde una simmetrica frustrazione. È in questa fase, infatti, che prende forza la cosiddetta accusa di *cecità regionale* rivolta alle istituzioni di Bruxelles. Ciò che si contestava, soprattutto da parte delle Autorità sub-statali presenti negli Stati federali (primi tra tutti i Länder tedeschi) ed in quelli a forte regionalizzazione, era, per attenerci all'essenziale: a) l'assenza delle Regioni, o di loro organi rappresentativi, dalle “stanze dei bottoni” dove vengono prese le decisioni a livello europeo; b) il pericolo che attraverso l'azione normativa unionista si potessero restringere gli spazi di autonomia regionale faticosamente guadagnati sul piano interno<sup>9</sup>.

La storia ci dice che una parziale risposta alle richiamate rimostranze si è avuta, prima con il Trattato di Maastricht del 1992 – con il quale nasce il Comitato delle Regioni (CdR) e si sviluppa la politica di coesione – poi e, soprattutto, con il più recente Trattato di Lisbona del 2007, che rafforza sotto diversi aspetti il ruolo regionale nell'ordinamento unionista. Infatti, nonostante la dottrina non sia pienamente concorde sul punto, con Lisbona non ci si è limitati a consolidare la posizione dell'organo di rappresentanza regionale, il CdR, ma vengono introdotte importanti novità che danno maggior peso e poteri alle dinamiche territoriali nel processo di integrazione<sup>10</sup>. Ruolo e dinamiche che, co-

---

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

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

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

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

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

### 3. Funzione propulsiva del Comitato delle Regioni

Il Comitato delle Regioni non è un'istituzione europea ai sensi dell'art. 13 del Trattato sull'Unione europea (TUE); in questo senso, quindi, non è abilitato ad emanare atti vincolanti e neppure a partecipare con potere di interdizione ai processi decisionali, pure nei casi in cui si affrontino tematiche di rilievo territoriale. Per i cultori del bicchiere mezzo vuoto, questa condizione è sufficiente per confermare, anche dopo Lisbona, il giudizio di permanente cecità – o quanto meno di fortissima miopia – dell'Unione europea rispetto alla realtà regionale<sup>11</sup>.

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

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

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

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

---

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

<sup>12</sup> Si veda, per una breve ma precisa disamina dei poteri in materia di sussidiarietà per le regioni dopo Lisbona, G. VARA ARRIBAS-D. BOURDIN, *What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework?* in *EIPAScope*, 2, 2012, p. 13 ss. [http://aei.pitt.edu/43477/1/20121213145031\\_GVA\\_Eipascope2012\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/43477/1/20121213145031_GVA_Eipascope2012_2.pdf).

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

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

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

#### 4. I rapporti interregionali: tipologie di reti

Dopo le dovute premesse ed i chiarimenti generali, veniamo al cuore della nostra analisi. Il CdR, conseguentemente agli accresciuti poteri che gli sono stati assegnati – prima e dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>14</sup> – ha iniziato a dotarsi di meccanismi per interpretare al meglio il ruolo che stava assumendo nell'apparato organico istituzionale dalla Ue.

---

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

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

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

Le reti create o promosse dal CdR non sono, ovviamente, l'unica modalità associativa mediante la quale gli Enti territoriali europei svolgono attività di rilievo transazionale ed internazionale<sup>15</sup>. Per limitarsi agli organismi più noti, basti ricordare come sia attivo in questo ambito il Consiglio d'Europa, nel quale operano il Congresso delle autorità locali e regionali ed i tanti organismi ad esso connessi. Poi l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), costituitasi nel 1985 al di fuori del processo di integrazione europea propriamente detto, pur avendo costantemente contribuito dall'esterno al suo consolidamento in chiave regionalistica. La Conferenza delle Assemblee Regionali Legislative dell'Unione Europea (CARLE), formata dai rappresentanti di Regioni dotate di poteri legislativi presenti negli Stati membri della Ue. Infine, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), che svolge una funzione simile all'ARE, coinvolgendo però anche gli Enti locali.

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

#### **4.1. Caratteristiche generali delle reti interregionali coordinate dal CdR**

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

---

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



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

La Piattaforma Europa 2020, che prende il posto della Piattaforma creata nel 2006 per seguire l'attuazione della precedente Strategia di Lisbona, è stata istituita con una risoluzione del CdR nel 2010, contemporaneamente all'adozione da parte della Commissione europea della Comunicazione "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" del 3 marzo 2010<sup>16</sup>.

L'obiettivo generale del *Network*, al quale può aderire qualsiasi ente territoriale della Ue, consiste nel monitorare e favorire la partecipazione delle Autorità regionali e locali all'attuazione della Strategia Europa 2020, in particolare promuovendo, a partire dal 2013, un attivo coinvolgimento di tali enti nell'ambito del cosiddetto Semestre europeo<sup>17</sup>.

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

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

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

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

---

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

<sup>17</sup> Sul coinvolgimento regionale nella definizione ed attuazione del Semestre europeo si veda EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS, COMMISSION FOR ECONOMIC POLICY (ECON), *Main findings of a survey on the involvement of EU cities and regions in the 2019 European Semester, with specific reference to the identification of investment needs at regional level (Annex D of the Country Reports)*, Brussels, 25 February 2020 [https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/European\\_Semester\\_2019\\_Annex\\_D/CoR-Survey-2019-Annex-D-Final-Report.pdf](https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/European_Semester_2019_Annex_D/CoR-Survey-2019-Annex-D-Final-Report.pdf).

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

L'azione del Network è diretta da un Comitato esecutivo (*Subsidiarity Steering Group*) composto da membri del CdR. Tale Comitato è stato investito dal CdR nel 2012 della principale responsabilità in merito al coordinamento dei compiti affidati dai Trattati istitutivi al Comitato delle Regioni in materia di sussidiarietà<sup>18</sup>. In questo senso il *Subsidiarity Steering Group* è competente a sottoporre proposte di atti giuridici sulla sussidiarietà per la loro adozione da parte del CdR. A sua volta il Comitato esecutivo è supportato da una Gruppo di esperti al quale partecipano solitamente funzionari di provenienza regionale.

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

#### 4.1.3. REGPEX

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

In base all'art. 6, par. 1 del Protocollo n. 2 sul principio di sussidiarietà, che prevede il cosiddetto *Early Warning System* (EWS), i parlamenti nazionali, per svolgere la loro azione di controllo possono – e forse devono<sup>19</sup> – «consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi».

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

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

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

---

<sup>18</sup> COMMITTEE OF THE REGIONS, *A New Subsidiarity Strategy for the Committee of the Regions*, 2 May 2012, [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782\\_summary\\_subsi\\_strategy\\_EN\\_modifl\\_final.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782_summary_subsi_strategy_EN_modifl_final.pdf).

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

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

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

A dirigerla è stato chiamato Frans Timmermans, primo vicepresidente della Commissione Juncker (2014-2019) e responsabile dell'iniziativa *Legiferare meglio*. Oltre al presidente, la *Task force* era formata da 3 deputati provenienti da alcuni Parlamenti nazionali e da 3 membri del CdR<sup>20</sup>.

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

Nel Rapporto finale "Sussidiarietà attiva – Nuove modalità operative" del luglio 2018<sup>22</sup>, la *Task Force* in primo luogo sottolinea il grande coinvolgimento degli Enti del territorio nell'attuazione pratica della legislazione dell'Unione europea. Quindi, propone la nuova concezione di "sussidiarietà attiva", in cui sia favorita la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti a partire dalle realtà locali e regionali. A tal fine si suggerisce la creazione di strumenti operativi (come, in particolare, una griglia-tipo) in modo da far sì che la Commissione euro-

---

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

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

<sup>22</sup> Relazione sulla *Task Force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente", *Sussidiarietà attiva, Nuove modalità operative*, 18 luglio 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it_0.pdf).

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

#### 4.1.5. Strategie macroregionali

Su impulso della Commissione europea, a partire dal 2009 sono state attivate quattro Strategie europee macroregionali<sup>23</sup>. Ciascuna di esse è accompagnata da un piano d'azione progressivo, da aggiornare regolarmente alla luce delle nuove esigenze emergenti e del contesto in mutamento. Lo scopo è favorire un'efficace realizzazione degli obiettivi della politica di coesione dell'Ue, in particolare guardando: alle risorse per la cooperazione territoriale; a rafforzare le relazioni transregionali; e a render più efficienti politiche e servizi di regioni transfrontaliere o che presentano interessi e caratteristiche comuni.

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

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

#### 4.1.6. Gruppi tematici interregionali del CdR

Formati a partire dal 2007<sup>24</sup>, i Gruppi tematici inter-regionali del CdR sono

---

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

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

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

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

Lo scopo perseguito dagli inter-gruppi è duplice: da un lato si punta ad incrementare il dibattito e gli approfondimenti su tematiche di grande interesse in seno al CdR; dall'altro lato, si favorisce il perseguimento di specifici obiettivi nell'interesse degli enti del territorio. Così, per il Gruppo sui Carpazi l'intento è quello di promuovere la nascita di una strategia europea macroregionale che coinvolga gli enti presenti in quell'area. Rispetto invece al Gruppo sulla Salute, questo segue e supporta l'azione svolta dall'*European Regional and Local Health Authorities* (EUREGHA), *Network* costituitosi nel 2006 e aperto alla partecipazione di Regioni ed Enti locali attivi nel settore della sanità pubblica. Da notare che la segreteria dell'Inter-gruppo Salute del CdR è curata dalle strutture dell'EUREGHA<sup>25</sup>.

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

Il Patto dei Sindaci nasce su iniziativa della Commissione europea nel 2008, al fine di riunire i rappresentanti delle autorità territoriali disposti a rispettare i vincoli europei di mitigazione sui cambiamenti climatici<sup>26</sup>.

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

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

#### 4.1.8. Piattaforma Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)

Istituiti in seguito all'entrata in vigore del Regolamento 1082/2006 del 5 lu-

---

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

<sup>25</sup> <http://www.euregha.net/>.

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

glio 2006, i GECT hanno lo scopo di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale attraverso la creazione di enti dotati di personalità giuridica riconosciuta in tutti gli Stati membri<sup>27</sup>.

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

Il coinvolgimento CdR nel sostegno delle forme di cooperazione transfrontaliera ha una specifica base giuridica nell'art. 307 del TFUE<sup>28</sup>. In questa ottica esso ha costituito fin dal 2006 la Piattaforma EGTC/GECT in cui sono fornite informazioni e servizi a tutti i soggetti interessati alla cooperazione territoriale.

L'attività organizzativa e la gestione della Piattaforma è affidata al segretario della Commissione per la Politica di Coesione Territoriale ed il Budget (COTER) del CdR, che cura anche la registrazione di ogni nuovo GECT<sup>29</sup>.

#### 4.1.9. Cooperazione territoriale

Collegata all'attività dei GECT, come a quella delle Strategie macroregionali, è l'attuazione degli obiettivi fissati nell'ambito della Politica di coesione della Ue in merito alla cooperazione territoriale. Quest'ultima costituisce lo strumento attraverso il quale gli enti sub-statali sono chiamati ad operare, grazie al sostegno finanziario fornito dal Fondo europeo di sviluppo regionale, definendo tra loro linee di azione comuni, che travalicano i confini nazionali<sup>30</sup>. Si tratta quindi di un meccanismo che per sua natura favorisce dinamiche interregionali di portata europea ed internazionale. In tale ambito il CdR è chiamato ancora una volta a giocare un ruolo di rilievo, fungendo da punto di riferimento ed importante elemento propulsore per gli enti interessati.

---

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

<sup>28</sup> Nel par. 1, art. 307 del TFUE si afferma che "Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dai trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera".

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

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

Guardando al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la struttura e le risorse destinate alla cooperazione territoriale sono così ripartite<sup>31</sup>:

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

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

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

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

La Rete di hub regionali nasce come progetto pilota su impulso della *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità, di cui si è dato coto nel paragrafo 4.1.4. Nella Relazione finale della *Task Force* 10 luglio 2018 si afferma infatti che «Il Comitato europeo delle regioni dovrebbe sviluppare una nuova rete pilota di hub regionali per promuovere revisioni dell'attuazione delle politiche<sup>32</sup>».

---

<sup>31</sup> In merito all'attuale articolazione della cooperazione territoriale europea si veda il sito della Commissione europea [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/cooperation/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/).

<sup>32</sup> Relazione sulla *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per *Fare meno in modo più efficiente*, 2018, p. 20, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it_0.pdf).

La RegHub, che si costituirà attraverso un processo di graduale coinvolgimento di un numero crescente di Regioni, ha quale obiettivo generale favorire una corretta applicazione ed attuazione del diritto della Ue da parte degli enti attivi sul territorio. Essa, inoltre, rivolgendosi alle realtà sub-nazionali nella fase di definizione e valutazione dei provvedimenti europei, punta anche a migliorare la qualità della normativa unionista. In questo senso, infatti, la Rete è pensata quale elemento della più ampia strumentazione da impiegare nell'ambito della strategia sulla *Better regulation*. In questo senso la Commissione europea ha deciso nel maggio 2020<sup>33</sup> di integrare la rete RegHub nella piattaforma *Fit for future* (F4F) del programma REFIT<sup>34</sup>.

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

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

#### 4.1.11. Iniziativa Città e regioni per l'integrazione

Lanciata dal Comitato delle Regioni il 10 aprile 2019<sup>35</sup>, l'Iniziativa dà vita ad un foro di confronto politico permanente, aperto alle Regioni e agli Enti locali impegnati nel complesso compito di gestire la presenza di migranti sui propri territori.

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

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

---

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

<sup>34</sup> Sulla *Fit for Future Platform* (F4F) si veda il sito della Commissione europea [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en).

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



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

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

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

La creazione dell'Atlante della Cooperazione decentrata per lo sviluppo è un'iniziativa congiunta della Commissione europea e del CdR, finalizzata a sostenere ed incrementare le informazioni sulla cooperazione allo sviluppo in modo da sensibilizzare gli enti di autonomia territoriale. L'obiettivo è potenziare il loro coinvolgimento in attività di cooperazione decentrata<sup>36</sup>.

L'Atlante, attivo dal 2008<sup>37</sup>, consiste in una Piattaforma nella quale, sia le Autorità territoriali dell'Ue che quelle dei paesi in via di sviluppo possono trovare dati ed informazioni e presentare, in un apposito spazio virtuale – denominato *Decentralised Cooperation Stock Exchange*<sup>38</sup> – le loro offerte/richieste relative a progetti di cooperazione.

#### **4.1.13. Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea – ARLEM**

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

---

<sup>36</sup> Si veda quanto riportato nel portale *Decentralised Cooperation – Local and Regional Authorities for Development*, <https://ira4dev.cor.europa.eu/portal/EN/Pages/welcome.aspx>.

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

<sup>38</sup> <https://ira4dev.cor.europa.eu/portal/EN/Bourse/Pages/welcome.aspx>.

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

ARLEM prevede la presenza di una Commissione sullo sviluppo sostenibile, di un'assemblea plenaria e di un segretariato <sup>40</sup>.

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

#### **4.1.14. Conferenza degli enti regionali e locali del partenariato orientale (CORELAP)**

CORELAP riunisce gli Enti regionali e locali della Ue e dei paesi che fanno parte del partenariato orientale (PO) ed è stata creata dal CdR nel 2011 come Piattaforma a supporto dell'azione svolta dalla Commissione europea nell'ambito del PO <sup>41</sup>.

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

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

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

## **5. Tipologie di enti partecipanti alle reti interregionali del CdR**

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

---

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

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

## 5.1. Reti di Enti con poteri legislativi

Una categoria di reti, che potremo definire “elitaria”, è quella formata dagli enti di primo livello sub-statale dotati di poteri legislativi. Così la Piattaforma REGPEX, che prevede la partecipazione delle sole Regioni dotate di poteri legislativi. Tuttavia, nonostante il Protocollo n. 2, al quale come si è detto si rifà il sistema REGPEX, in merito alle consultazioni parli dei soli *Parlamenti regionali*, nella rete è possibile iscrivere sia il governo regionale che l’assemblea legislativa.

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

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

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

La nascente piattaforma RegHub, quanto meno allo stato attuale del progetto, vede l’attribuzione della funzione di Hub da parte del CdR ai soli organismi sub-statali di primo livello, anche se non vi è una preclusione relativamente all’attribuzione o meno funzioni di tipo legislativo. Dei 36 Enti attualmente scelti per partecipare a seminari operativi, coinvolgere soggetti del territorio alle politiche europee e monitorare l’applicazione del diritto europeo su base regionale, sono presenti sia enti con potestà legislativa (come 8 regioni italiane, tra cui l’Umbria<sup>42</sup>), sia regioni che non dispongono di tale capacità (come le regioni polacche, rumene ed altri enti simili).

## 5.2. Reti di Enti rappresentati nel CdR

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

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

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

---

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

### **5.3. Partecipazione subordinata ad autorizzazioni**

È possibile poi individuare un'ulteriore gruppo di reti formate da quegli enti ed organi che per essere accolti devono accedere a forme di autorizzazione, in particolare nell'ambito degli ordinamenti nazionali di appartenenza, da parte del CdR o di altri organi europei.

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

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

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

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

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

Riguardo all'Italia, sono 9 i GECT dove è presente almeno un ente territoriale. Tra questi 4 sono a formati da Comuni, 3 da Regioni e 2 da enti pubblici<sup>43</sup>.

### **5.4. Enti a partecipazione diffusa**

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

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

---

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

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

Passando alla Piattaforma di monitoraggio sulla sussidiarietà, sono 160 gli attuali partecipanti, suddivisi in 5 categorie: parlamenti o assemblee regionali con poteri legislativi, governi o esecutivi di Regioni con poteri legislativi, Autorità locali e regionali senza poteri legislativi, Associazioni di enti locali o regionali, e altre categorie.

Anche in questo caso le più rappresentate sono le assemblee regionali con poteri legislativi con 46 registrazioni, seguono le Associazioni di autorità locali e regionali con 38 aderenti. Il paese più presente è la Germania con 24 registrazioni. L'Italia ne conta 22, metà delle quali sono assemblee regionali. L'Umbria è assente.

Venendo alla cooperazione decentrata, gli enti partecipanti sono 398. Di questi, la maggior parte è costituita da organismi regionali e locali della Ue (206), seguono 53 enti del territorio di paesi *extra* europei, poi le organizzazioni non governative e altri enti nazionali e associazioni.

Per l'Italia le presenze sono 19: 5 Regioni, 8 Province e Comuni e 6 tra ONLUS e altri enti.

Ma la rete più affollata è sicuramente quella del Patto dei Sindaci con 7.775 adesioni provenienti da 54 paesi europei ed *extra* europei. L'aspetto che più colpisce riguardo alla *membership* è che oltre la metà dei registrati in questo caso corrisponde ad enti italiani, ben 4.012. Quelli umbri però sono 12 (solo 4 però hanno presentato un Piano d'azione e tra questi non figurano né Perugia, né Terni).

Infine, sono 151 gli aderenti all'Iniziativa città e regioni per l'integrazione, alla quale è possibile partecipare semplicemente compilando un questionario online ed inviandolo al Comitato delle Regioni. Le municipalità sono 107, mentre le Regioni 14 e gli altri enti territoriali sono 30. Per l'Italia attualmente troviamo solo la Regione Toscana e due Comuni. È questo un dato che colpisce vista l'esposizione italiana, e quindi anche delle sue Regioni e città, ai fenomeni migratori.

## 6. Funzioni svolte dalle Reti interregionali del CdR

L'ultimo tema da esaminare, prima delle considerazioni conclusive, è quello inerente alle funzioni. Si tratta un aspetto particolarmente rilevante, visto che è dall'attività svolta dalle reti del CdR che si può più facilmente dedurre l'effettivo apporto che gli enti sub-statali possono fornire al processo di integrazione e, riprendendo gli interrogativi sulla soggettività internazionale ed europea, provare ad avanzare qualche risposta all'interrogativo sul loro ruolo e *status*.

## 6.1. Informazione, formazione, analisi e confronto

Un'attività che accomuna pressoché tutte le reti e piattaforme prese in considerazione è quella di natura informativa. Un compito che viene assolto attraverso diversi strumenti e modalità.

In generale, le informazioni sono presenti sui siti Internet di cui ogni Piattaforma dispone. In alcune casi (Monitoraggio Europa 2020, Sistema di monitoraggio sussidiarietà, REGPEX, Atlas), per gli aderenti sono disponibili anche accessi riservati dove è possibile condividere documentazione non accessibile al pubblico.

Gli Enti che partecipano alle reti forniscono anche costanti flussi di informazioni al CdR, come è per il caso della Newsletter elettronica Interreg Europe<sup>44</sup>, in cui sono pubblicati aggiornamenti e documentazione sulle modalità di attuazione di programmi e progetti che coinvolgono enti del territorio con particolare riferimento ai fondi stanziati per la cooperazione territoriale. Ampio spazio è dato alle esperienze e alle *best practices* delle piccole e medie imprese attive in progetti di sviluppo sostenibile.

Altra attività comune è costituita da Seminari, Workshop, nonché studi ed analisi. Attraverso tali iniziative vengono approfonditi argomenti di speciale interesse regionale. I report prodotti diventano di comune dominio e dal loro contenuto è possibile trarre dati e valutazioni significative, come ad esempio è accaduto per la predisposizione del Parere del CdR dell'11 maggio 2017 su *Improving the governance of the European Semester: a Code of Conduct for the involvement of local and regional authorities*<sup>45</sup>.

Sempre in questo ambito di funzioni rientrano le consultazioni, che sono svolte da diverse reti. In particolare quella sul Monitoraggio di sussidiarietà ha formalizzato tale attività prevedendo tre differenti tipologie di consultazioni: *Targeted consultations*; *Open consultations*; *Consultations related to Impact Assessments*. Tutti gli aderenti alla Rete possono inviare indicazioni ed osservazioni, sia di propria iniziativa, sia partecipando a consultazioni proposte dal CdR. Questo meccanismo appare particolarmente interessante, anche perché è posto in collegamento con la strategia della Commissione europea sulla *Better regulation*. Ciò consente agli Enti sub-nazionali della rete, sia di conoscere in anticipo le proposte legislative e non-legislative di rilevanza territoriale, sia di esprimere delle considerazioni sui provvedimenti che la Commissione europea intende adottare.

---

<sup>44</sup> Si veda il sito <https://www.interregeurope.eu/super/>.

<sup>45</sup> Opinion of the European Committee of the Regions on *'Improving the governance of the European Semester: a Code of Conduct for the involvement of local and regional authorities'*, (2017/C 306/05) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016IR5386>.

In generale, quindi, l'adempimento di questo tipo di funzioni, che potrebbe essere considerato di scarso rilievo, riveste invece un indubbio valore. Uno dei principali impedimenti alla partecipazione delle Regioni e degli Enti locali all'Unione europea consiste nella difficoltà di accedere a informazioni e materiali qualificati e di specifico interesse territoriale. Le attività informative e formative delle reti costituiscono un utilissimo strumento per colmare questo deficit.

## 6.2. Favorire l'attuazione di piani d'azione e di politiche interregionali

Su un piano più operativo si collocano le funzioni svolte dalle reti che favoriscono o consentono direttamente alle Regioni di intraprendere delle iniziative o di svolgere delle azioni in modalità coordinata.

Questo è sicuramente il caso della Piattaforma GECT, che opera attivamente per la costituzione di tali organismi a partecipazione sub-nazionale e ne coordina le iniziative. I GECT, come abbiamo visto, sono enti di diritto europeo che consentono alle autorità del territorio, indipendentemente dalle loro natura interna, di realizzare varie forme di azioni condivise: promuovere attività imprenditoriali, diffondere le conoscenze storico-artistiche legate ad un'identità comune, migliorare la gestione di servizi di comune utilità e molto altro ancora.

Si tratta di iniziative concrete, che in genere contribuiscono alla realizzazione di politiche pubbliche e piani di azione degli enti territoriali. Ed in questo senso, quindi, quanto realizzato attraverso il GECT può rappresentare un'estensione esterna dell'attuazione dei programmi politici degli Enti regionali e locali coinvolti.

Su di un piano simile si pongono gli Inter-gruppi del CdR sulle Strategie macroregionali della Ue. In questo caso il vantaggio deriva dalla partecipazione a più complesse dinamiche di *governance* multilivello. Come si è detto, le Regioni nell'ambito di queste Strategie, oltre a rappresentare forse il principale terminale attuativo delle specifiche azioni, svolgono anche un importante ruolo nella definizione dei piani operativi e programmi specifici attraverso i quali puntano ad attuare obiettivi condivisi.

Così la Regione Lombardia – che come si è visto coordina il gruppo di lavoro sulla ricerca e l'innovazione applicate agli ecosistemi nella Strategia per la regione alpina – grazie a questo suo ruolo è in grado di realizzare delle sinergie tra le scelte operate sul piano interno e le azioni intraprese dalle altre Regioni che partecipano alla Strategia; inoltre, vista la sua posizione di capofila, in un certo senso ha anche modo di indirizzare le scelte comuni a partire dalle proprie visioni ed esigenze.

Da non dimenticare poi i benefici che possono derivare alle Autorità regionali e locali che prendo parte a questo tipo di reti e che derivano da un loro ac-

cesso facilitato ai fondi europei. Se infatti è vero che le Strategie macroregionali non prevedono dei finanziamenti *ad hoc*, le Regioni che vi aderiscono, come anche per i GECT, possono contare sui fondi, nazionali ed europei, che hanno una specifica finalità euro-regionale. Rispetto a questi ultimi, come si è visto, le principali risorse di riferimento sono i fondi previsti per la cooperazione territoriale nell'ambito della politica di coesione.

Inoltre, sia nel caso dei GECT che in quello dei Strategie macroregionali, i rappresentanti degli enti territoriali che prendo parte alle attività dei relativi organismi interregionali, intrattengono rapporti e acquisiscono competenze transazionali, che favoriscono una proiezione esterna dell'ente di appartenenza.

### 6.3. Incoraggiare relazioni con enti territoriali *extra* europei

Prospettiva internazionale che è ancora più evidente nelle reti interregionali dove, oltre alle Autorità regionali europee, sono presenti anche rappresentanti di enti *extra* europei. È questo il caso di ARLEM, con gli Enti regionali del Sud del Mediterraneo, e della CORELEAP con quelli dei paesi del Partenariato orientale. Da non dimenticare anche le cinque articolazioni dei programmi di cooperazione territoriale (transfrontaliera, transnazionale, interregionale, strumento di pre-adesione – IPA, strumento di vicinato – ENI), che contemplano il coinvolgimento di regioni *extra* Ue.

Si può anche aggiungere che, nelle due reti citate (ARLEM e CORELEAP) sono presenti organi assembleari congiunti, che fanno del CdR un vero e proprio alter-ego delle Delegazioni del Parlamento europeo, in quanto membri del Comitato intrattengono rapporti con rappresentanti di organi assembleari dei paesi terzi e delle organizzazioni internazionali *extra* Ue partecipanti.

In questo senso, quindi, il CdR si presenta quale vera e propria *palestra* per le Autorità locali che intendono esercitare una propria azione estera.

Sul piano delle relazioni internazionali dirette si pone anche la rete degli enti di cooperazione decentrata. Questa, attraverso un sito Internet particolarmente curato, favorisce l'accesso ad informazioni relative a: finanziamenti, progetti già attivi, caratteristiche degli enti e dei territori beneficiari; tutto ciò al fine di stimolare la propensione degli enti territoriali europei a dedicarsi a progetti di cooperazione allo sviluppo.

In questo senso, poi, la presenza del database *Decentralised Cooperation Stock Exchange (Bourse)*, permette con estrema facilità di individuare specifiche richieste/offerte di attivazione di rapporti di cooperazione tra enti territoriali.

In sostanza, altrettante opportunità di esercitare sul piano esterno ed in maniera diretta alcuni poteri di cui gli enti di autonomia territoriale dispongono sul piano interno (sostenere settori imprenditoriali, favorire l'integrazione, ecc.).



## 6.4. Fornire canali di partecipazione ai processi decisionali e di controllo Ue

Infine, la funzione più penetrante è sicuramente quella esercitata nell'ambito della rete REGPEX, che, come abbiamo visto, consente alle Regioni con poteri legislativi di sottoporre propri rapporti in merito alla conformità con il principio di sussidiarietà di proposte legislative presentate dalle istituzioni europee.

Anche se gli enti della rete non dispongono della capacità di indirizzare direttamente le procedure decisionali europee, e pur scontando il fatto che i Parlamenti nazionali possono non tenere in considerazione le posizioni espresse dagli Enti territoriali, questo strumento può contribuire notevolmente a far emergere la dimensione regionale durante l'iter di adozione degli atti legislativi europei.

In alcuni casi, infatti, in base al riparto delle competenze interne, i Parlamenti nazionali potrebbero essere tenuti a consultare le Regioni dotate di poteri legislativi. Come dovrebbe accadere nell'ordinamento italiano per la materia di competenza regionale contemplate nell'art. 117, co. 4 della Costituzione.

Inoltre, se, grazie alla rete REGPEX, si delineasse un fronte comune di enti territoriali di diversi paesi che condividono la stessa posizione in merito alla sussidiarietà, sarebbe difficile sia per la Commissione europea, che per le altre Istituzioni della Ue non tenerne conto nel corso della procedura di adozione del provvedimento.

A dimostrazione dell'importanza nelle dinamiche organico-istituzionali dei contributi regionali espressi tramite REGPEX, si può ricordare come nella Relazione annuale della Commissione europea sulla sussidiarietà relativa al 2018 si segnali il particolare peso dei contributi resi tramite la rete REGPEX. Nella Relazione si afferma, infatti, che sono state ben 95 le reazioni degli Enti regionali, le quali si sono concentrate in particolare su due provvedimenti: la Direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, e la Decisione su un meccanismo unionale di protezione civile<sup>46</sup>. È interessante notare che, come segnalato nel Rapporto annuale sulla sussidiarietà del CdR, delle 95 segnalazioni sulla sussidiarietà giunte alla Commissione tramite REGPEX, la Regione Emilia-Romagna si sia distinta per aver presentato ben contributi 21<sup>47</sup>.

Meccanismo simile è previsto anche dalla nuova Piattaforma RegHub, dove le consultazioni della Commissione coinvolgono le Regioni sia nella fase di

---

<sup>46</sup> Si veda quanto riportato in COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2018 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali*, Bruxelles, 11 luglio 2019, COM(2019) 333 final, p. 11.

<sup>47</sup> Annual Subsidiarity Report 2018, *191st Meeting of the European Committee of the Regions Bureau*, 25 June 2019, [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/SMN-Report-2018/Subsidiarity\\_Annual\\_Report\\_2018.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/SMN-Report-2018/Subsidiarity_Annual_Report_2018.pdf).

pre-valutazione di una proposta (*Road-Map*), sia in quella successiva di valutazione di efficacia (procedura REFIT).

Inoltre, anche il *Subsidiarity Monitoring Network*, attraverso il coordinamento del Comitato esecutivo<sup>48</sup>, può condizionare le decisioni ed i contenuti dei provvedimenti legislativi unionali. Questo sia nel caso della presentazione da Parte del CdR di un Parere nell'ambito di una procedura legislativa, sia durante l'applicazione dei meccanismi della strategia sulla *Better regulation* della Commissione europea, che come si è detto, contemplano anche parerei presentati dagli enti aderenti al *Subsidiarity Monitoring Network* relativi alla valutazione d'impatto del provvedimento in ambito territoriale.

## 7. Considerazioni finali

A questo punto gli elementi di cui si dispone appaiono sufficienti per avanzare alcune considerazioni finali, ed azzardare una risposta all'interrogativo sulla soggettività regionale dal quale siamo partiti.

Relativamente alle prime, un elemento che sicuramente emerge con chiarezza dalla disamina effettuata è il ruolo di vero garante del principio di sussidiarietà svolto dal CdR, non solo sulla carta ma anche nel reale confronto europeo. Tale posizione, infatti, gli deriva non tanto dai poteri formali attribuitigli dai Trattati, quanto dal grande attivismo che ha dimostrato in questa materia soprattutto dopo la firma del Trattato di Lisbona. Principio di sussidiarietà che rappresenta, più in generale, il grimaldello che sia il CdR che le Regioni stanno utilizzando per acquisire maggiore peso nel processo di integrazione europea; se è vero, come ha affermato il Comitato nel suo Rapporto *Improving the European Semester* del 2017, che oltre il 70% delle raccomandazioni rivolte agli Stati nell'ambito della procedura del Semestre europeo hanno un impatto territoriale<sup>49</sup>. Valutazione, che come si è visto, è confermata nelle conclusioni della *Task Force* per la sussidiarietà e la proporzionalità – *per fare meno in modo più efficiente*<sup>50</sup>.

Oltre alla sussidiarietà, il CdR attraverso le sue reti ha dato avvio ad un processo propulsivo, che punta gradualmente a raggiungere due obiettivi. Il primo, è quello di favorire, con fondi e opportunità di sviluppo di matrice europea e transregionale, il perseguimento di specifiche esigenze dei territori. Il secondo, corrisponde alla nascita di una dimensione *interregionale* in Europa, dove gli

---

<sup>48</sup> Vedi *supra*, § 4.1.2.

<sup>49</sup> COMMITTEE OF THE REGIONS, *Improving the European Semester by involving local and regional authorities: Overview of good practices*, Study, European Union, 2017, p. 16.

<sup>50</sup> Vedi *supra*, § 4.1.4.

Enti sub-statali abbiano più consapevolezza di poter operare ed interagire tra loro e con altri soggetti, similmente a quanto fanno sul piano nazionale. Tale *trend* risulta evidente in particolare guardando alle esperienze delle Strategie macroregionali e delle iniziative legate alla cooperazione territoriale. Esse costituiscono una palestra dove le Regioni possono affinare in concreto il loro ruolo di attori della *governance* multilivello, non limitandosi a rappresentare il terminale, spesso inconsapevole, dell'attuazione di provvedimenti decisi da altri; ma contribuendo a definire strategie e piani di azione europei, per poi attuarli in buona parte. Compito a cui, più in generale, sono chiamate tutte le Regioni che partecipano alla Rete di monitoraggio sulla Strategia Europa 2020 e a breve alla rete RegHub.

Altro aspetto di rilievo concerne la posizione delle Regioni nel contesto europeo ed in particolare le modalità mediante le quali esse coordinano i loro interessi e definiscono linee condivise. Sul piano interno, prendendo come riferimento l'Italia, il livello regionale – soprattutto nella cosiddetta fase ascendente – svolge un ruolo decisamente marginale. Limite questo che in buona parte dipende dalle difficoltà di definire posizioni condivise tra Regioni (funzione che in minima parte riesce ad assolvere il sistema delle conferenze regionali)<sup>51</sup>. Il coordinamento fornito dal CdR attraverso le sue reti può contrastare tale limitazione favorendo forme più evolute ed efficaci di confronto e di azione condivisa, realizzandole direttamente su di un piano europeo. Obiettivi questi che in parte sono già stati conseguiti sia in termini di maggiori informazioni, *expertise* e di vero e proprio confronto diretto tra regioni grazie ai diversi *Network* di cui si è dato conto in questo contributo. Si pensi ad esempio al convergere di pareri nell'ambito della Rete sul monitoraggio di sussidiarietà riguardo alla Direttiva sulla qualità delle acque e alla Decisione su un meccanismo di protezione civile.

Ma forse l'aspetto che con maggiore chiarezza emerge dall'analisi svolta riguarda proprio il ruolo delle Regioni quali soggetti capaci interpretare un ruolo autonomo nel contesto europeo ed internazionale.

A questo riguardo ci si limita a richiamare due casi, ad ulteriore conferma di quanto già detto in merito alle manifestazioni di attivismo transnazionale che emergono da reti quali ARLEM, CORELEAP, Atlas e dalle Strategie macroregionali.

Entrambi i casi riguardano i GECT. Il primo ha a che fare con il Gruppo europeo di cooperazione territoriale GECT-AEuCC ceramiche, il cui segretario generale, Giuseppe Olmeti, è stato ospite nel 2019 nell'ambito delle attività del-

---

<sup>51</sup> Si veda al riguardo M. FALCONE, *Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2015, p. 677 ss.

la Cattedra *Jean Monnet* del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia. Coloro che hanno assistito alla sua presentazione sono rimasti stupiti per le relazioni che una figura come la sua intrattiene con rappresentanti di Regioni ed Enti locali di diversi paesi europei (Francia, Spagna e Romania in particolare), che partecipano al GECT in questione. Relazioni che per molti versi possono essere assimilate a quelle intrattenute da funzionari e diplomatici statali con loro omologhi di paesi stranieri.

Il secondo spunto concerne quell'anomalia segnalata in merito ai Gruppi di cooperazione territoriale *targati* Ungheria. Come abbiamo visto, più del 20% del totale dei GECT esistenti è costituito da enti ungheresi e slovacchi, che si trovano per lo più in una posizione geografica transfrontaliera. A nostro avviso tale concentrazione può essere letta come una chiara misura di politica estera; che tuttavia è attuata da enti del territorio, che puntano a rafforzare i legami identitari, oltre che economico-commerciali di una specifica area territoriale, come è quella segnata da buona parte del confine ungherese-slovacco.

In conclusione, quindi, la prassi che si delinea dalle reti interregionali del CdR va decisamente nella direzione di una forte emersione degli enti di autonomia territoriale quali veri e propri soggetti attivi sul piano dell'ordinamento europeo e pure di quello internazionale<sup>52</sup>.

Relativamente all'ordinamento europeo, in particolare, si può condividere quanto affermato in un convegno di qualche anno fa dall'allora presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, Riccardo Illy, anche se la sua posizione, oggi forse più di allora, ha il sapore di una coraggiosa aspirazione della ragione.

In merito alla costituzione di un'Euroregione, che l'ente da lui rappresentato stava tentando da tempo e faticosamente di far nascere, Illy ha sostenuto che "La nostra battaglia culturale è quella di affermare che i rapporti fra Regioni, ancorché appartenenti a diversi Stati membri della Ue, non va considerata politica estera, ma politica interna"<sup>53</sup>. Ciò detto, non si può certo affermare che le Regioni abbiano acquisito nell'Unione europea una personalità autonoma rispetto agli Stati e che quella *miopia regionale* alla quale si è fatto più volte riferimento sia stata del tutto eliminata. Ci sembra corretto però ritenere che il crescente dinamismo regionale dimostri che gli enti sub-statali già oggi presidino uno spazio sostanziale e determinante nell'ambito del processo di integrazione europeo.

Sul piano internazionale, a maggior ragione non si può sostenere che le Regioni godano di una piena soggettività internazionale intesa in senso classico; tuttavia, se quest'ultima la si concepisce utilizzando i parametri di Gaetano

---

<sup>52</sup> In questo senso si vedano le considerazioni di S. BARONCELLI, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, in *federalismi.it*, 7, 2020, p. IV ss.

<sup>53</sup> L. DANIELE, *Regioni ed autonomie territoriali*, cit., p. 370.

Arangio-Ruiz dai quali siamo partiti, non si può negare che anche in questo contesto più ampio le Regioni europee stiano acquisendo, soprattutto grazie al ruolo propulsivo svolto dal Comitato delle Regioni dell'Unione europea, una dimensione sempre più autonoma e rilevante.

## Riferimenti bibliografici

- ALFIERI A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Annual Subsidiarity Report 2018, *191st Meeting of the European Committee of the Regions Bureau*, 25 June 2019. Comitato delle Regioni, *I leader locali lanciano un'iniziativa per illustrare l'integrazione dei migranti nelle regioni e nelle città dell'Ue*, Press Release, 10 aprile 2019 [https://cor.europa.eu/it/news/Pages/local-leaders-launch-initiative-migrant-integration-eu-regions-cities.aspxfile/European\\_Semester\\_2019\\_Annex\\_D/CoR-Survey-2019-Annex-D-Final-Report.pdf](https://cor.europa.eu/it/news/Pages/local-leaders-launch-initiative-migrant-integration-eu-regions-cities.aspxfile/European_Semester_2019_Annex_D/CoR-Survey-2019-Annex-D-Final-Report.pdf).
- ARANGIO RUIZ G., *Gli enti soggetti dell'ordinamento [Rectius "del Diritto"] Internazionale*, <http://www.gaetanoarangioruiz.it/publications/gli-enti-soggetti-dellordinamento-rectius-del-diritto-internazionale/gli-enti-soggetti-dellordinamento-rectius-del-diritto-internazionale/>.
- BARONCELLI S., *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, in *federalismi.it*, 7, 2020, p. IV ss.
- BATTINI S., *Organizzazioni internazionali e soggetti privati: verso un diritto amministrativo globale?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2005, p. 359 ss.
- CACAGLI M., *Regioni d'Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- CASSESE S., *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- CICIRIELLO M.C., *La soggettività internazionale delle organizzazioni non-governative: un problema aperto*, in *La Comunità internazionale*, 63, 1, 2008, p. 43 ss.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2018 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali*, Bruxelles, 11.7.2019, COM(2019) 333 final, p. 11.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Local Authorities: Actors For Development*, Brussels, 8.10.2008 COM(2008) 626 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>.
- COMMITTEE OF THE REGIONS, Decision n. 9/2010, on interregional groups at the Committee of the Regions, CdR 321/2010, Brussels, 22 October 2010 <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/Interregional-groups.aspx>.
- COMMITTEE OF THE REGIONS, *A New Subsidiarity Strategy for the Committee of the Regions*, 2 May 2012, [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782\\_summary\\_subsi\\_strategy\\_EN\\_modifl\\_final.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782_summary_subsi_strategy_EN_modifl_final.pdf).

- COMMITTEE OF THE REGIONS, *Improving the European Semester by involving local and regional authorities: Overview of good practices*, Study, European Union, 2017, p. 16.
- COMMITTEE OF THE REGIONS, Opinion on 'Improving the governance of the European Semester: a Code of Conduct for the involvement of local and regional authorities', (2017/C 306/05), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016IR5386>.
- COMMITTEE OF THE REGIONS, *Annual Subsidiarity Report 2018, 191st Meeting of the European Committee of the Regions Bureau*, 25 June 2019, [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/SMN-Report-2018/Subsidiarity\\_Annual\\_Report\\_2018.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/SMN-Report-2018/Subsidiarity_Annual_Report_2018.pdf).
- COMMITTEE OF THE REGIONS, COMMISSION FOR ECONOMIC POLICY (ECON), *Main findings of a survey on the involvement of EU cities and regions in the 2019 European Semester, with specific reference to the identification of investment needs at regional level (Annex D of the Country Reports)*, Brussels, 25 February 2020 [https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/European\\_Semester\\_2019\\_Annex\\_D/CoR-Survey-2019-Annex-D-Final-Report.pdf](https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/European_Semester_2019_Annex_D/CoR-Survey-2019-Annex-D-Final-Report.pdf).
- DANIELE L. (a cura di), *Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale ed Europeo*, X Convegno Trieste, 23-24 giugno 2005, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.
- FERRARESE M.R., *Diritto sconfinato, Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- FALCONE M., *Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2015, p. 677 ss.
- FIENGO F., *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, fasc. 1, p. 25 ss.
- FROSINA L., *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2013, p. 1097 ss.
- LUMICISI A., *Il patto dei sindaci. Le città come protagoniste della green economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2013.
- MASTROMARTINO F., *La soggettività degli individui nel diritto internazionale*, in *Diritto & questioni pubbliche*, fasc. 10, 2010, p. 415 ss.
- MEDEIROS F. (Ed.), *European Territorial Cooperation, Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer, Cham, 2018.
- OTTAVIANO I., *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, Cacucci, Roma, 2017.
- PAONE P., *Riflessioni sul metodo di studio del diritto internazionale contemporaneo*, in *La Comunità internazionale*, fasc. 3, 2010, p. 367 ss.
- PÈREZ TREMPES P.-VIOLINI L., *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1431.

- PISILLO MAZZESCHI P., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulle concezioni e metodologie della dottrina giuridica internazionalistica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2, 2014, p. 275 ss.
- RASPADORI F., *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 22 ss.
- PORTMANN R., *Legal personality in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- Relazione sulla *Task Force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per “Fare meno in modo più efficiente”, *Sussidiarietà attiva, Nuove modalità operative*, 18 luglio 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it_0.pdf).
- SAVINO M., *Regioni e Unione europea: il mancato aggiramento dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 444 ss.
- VARA ARRIBAS G.-BOURDIN D., *What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework?*, in *EIPAScope*, 2, 2012, p. 13 ss. [http://aei.pitt.edu/43477/1/20121213145031\\_GVA\\_Eipascope2012\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/43477/1/20121213145031_GVA_Eipascope2012_2.pdf).
- VIESTI G., *Le Politiche regionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 11 ss.
- VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.
- VELLANO M., *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: profili giuridici*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, 2018, p. 625 ss.

## Capitolo II

# LE POLITICHE EUROPEE: IL CASO DI STUDIO DELL'ENERGIA, TRA CENTRO E TERRITORI

*Diletta Paoletti* \*

SOMMARIO: 1. Ambiente ed energia: le politiche “di frontiera” dell’Unione europea. – 1.1. Il perimetro giuridico dell’azione europea in tema ambientale ed energetico. – 2. La politica energetica dell’Unione. – 2.1. Il perimetro operativo della politica energetica: temi, metodo e finanziamenti. – 2.2. Il ruolo degli Enti Locali nella *governance* multilivello. – 3. Conclusioni. – Riferimenti bibliografici.

### **1. Ambiente ed energia: le politiche “di frontiera” dell’Unione europea**

Le politiche europee per l’ambiente e l’energia, pur se giuridicamente autonome e distinte, come avremo modo di vedere più avanti, sono da sempre profondamente interrelate e hanno costituito, con una progressione nel tempo, una delle “frontiere” dell’azione dell’Unione europea (Ue), chiamando in causa forti componenti di innovazione e sviluppo e collocandosi in una prospettiva di avanzamento e di programmazione del futuro. Esse sono venute ad aggiungersi – nel corso del processo di integrazione e di ampliamento delle competenze – alle politiche “storiche”, come quelle per il mercato interno e la libertà di circolazione, o – ancora – quelle per i trasporti, la concorrenza, l’agricoltura, l’economia e la moneta. Nate, parimenti alle altre, come politiche settoriali, sono diventate con il tempo politiche trasversali e, per dirla con lo speculare termine

---

\* Assegnista di ricerca nell’Università degli Studi di Perugia (2012-2014; 2018-2020), esperta di politiche e fondi europei, titolare del modulo su «L’attuazione delle politiche europee da parte delle autorità locali e regionali in materia di energia ambiente» della Cattedra *Jean Monnet* dell’Università degli Studi di Perugia “*The implementation of EU policies by Regional and Local authorities*” (EUREL (2017-2020)).



inglese, *cross-cutting*. Nel presente contributo – che si propone di valorizzare quanto emerso nel corso delle attività della Cattedra *Jean Monnet* dell'Università degli Studi di Perugia “*The implementation of EU policies by Regional and Local authorities*” (EUREL) – daremo conto di questa evoluzione: da politica settoriale a priorità trasversale, concentrandoci in particolare sulla politica dell'energia e sull'efficienza energetica.

Cornice di questa riflessione non può che essere, nel momento in cui scriviamo, lo *European Green Deal (EGD)*<sup>1</sup>, ossia la recente strategia di crescita volta a trasformare l'Ue in una società dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. Un sistema socio-economico, in altri termini, che nel 2050 non dovrà più generare emissioni nette di gas a effetto serra. Ciò significa rendere l'Ue a impatto climatico zero, ossia climaticamente neutrale, nei prossimi 30 anni. Un impegno politico, questo, da tradurre in atti legislativi giuridicamente vincolanti. Il Green Deal costituisce anche parte integrante della strategia della Commissione volta a dare seguito all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e mette a sistema, tenendole assieme, le tematiche dell'ambiente, della lotta al cambiamento climatico e dell'energia.

Particolare attenzione verrà data all'ambito energetico e, ancor più nello specifico, a quello dell'efficienza energetica, considerato strategico. Sullo stesso tema sarà incentrato anche il contributo della Regione Umbria a firma di Maria Ruggiero e Stefania Brufani<sup>2</sup>.

Proprio questo ruolo centrale delle politiche energetico-ambientali ha convinto il *team* della Cattedra *Jean Monnet* dell'Università degli Studi di Perugia ad inserire queste tematiche nell'ambito degli argomenti trattati quali attività didattiche e di dialogo con gli *stakeholders*.

## 1.1. Il perimetro giuridico dell'azione europea in tema ambientale ed energetico

L'articolazione delle competenze unionali e nazionali è governata dal cosiddetto sistema delle competenze, nell'ambito del quale opera il principio di attribuzione: l'Ue agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite nei Trattati dell'Ue (art. 5 del Trattato sul funzionamento dell'Unione

---

<sup>1</sup>Comunicazione 640/2019, 11 dicembre 2019 Il Green deal europeo (COM/2019/640 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1603096792286&uri=CELEX:52019DC0640>.

<sup>2</sup>Si veda, nel presente contributo, il capitolo *L'efficiamento energetico degli edifici pubblici secondo la Regione Umbria, tra strategie europee e esigenze del territorio*, a cura di M. Ruggiero-S. Brufani, *infra*, § III.

europea – TFUE). L'azione in capo a Bruxelles può assumere diversi gradi di intensità: nel caso delle competenze esclusive, solo l'Ue può legiferare su alcune materie che i Trattati espressamente le attribuiscono<sup>3</sup>, mentre nel caso delle competenze complementari o di sostegno<sup>4</sup>, l'Ue interviene solo al fine di svolgere azioni di coordinamento e di completamento rispetto a quanto realizzato dagli Stati. A metà strada si collocano le competenze concorrenti, quelle materie rispetto alle quali sia l'Ue che gli Stati membri possono legiferare (ma gli Stati membri possono farlo solo nel caso in cui l'Ue non abbia già esercitato la propria competenza). Le materie ambiente ed energia si collocano proprio tra le “*shared competences*” tra Bruxelles e le capitali, insieme ad altri importanti settori, come agricoltura, mercato interno, trasporti o protezione dei consumatori<sup>5</sup>. Vale la pena dedicare ora un breve *excursus* al riconoscimento esplicito della competenza unionale per i due ambiti in esame.

L'ingresso della tematica ambientale all'interno dei Trattati istitutivi dell'Unione è il frutto di processo graduale. La sensibilità europea in merito, infatti, è maturata nel corso dei decenni. Nella prima fase del processo di integrazione, infatti, nessuna disposizione dei Trattati faceva riferimento alle tematiche legate all'ambiente. Il Trattato che istituiva la Comunità economica europea (CEE) del 1957, non solo non contemplava una politica ambientale, ma non conteneva, nemmeno incidentalmente, la parola “ambiente”<sup>6</sup>. Politiche a conseguimen-

---

<sup>3</sup> L'Unione europea – come affermato dall'art. 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) – ha competenza esclusiva nelle seguenti materie: (a) unione doganale; (b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; (c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro; (d) la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; (e) politica commerciale comune (TFUE, GU 7 giugno 2016, C 202, art. 3).

<sup>4</sup> L'art. 6 del TFUE elenca i campi in cui l'Unione intraprende azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: (a) tutela e miglioramento della salute umana; (b) industria; (c) cultura; (d) turismo; (e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; (f) protezione civile; (g) cooperazione amministrativa (TFUE, GU 7 giugno 2016, C 202, art. 6).

<sup>5</sup> La lista delle competenze concorrenti include: «a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti trans-europee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato», (TFUE, GU 7 giugno 2016, C 202, art. 4).

<sup>6</sup> Nel Trattato che istituiva la Comunità economica europea (CEE) nel 1957, si faceva riferimento all'art. 2 che prevedeva il compito – per la Comunità – di «promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano» (Trattato

to di finalità ambientali si erano comunque sviluppate, agganciandosi alle disposizioni<sup>7</sup> che prevedevano il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri e sfruttando la cosiddetta clausola di flessibilità (l'attuale art. 352 TFUE).

Con l'Atto Unico Europeo (firmato nel 1986 ed entrato in vigore nel 1987) si ha l'introduzione di principi, norme e poteri specificatamente indirizzati alla tutela dell'ambiente<sup>8</sup>, rimediando definitivamente ai problemi di legittimazione formale delle politiche ambientali comuni: la politica ambientale europea entra *de iure* nell'alveo delle competenze in capo a Bruxelles<sup>9</sup>. Nel Trattato CEE è, infatti, inserito un nuovo Titolo VII, interamente dedicato all'ambiente. Con il Trattato di Maastricht (firmato nel 1992, in vigore dal 1993) vengono ampliate le competenze ambientali; inoltre, la tutela dell'ambiente fa il suo ingresso nel Preambolo e, tra i compiti principali assegnati alla Comunità, viene inserita la «crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l'ambiente» all'art. 2. Il Trattato di Amsterdam (firmato nel 1997, in vigore dal 1999) rafforza ulteriormente la tematica ambientale, indicandola come uno degli obiettivi politici fondamentali dell'Unione, con il suo inserimento all'art. 3. Oggi, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, nella versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), è il Titolo XX “Am-

---

che istituisce la Comunità economica Europea, 1957). Un riferimento indiretto al tema ambientale lo si può rinvenire – come evidenziato da Veronica Vecchio in A. CIAFFI-C. Odone (a cura di), *La politica ambientale dell'Unione europea* (in *Papers del Programma di “Formazione in materia europea 2017”*), CINSEDO Centro Interregionale Studi e Documentazione, Roma, 2018 nella previsione di misure restrittive al commercio intracomunitario laddove giustificate dalla «protezione della salute e della vita degli uomini, degli animali e delle piante», contenuta nell'allora art. 30 del Trattato di Roma, oggi art. 36 del TFUE.

<sup>7</sup> Le modifiche ai trattati istitutivi, avvenute nel corso dei decenni, permettono l'evoluzione della Comunità europea prima e dell'Unione europea poi, modificandone le istituzioni comuni e il loro funzionamento ed introducendo via via nuove competenze in capo alle istituzioni di Bruxelles. Questo processo viene definito come la direttrice dell'“approfondimento” del processo di integrazione europea, laddove la direttrice “allargamento” fa invece riferimento alla estensione geografica dell'Unione.

<sup>8</sup> Si cfr. P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 57 e B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>9</sup> Rileva, a tal proposito, il concetto di “base giuridica”, intrinsecamente connesso con il principio di attribuzione delle competenze. Non disponendo di una competenza generale, «la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità», art. 5.1 TUE.

Il comma 2 del medesimo articolo recita: «L'Ue agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti» (art. 5.2 TUE). Questo significa rifarsi, nell'esercizio delle competenze, a disposizioni precise all'interno dei Trattati, richiamandosi così a norme di diritto primario. Le politiche dell'Ue e gli atti che vengono adottati con riferimento ad esse, di conseguenza, devono necessariamente trarre legittimità da queste disposizioni.

biente” artt. 191-193 la base giuridica di tutte le azioni di Bruxelles in materia.

Come è evidente, la nozione di “sviluppo sostenibile” ha giocato un ruolo nel rafforzamento della componente ambientale nel *corpus* giuridico del diritto primario europeo. Nato in sede internazionalistica, pur non portando con sé vincolatività giuridica od obblighi cogenti, ha nondimeno permesso di elaborare principi che poi, nel tempo, hanno acquisito una loro fisionomia giuridica, anche all'interno dell'ordinamento europeo. Il percorso delle politiche ambientali ed energetiche europee si sviluppa in profonda interconnessione con lo sviluppo sostenibile, che sta a significare la cogestione dello sviluppo umano e della tutela dell'ambiente, basata sull'assunto che, essendo l'ambiente la dimensione di vita dell'essere umano, non può esservi sviluppo per quest'ultimo senza un parallelo rispetto per l'ambiente. Completa il quadro il concetto della responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future. Lo sviluppo sostenibile, dunque, è intrinsecamente interdisciplinare e multi-ambito poiché tiene insieme tre dimensioni: ambientale, economica e sociale.

Le prime formalizzazioni del concetto di sviluppo sostenibile arrivano con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 (Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sull'Ambiente) e con il Rapporto *Our Common future*<sup>10</sup> (1987) elaborato dalla *World Commission on Environment and Development* su impulso delle Nazioni Unite. È poi la volta della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo sviluppo del 1992 a consolidare il tema della sostenibilità dello sviluppo. Arrivando a tempi più recenti, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU.

Con riferimento all'ordinamento giuridico europeo, la sostenibilità si rintraccia nei seguenti passaggi: con il Trattato di Maastricht si parla di “*crecita economica sostenibile*”, mentre il Trattato di Amsterdam integra la tutela dell'ambiente con la promozione dello “sviluppo sostenibile”. La Carta dei diritti fondamentali di Nizza (confluita nel 2009 nel Trattato di Lisbona, divenendo così vincolante) ribadisce la necessaria conformità delle politiche ambientali al principio di sviluppo sostenibile.

Quanto all'energia, ambito sul quale si concentrerà la seconda parte del presente contributo, più tardive sono le esplicite previsioni del diritto primario europeo inerenti alla relativa politica: questa viene valorizzata dal Trattato di Lisbona (2009)<sup>11</sup>, che ne contiene espressa previsione, fornendo ad essa la base

---

<sup>10</sup> *Our Common Future: The Report of the World Commission on Environment and Development*, United Nations, 1987.

<sup>11</sup> Il Trattato di Lisbona introduce nell'ordinamento europeo le seguenti nuove materie: politica spaziale europea, energia, protezione civile, cooperazione amministrativa, turismo, aiuti umanitari, sport.

giuridica che precedentemente mancava: l'art. 194 del TFUE (*Titolo XXI del TFUE, "Energia"*).

La sopra citata nozione di sviluppo sostenibile si applica anche all'ambito energetico. «Le problematiche relative allo sviluppo sono inscindibilmente legate, da un lato, alla tutela ambientale e, dall'altro, allo sviluppo del settore energetico»<sup>12</sup>. L'energia rappresenta, infatti, elemento imprescindibile per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo: si pensi al godimento dei servizi energetici, al sistema sanitario e a quello dell'istruzione, ma anche ai macchinari ed ai mezzi di trasporto. Se, dunque, l'energia è funzionale allo sviluppo, una sua cattiva gestione nel senso di utilizzo non compatibile con il concetto di sostenibilità può ritorcersi contro il concetto stesso di sviluppo. Questo può configurarsi in termini di inquinamento atmosferico e danni ambientali, causati da cattivi processi di produzione e uso dell'energia. In questa direzione, strategica diviene la produzione di energia da fonti rinnovabili.

## 2. La politica energetica dell'Unione

Il presente lavoro si focalizza, nel suo prosieguo, sulla politica energetica e – nello specifico – sull'ambito di efficientamento energetico, anche al fine di creare un *continuum* concettuale con il contributo della Regione Umbria<sup>13</sup>.

Vale la pena, dunque, in questa sede, ricostruire il percorso della politica energetica dell'Unione<sup>14</sup>. Nel 2007 è l'input politico dei leader europei a dare il via ad un approccio integrato alla politica energetico-ambientale al fine di combattere il *climate change*, aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, e rafforzare la competitività.

Tale indirizzo politico viene recepito, nel medesimo anno, dalla Commissione europea con la Comunicazione "*An Energy Policy For Europe*"<sup>15</sup> che delinea l'emergente intervento Ue in ambito energetico. La Comunicazione è un atto di indirizzo e sollecitazione, non è né vincolante né operativo ma, come spesso accade, abbozza una strategia strutturata in differenti misure, sia normative che programmatiche.

---

<sup>12</sup> S. QUADRI, *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>13</sup> "Si veda *infra*, § III.

<sup>14</sup> Verranno qui ricordati i principali passaggi in termini di evoluzione della strategia energetica dell'Ue, non essendo possibile in questa sede dare conto di tutti gli atti europei vincolanti che hanno poi dato corpo a queste strategie.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo 1/2007, *An Energy Policy For Europe*, Bruxelles, 10 gennaio 2007 COM(2007) 1 final.

Conseguentemente, l'anno successivo la Commissione europea propone un pacchetto di atti vincolanti per il raggiungimento dei target. Nel 2009 viene adottato il "2020 Climate and Energy Package". Tre ne sono gli obiettivi principali: il taglio del 20% delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990), il raggiungimento di una soglia del 20% del fabbisogno energetico ricavato da fonti rinnovabili e il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica. Questi obiettivi confluiscono il 3 marzo 2010, con la Comunicazione della Commissione "EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", in un più generale obiettivo del processo di integrazione per il decennio a venire dedicato a "Clima-Energia".

Nel 2011 è la volta della Comunicazione della Commissione "Tabella di marcia per l'energia 2050"<sup>16</sup>: l'Unione europea assume l'impegno di ridurre entro il 2050 le emissioni di gas a effetto serra dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990. Quattro linee direttrici sono individuate da questo atto: la decarbonizzazione del sistema energetico; l'aumento dell'utilizzo delle energie rinnovabili e un utilizzo più efficiente dell'energia; l'incentivo ad infrastrutture *low-carbon*; lo sviluppo di un approccio comune europeo rispetto a singoli interventi nazionali (*common energy market*).

Con il "Framework Clima-Energia 2030" delineato dalla Comunicazione della Commissione europea "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030"<sup>17</sup>, richiamato nell'accordo tra i capi di Stato e di Governo al Consiglio europeo dell'ottobre 2014<sup>18</sup>, gli obiettivi precedentemente stabiliti dalla Strategia 2020 vengono aggiornati: ci si propone ora di raggiungere entro il 2030 una riduzione del 40% emissioni gas serra (sempre rispetto ai livelli del 1990), la soglia del 27% fonti rinnovabili e l'aumento del 27% efficienza energetica.

Una *milestone* fondamentale in questo percorso che stiamo ricostruendo è la cosiddetta "Unione dell'Energia" (2015) di cui alla Comunicazione della Commissione a *Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*<sup>19</sup>. Questo nuovo atto crea una *Energy*

---

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Tabella di marcia per l'energia 2050*, n. 885/2011 (COM 2011 885).

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*, n. 15/2014 Bruxelles, 22 gennaio 2014, COM(2014) 15 final.

<sup>18</sup> "Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework", EUCO 169/14 [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf).

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti,

*Union Strategy* composta da cinque dimensioni strettamente interrelate e che si rafforzano a vicenda, volte a raggiungere una maggiore sicurezza energetica, ma anche sostenibilità e competitività:

- sicurezza energetica, solidarietà e fiducia;
- piena integrazione del mercato europeo dell'energia;
- efficienza energetica per contenere la domanda;
- decarbonizzazione dell'economia;
- ricerca, innovazione e competitività.

Senz'altro occorre evidenziare anche il contributo – in termini di indirizzo – dell'Accordo concluso nel corso della Conferenza sul clima di Parigi (COP21) del dicembre 2015, nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)<sup>20</sup>, il cui passaggio più noto prevede l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2° C al di sopra dei livelli preindustriali e perseguire gli sforzi per limitare lo stesso ad 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatici. L'Accordo di Parigi rappresenta forse il punto di maturazione dei concetti di *Mitigation* e *Adaptation*, applicati alle politiche energetico-ambientali internazionali e unionali. Il primo fa riferimento alla necessità di ridurre quanto possibile, idealmente fino all'eliminazione, le significative interferenze umane con il sistema climatico. Ossia ridurre le emissioni e stabilizzare i livelli di gas serra che intrappolano il calore nell'atmosfera in un lasso di tempo sufficiente a consentire agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici; inoltre, garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e consentire allo sviluppo economico di proseguire un modo sostenibile. Con il termine *Adaptation* ci si riferisce invece alla necessità di adattarsi ai fenomeni di *climate change* già in corso affrontandone gli impatti, ossia organizzarsi tenendo conto del clima attuale o previsto per il futuro. L'obiettivo è ridurre la vulnerabilità dell'uomo e delle società agli effetti dannosi dei cambiamenti climatici (come l'innalzamento del livello del mare, eventi meteorologici estremi più intensi o problematiche nell'approvvigionamento alimentare).

---

*Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, n. 80/2015, Bruxelles, 25 febbraio 2015 COM(2015) 80 final.

<sup>20</sup> Per entrare in vigore era necessaria la ratifica dell'accordo da parte di almeno 55 paesi che rappresentino almeno il 55% delle emissioni globali. Il 5 ottobre 2016 è stata raggiunta questa soglia. L'accordo è entrato in vigore il 4 novembre 2016. Ad oggi 189 delle 197 parti hanno ratificato la convenzione.

È nel contesto di tale quadro di riferimento che la Ue, tra il 2018 e il 2019, ha completato un aggiornamento della sua azione in materia di politica energetica per facilitare il passaggio dai combustibili fossili a un'energia più pulita, anche al fine di rispettare gli impegni sottoscritti con l'accordo di Parigi. Ciò ha segnato un passo significativo nell'attuazione della strategia dell'Unione dell'energia, pubblicata nel 2015.

Il “*Clean Energy for all Europeans Package*” consta di 8 atti legislativi<sup>21</sup>. Rilevante, per quello che qui ci interessa, è il Regolamento 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima<sup>22</sup>. Gli obiettivi sono quelli di individuare le strategie di *governance* che permettano il raggiungimento dei target europei in materia di clima e energia, anche attraverso una maggiore certezza normativa, incoraggiando al contempo la collaborazione tra Stati anche a livello territoriale. La *governance* si ispira alle 5 dimensioni dell'Unione dell'Energia, ossia: sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; efficienza energetica; decarbonizzazione; ricerca, innovazione e competitività.

Altro aspetto che vale la pena di sottolineare sono i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima. Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni 10 anni, ciascuno Stato membro è chiamato a notificare alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima. Il primo set di piani copre il periodo 2021-2030, i successivi si estendono ai decenni a venire.

---

<sup>21</sup> Direttiva (Ue) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica; Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili *GU L 328* del 21.12.2018. Direttiva (Ue) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica *GU L 328* del 21.12.2018; Regolamento (Ue) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (Ce) n. 663/2009 e (Ce) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/Ce, 98/70/Ce, 2009/31/Ce, 2009/73/Ce, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/Ce e (Ue) 2015/652 e che abroga il regolamento (Ue) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (*GU L 328* del 21.12.2018); Regolamento (Ue) 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/Ce (*GU L 158* del 14.6.2019); Regolamento (Ue) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia *GU L 158* del 14.6.2019; Regolamento (Ue) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica *GU L 158* del 14.6.2019; Direttiva (Ue) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE *GU L 158* del 14.6.2019.

<sup>22</sup> Regolamento 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.



È opportuno, in questo contesto, menzionare anche lo *Strategic Energy Technology Plan* (SET Plan), l’iniziativa europea per la ricerca e l’innovazione in ambito energetico. In altri termini, si tratta del pilastro tecnologico della politica energetico-ambientale dell’Ue, a supporto del coordinamento delle agende nazionali ed europee nell’ambito dell’energia. Inoltre, il SET Plan contribuisce allo sviluppo dei sistemi energetici degli Stati membri (e degli stati *extra* Ue che rientrano nel Piano stesso) secondo le linee tracciate dall’Unione energetica. A partire dal lancio del SET Plan, avvenuto nel 2007<sup>23</sup>, l’Unione ha individuato un approccio strategico all’innovazione per velocizzare la transizione energetica<sup>24</sup>. Per mezzo di un metodo basato sulla partecipazione tra governi nazionali, industrie ed enti di ricerca. Anche organizzazioni e associazioni sono chiamate ad individuare ambiziosi obiettivi di ricerca ed innovazione (R&I).

Lo stesso *European Green Deal* assicura un ruolo centrale al settore energetico:

*«to deliver the European Green Deal, there is a need to rethink policies for clean energy supply across the economy, industry, production and consumption, large-scale infrastructure, transport, food and agriculture, construction, taxation and social benefits»*<sup>25</sup>.

Viene identificato il bisogno di fornire energia pulita, economica e sicura (il che significa procedere nel percorso di decarbonizzazione del sistema energetico, nonché della implementazione di infrastrutture verdi e nella lotta al rischio di povertà energetica, rendendo l’energia pulita accessibile a tutti<sup>26</sup>). Allo stes-

---

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *A European strategic energy technology plan (SET-plan) – ‘Towards a low carbon future’*, COM(2007) 723 final.

<sup>24</sup> Nel 2015, nell’ambito del SET Plan sono state individuate 10 azioni: l’integrazione delle tecnologie rinnovabili nei sistemi energetici; la riduzione del costo delle tecnologie; nuove tecnologie e servizi per i consumatori; sicurezza e resilienza dei sistemi energetici; nuovi materiali e tecnologie per l’edilizia; efficienza energetica per l’industria; competitività nel settore delle batterie e della “*e-mobility*”; fonti rinnovabili e bioenergia; *carbon capture* e stoccaggio; sicurezza nucleare.

<sup>25</sup> V. punti 2 e 2.1 della Comunicazione sul Green deal europeo (COM/2019/640 final, citata in nota 1) *Transforming the Eu’s economy for a sustainable future, Designing a set of deeply transformative policies*.

<sup>26</sup> In questa direzione, la cosiddetta *green finance* gioca un ruolo chiave, tanto a livello pubblico che a livello del consumo privato di energia. L’Unione sta provvedendo in questo senso, sia attraverso il budget europeo (la Commissione ha proposto un target del 25% per il tema climatico trasversale a tutti i programmi di finanziamento) che attraverso il fondo InvestEU. Il Fondo per la transizione giusta, come parte della generale strategia del Green Deal – si focalizzerà sulle regioni e sui settori più colpiti dalla transizione.

so tempo si sottolinea l'importanza di costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse (la costruzione, l'utilizzo e il rinnovo degli edifici richiede quantità significative di energia e risorse minerarie)<sup>27</sup>.

Dunque, anche nell'epoca del *Green Deal*, da poco inaugurato, il SET Plan continuerà a garantire un forte contributo di innovazione al fine di assicurare la transizione energetica verso un'Europa neutrale al 2050, attraverso l'individuazione di target da raggiungere nelle prossime decadi con l'obiettivo complessivo di posizionare il Vecchio Continente in prima linea in fatto di tecnologie "low-carbon" e di efficienza energetica. Questo significa concretizzare la strategia dell'Unione energetica e continuare a realizzare, in modo efficiente, una trasformazione fondamentale del sistema energetico europeo, andando verso una modalità di fornire energia più sostenibile, sicura e competitiva, rafforzando il ruolo della R&I.

## **2.1. Il perimetro operativo della politica energetica: temi, metodo e finanziamenti**

La politica energetica consta principalmente di 4 ambiti di applicazione<sup>28</sup>. Il primo è quello del mercato interno dell'energia, con tutto quello che concerne l'integrazione del mercato unico dell'energia, la gestione delle reti energetiche, la distribuzione, ma anche il ruolo dei consumatori e l'aspetto della tassazione. C'è poi l'ambito relativo alle energie rinnovabili (con i target che via via Bruxelles si è prefissata), quello dell'approvvigionamento e della sicurezza, che ha a che fare con aspetti geopolitici e di relazioni internazionali. Infine, l'ambito dell'efficienza energetica, che a sua volta chiama in causa tre settori: edilizia, trasporti e prodotti.

Concreto e operativo rispecchiamento di queste aree di intervento, e cioè degli obiettivi generali e specifici della politica europea per l'ambiente e l'energia, sono i finanziamenti che l'Unione dedica al settore, sia per mezzo dei fondi diretti, amministrati dalla Commissione europea (o dalle sue agenzie) e intercettabili attraverso *call* europee, che attraverso i fondi strutturali, riconducibili alla politica di coesione dell'Ue e gestiti dagli Stati membri (in Italia, si tratta principalmente delle Regioni<sup>29</sup>).

---

<sup>27</sup> Gli edifici valgono il 40% dell'energia consumata (dati Commissione europea, 2019).

<sup>28</sup> Si confronti il sito istituzionale della Commissione europea, che alla pagina [https://ec.europa.eu/energy/home\\_en](https://ec.europa.eu/energy/home_en) offre una visione sinottica di tutte le declinazioni della politica energetica.

<sup>29</sup> Tradizionalmente l'universo dei fondi europei viene suddiviso nelle seguenti due categorie: i fondi strutturali (detti anche indiretti) sono i 5 fondi strutturali e d'investimento europei

Guardando alla prima categoria, *ratione materiae* la linea di finanziamento da citare in questa sede è anzitutto il programma LIFE: creato nel 1992, finanzia azioni per l'ambiente e per il clima. Istituito dal Regolamento 1293/2013<sup>30</sup>, nel corso della programmazione 2014-2020 il budget è stato di 3.4 miliardi di Euro. LIFE è gestito dalla Commissione europea, nello specifico dalla Direzione Generale Ambiente e da quella Azione per il Clima, con il contributo della Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME). Gli obiettivi del programma LIFE sono 4:

1. Realizzare un'economia efficiente dal punto di vista delle risorse, decarbonizzata e “*climate resilient*”, migliorando la qualità dell'ambiente e combattendo la perdita della biodiversità.

2. Aumentare lo sviluppo, l'implementazione e l'applicazione della politica e della legislazione europea in fatto di ambiente e clima, agendo come catalizzatore e stimolo affinché le altre politiche e le altre azioni raccolgano le priorità ambientali.

3. Supportare una migliore *governance* del clima e dell'ambiente a tutti i livelli, compreso un migliore coinvolgimento della società civile, del terzo settore e degli attori locali.

4. Supportare l'implementazione del 7<sup>th</sup> *Environmental Action plan*.

Il programma è organizzato in due sotto-misure, una per l'ambiente (che drena il 75% del budget di programma), l'altra per l'azione climatica, con in dote la restante parte delle risorse.

Numerosi i temi del filone “Environment”, da natura e biodiversità, all'economia circolare, passando per habitat e tutela della biodiversità. Lo strand “*climate action*”, invece, affronta il tema del cambiamento climatico in tre modalità:

---

(SIE), per mezzo dei quali l'Ue intende – si tratta della politica di coesione – rendere omogenei, in termini sociali, economici e di sviluppo, i territori europei. Si tratta del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo di coesione (FC), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). I fondi strutturali sono gestiti dai singoli paesi membri, nel quadro di accordi di partenariato conclusi con l'Ue (per il nostro paese le autorità di gestione sono le Regioni). I fondi strutturali sono costituiti in buona parte da risorse europee, integrate da risorse nazionali e regionali. I fondi diretti (altrimenti detti competitivi) sono risorse principalmente attribuite per mezzo delle politiche settoriali dell'Unione e sono amministrati dalle direzioni generali della Commissione europea o dalle sue Agenzie operative.

<sup>30</sup> Regolamento (Ue) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il Regolamento (Ce) n. 614/2007, *GUL* 347 del 20.12.2013, pp. 185-208.

– con l'obiettivo "*Climate change mitigation*" vengono finanziate tutte quelle azioni mirate a ridurre quanto possibile, fino ad evitare, le significative interferenze umane con il sistema climatico. In questa cornice vengono dunque finanziati progetti nell'area, ad esempio, delle rinnovabili, dell'efficienza energetica, dell'agricoltura. Anche in questo caso il finanziamento è per azioni dimostrative o di *testing* che sappiano implementare le politiche e la legislazione europea.

– Nell'ambito dell'obiettivo "*Climate change adaptation*" vengono finanziati interventi di resilienza ed adattamento ai fenomeni in corso (tecnologie; salvaguardia delle risorse naturali; difesa da eventi climatici estremi e dannosi, trasferimento di conoscenze). È possibile, in questo ambito, realizzare progetti pilota e buone pratiche, in ottica *close-to-market*, ossia di pronta usabilità.

– Con l'obiettivo "*Climate governance and information*" si punta sulla consapevolezza della problematica ambientale da parte di cittadini e operatori produttivi e sociali; ma anche *capacity building*, sviluppo della conoscenza e coinvolgimento degli *stakeholders*.

Meritano una menzione anche i cosiddetti *Integrated projects*, che si configurano come azioni strategiche a supporto degli stati membri nell'implementazione di tutti gli interventi richiesti per recepire il diritto europeo in ambito clima e ambiente. Questi progetti sono realizzati a livello nazionale o locale, con il coinvolgimento delle autorità competenti e il budget è composto da un mix di risorse europee e nazionali.

Ma in ambito climatico-ambientale è più che mai opportuno riferirsi anche ai finanziamenti del programma quadro europeo per la ricerca Horizon2020 (nella prossima programmazione denominato HorizonEurope). Dotato di 80 miliardi tra il 2014 e il 2020, è strutturato in tre pilastri e in cinque programmi trasversali.

Il primo pilastro, *Excellent Science*, mira a rafforzare l'eccellenza del sistema scientifico dell'Ue, aumentandone l'attrattività e la competitività. Non consta di priorità tematiche stabilite ed è organizzato in diverse misure di finanziamento<sup>31</sup>. Il pilastro *Industrial Leadership* supporta la produttività e la competitività dell'industria europea e sua capacità di innovare, con una forte atten-

---

<sup>31</sup> Lo European Research Council (ERC) sostiene l'eccellenza, potenziando il dinamismo e la creatività della ricerca europea cosiddetta "di frontiera". Future and Emerging Technologies promuove le tecnologie radicalmente nuove per mezzo dell'esplorazione di idee nuove e ad alto rischio fondate su basi scientifiche. Marie Skłodowska Curie Actions (MSCA) è il programma che finanzia progetti per la formazione e la mobilità dei ricercatori. *Research infrastructures (including e-infrastructures)* sostiene la creazione e il potenziamento delle infrastrutture di ricerca, che svolgono un ruolo sempre più importante nel progresso della conoscenza e della tecnologia e del loro sfruttamento.

zione verso le tecnologie industriali e gli investimenti a favore delle PMI (tecnologie industriali; accesso al credito, in particolare a capitali di rischio, per investimenti delle imprese in R&I; supporto specifico alle PMI innovative per permettere loro di crescere in dimensioni e capacità di penetrare nuovi mercati)<sup>32</sup>.

Nei due pilastri H2020 sinora descritti, il meccanismo del finanziamento è neutrale rispetto al contenuto: con eccezione delle tecnologie abilitanti, non sono indicati ambiti tematici. Conseguentemente c'è spazio per la finanziabilità di ricerca in ambito ambientale ed energetico. Diverso è invece il discorso per il terzo pilastro, *Societal Challenges*, il quale individua sette aree tematiche chiave che rappresentano le sfide che deve affrontare l'Ue. L'approccio è dunque basato sulle sfide (*challenge-based*), focalizzandosi sulle priorità di *policy* stabilite dall'Ue. I progetti possono includere ricerca di base, ricerca applicata, trasferimento di conoscenza o innovazione. Alcune delle aree individuate come prioritarie riguardano temi rilevanti ai fini del presente contributo: così:

– l'obiettivo "*Secure, clean and efficient energy*"<sup>33</sup> mira a favorire la transizione verso un sistema energetico affidabile, sostenibile e competitivo. È a sua volta composto dai seguenti obiettivi specifici: riduzione del consumo di energia e le emissioni di carbonio grazie all'uso intelligente e sostenibile; energia elettrica a basso costo e a basse emissioni; fonti energetiche mobili e combustibili alternativi; Un'unica rete elettrica europea intelligente; nuove conoscenze e tecnologie energetiche; *governance*, processo decisionale e public engagement; adozione delle innovazioni in campo energetico.

– L'obiettivo "*Climate action, environment, resource efficiency and raw materials*"<sup>34</sup> punta ad aumentare la competitività europea, la sicurezza delle materie prime ed a migliorare il benessere. Al contempo si vuole garantire l'integrità ambientale, la resilienza e la sostenibilità, al fine di mantenere il riscaldamento globale medio al di sotto dei 2 °C e consentire agli ecosistemi e alla società di adattarsi al cambiamento climatico e ad altri cambiamenti ambientali. Obiettivi

---

<sup>32</sup> Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); Nanotecnologie, materiali avanzati, biotecnologie, produzione avanzata e la lavorazione; Spazio sono gli ambiti tematici supportati dalla sottomisura tecnologie abilitanti. La sezione "Accesso alla Finanza di Rischio" raccoglie degli strumenti finanziari volti a supportare le aziende ed altri tipi di organizzazioni attive nei settori di ricerca e innovazione nell'accesso a prestiti, garanzie, controgaranzie, finanziamenti ibridi e strumenti di *equity*. Con la misura "Innovazione nelle Piccole e Medie Imprese PMI", la Commissione supporta l'innovazione delle aziende europee in tutte le sue forme: sviluppo e applicazione di tecnologie, nuovi business e modelli di organizzazione per raggiungere nuovi mercati e crescere rapidamente.

<sup>33</sup> Obiettivo SC3 di H2020 2014-2020.

<sup>34</sup> Obiettivo SC5 di H2020 2014-2020.

specifici: ottenere una società ed un'economia resiliente al cambiamento climatico ed efficiente nell'uso delle risorse naturali; tutelare e gestire in modo sostenibile le risorse naturali e gli ecosistemi; garantire un approvvigionamento ed un uso sostenibile delle materie prime, al fine di soddisfare le esigenze di una popolazione mondiale in crescita entro i limiti sostenibili delle risorse naturali del pianeta e degli ecosistemi.

Vale la pena citare anche ulteriori due obiettivi del pilastro Sfide Sociali, che contemplano il tema green applicato a due importanti settori:

– L'obiettivo “*Smart, green and integrated transport*”<sup>35</sup> è stato concepito per realizzare un sistema di trasporto europeo efficiente sotto il profilo delle risorse, rispettoso dell'ambiente, sicuro e regolare a vantaggio dei cittadini, dell'economia e della società. Obiettivi specifici: Trasporto efficiente in termini di risorse e rispettoso dell'ambiente; Migliore mobilità, meno traffico, maggiore sicurezza; Leadership mondiale per l'industria europea dei trasporti; Attività di ricerca socioeconomica e rivolte al processo decisionale politico.

– L'obiettivo “*Food security, sustainable agriculture and forestry, marine and maritime and inland water research and the bioeconomy*”<sup>36</sup> promuove un sistema di approvvigionamento alimentare che sia basato su un uso efficiente delle risorse, insieme a catene di approvvigionamento competitive e a basse emissioni di carbonio.

Anche le misure trasversali di H2020<sup>37</sup> possono finanziare la ricerca in ambito ambientale ed energetico (nel caso del *Joint Research Center* – JRC tra le principali aree di attività figurano ambiente e cambiamenti climatici ed energia e trasporti).

A proposito delle linee di finanziamento ora ricordate, durante i corsi della Cattedra *Jean Monnet*, nello specifico nell'ambito del modulo didattico dedicato alle politiche europee dell'energia e dell'ambiente e alle loro ricadute territoriali, è stato dato spazio all'intervento di relatori ospiti: in tale contesto sono state valorizzate alcune esperienze concrete finanziate con il programma H2020 e che hanno riguardato l'Ateneo (e il territorio) umbro, in partenariato con soggetti provenienti da altri paesi europei ed extra-Ue<sup>38</sup>. È il caso, ad esempio, di

---

<sup>35</sup> Obiettivo SC4 di H2020 2014-2020.

<sup>36</sup> Obiettivo SC2 di H2020 2014-2020.

<sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/h2020-sections>.

<sup>38</sup> *Horizon2020 e l'efficienza energetica: esperienze e prassi*, Cristina Piselli, PhD CIRIAF – Centro di Ricerca Interuniversitario, Dipartimento di Ingegneria, Università degli Studi di Perugia. Tale intervento è stato inserito nelle attività della Cattedra *Jean Monnet* negli a.a. 2018-19 e 2019-20.

*ZERO-PLUS (IA): “Achieving near Zero and Positive Energy Settlements in Europe using Advanced Energy Technology”*<sup>39</sup> finanziato come *Innovation action (IA)*<sup>40</sup>: l’obiettivo è quello di ricercare criteri per la progettazione di edifici di nuova costruzione ad elevata efficienza energetica. Il progetto ha sviluppato un sistema modulare completo ed economico per quartieri residenziali “Net Zero Energy”, inclusa la definizione di linee guida per le fasi di progettazione, costruzione, monitoraggio e valutazione delle prestazioni. Si è dunque intervenuti sull’implementazione del sistema in 4 insediamenti dimostrativi di casi studio, con diverse condizioni climatiche di contesto e differenti tipologie edilizie. Inoltre, la progettazione non è stata limitata ai singoli edifici Net ZEB (*Nearly Zero Energy Building*), ma è stata estesa a livello degli insediamenti NZE (quartieri).

Per citare un altro caso finanziato da Horizon2020, richiamano il progetto SAFERUP! (MSCA-ITN-ETN): “Sustainable, Accessible, Safe, Resilient and Smart Urban Pavements”<sup>41</sup> teso ad innovare l’ambiente pavimentato urbano per città più vivibili, attraverso la formazione di nuovi professionisti nei settori correlati (materiali per pavimentazione intelligenti, riciclati e durevoli; accessibilità e protezione per utenti vulnerabili; tecnologie).

Tornando agli aspetti generali del finanziamento della ricerca nel campo energetico, appare opportuno accennare alla forma che prenderà il programma quadro per la ricerca nel prossimo settennato. HorizonEurope anzitutto avrà, con tutta probabilità<sup>42</sup>, un bilancio pari a circa 85,5 miliardi di Euro per il periodo 2021-2027. Il budget del programma verrà però accresciuto da una quota pari a 5 miliardi di euro<sup>43</sup> provenienti da Next Generation EU, la strategia di ripresa lanciata dall’Unione per rispondere alla crisi (sanitaria ed economico-sociale) innescata dalla pandemia di Covid-19. L’ammontare è stato significativamente ridotto rispetto alla originaria proposta della Commissione europea da-

---

<sup>39</sup> Grant Agreement n. 678407.

<sup>40</sup> Le azioni innovative di H2020 debbono qualificarsi come ideazione e produzione di nuovi prodotti (o innovati), processi o servizi. A questo fine possono includere prototipi, test, dimostrazioni, *pilots* e replicazione sul mercato. Solo in parte, queste progettualità possono includere azioni di ricerca e sviluppo.

<sup>41</sup> Grant Agreement n. 765057.

<sup>42</sup> Ancora deve avvenire l’adozione definitiva del Programma, attraverso l’approvazione formale di Consiglio dell’Ue e Parlamento europeo. Ci si riferisce, qui, all’atto consultabile nel momento in cui si scrive, ovvero la “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination”, Council of the European Union, Bruxelles, 29 September 2020. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/09/29/council-finalises-its-position-on-the-horizon-europe-package/>.

<sup>43</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

tata 2018<sup>44</sup>. Quanto alla strutturazione del Programma, rimane la tripartizione in pilastri, mentre vengono semplificati i programmi trasversali. Per i temi che qui interessano, il secondo pilastro (che sarà denominato “Sfide globali e competitività industriale europea”) prevede dei cluster tematici che – tra gli altri – includono i settori: clima energia mobilità, bioeconomia, cibo, risorse naturali e ambiente<sup>45</sup>.

Inoltre – e rileva ai fini del presente contributo – HorizonEurope introduce le cosiddette *missions*<sup>46</sup> per la soluzione alle principali sfide della società, con un budget assegnato ed un cronoprogramma. Sono state individuate cinque *mission areas*, di cui 4 riguardano i temi ambientali ed energetici: adattamento al *climate change*, inclusa la trasformazione sociale; neutralità climatica e smart cities; oceani, coste e acque interne sane, salute della terra e del cibo<sup>47</sup>.

Ma anche le misure di finanziamento delle imprese (si pensi al programma COSME – *Competitiveness of enterprises and Small and Medium-sized Enterprises o allo SME Instrument* di Horizon 2020) possono finanziare il tema energetico e ambientale, che è altresì presente anche nei programmi di cooperazione territoriale Interreg<sup>48</sup>.

Venendo ai fondi strutturali, essi, come prima accennato sono riconducibili alla politica di coesione dell’Ue e gestiti dagli Stati membri, in Italia principalmente dal livello di governo regionale. Per i temi che qui interessano, nell’Accordo di partenariato per il periodo 2014-2020<sup>49</sup> ben 5 degli 11 obiettivi

---

<sup>44</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination, Bruxelles, 7.6.2018 COM(2018) 435 final, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-horizon-europe-regulation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-horizon-europe-regulation_en.pdf).

<sup>45</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research\\_and\\_innovation/knowledge\\_publications\\_tools\\_and\\_data/documents/ec\\_rtd\\_factsheet-horizon-europe\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/ec_rtd_factsheet-horizon-europe_2019.pdf).

<sup>46</sup> “Partly inspired by the Apollo 11 mission to put a man on the moon, European research and innovation missions aim to deliver solutions to some of the greatest challenges facing our world” ([https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_en)).

<sup>47</sup> La quinta missione è la lotta contro il cancro.

<sup>48</sup> Il Programma *Interreg Europe* è finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ed ha come finalità quella di supportare processi di *policy-learning* delle amministrazioni pubbliche con l’obiettivo di migliorare le loro *performance* nella ideazione e nella attuazione di politiche di sviluppo regionale. Il programma permette alle autorità locali e regionali e ad altri operatori a rilevanza regionale (centri di ricerca, no profit...) di scambiare pratiche e soluzioni. Per maggiori informazioni: <https://www.interregeurope.eu/about-us/what-is-interreg-europe/>.

<sup>49</sup> Approvato con decisione di esecuzione della Commissione europea C(2014) 8021, poi modificato con Decisione di esecuzione della Commissione europea dell’8 febbraio 2018 C(2018) 598 final), a seguito della programmazione delle risorse attribuite all’Italia con l’adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale europeo 2014-2020.



tematici previsti rientrano nel perimetro dei temi ambientali energetici. Nello specifico: obiettivo tematico 4 – sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; obiettivo tematico 5 – promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; obiettivo tematico 6 – tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse; obiettivo tematico 7 – Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; obiettivo tematico 8 – Promuovere l’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori. In questo senso, il Fondo europeo di sviluppo regionale, come vedremo più avanti, ha avuto un ruolo determinante nella *governance* dei temi ambientali ed energetici.

## 2.2. Il ruolo degli Enti Locali nella *governance* multilivello

Nel corso del tempo, e in virtù delle forme assunte dal processo di integrazione europea lungo i decenni, si è prodotto un significativo cambiamento in riferimento al rapporto tra Comunità (prima), Unione europea (poi) ed autorità sub-statali. Si è passati, infatti, da un’iniziale penalizzazione delle articolazioni interne agli Stati, corrispondente ai primi stadi del processo di integrazione, ad una loro crescente valorizzazione, conseguenza dei più recenti sviluppi di quest’ultimo. Il dialogo di Bruxelles avveniva, in un primo momento, solo con le capitali: nessun ruolo era riconosciuto alle articolazioni territoriali del potere pubblico. Successivamente, anche grazie al mutare della fisionomia della *membership* dell’Unione (aumenta il numero degli Stati di natura federale o regionale), si è verificato un maggiore coinvolgimento e di una maggiore responsabilizzazione delle articolazioni territoriali: il processo di integrazione cambia pelle<sup>50</sup>. Il Trattato di Lisbona imprime la svolta più significativa, operando un sistematico riconoscimento delle articolazioni territoriali interne agli Stati<sup>51</sup>. Nel-

---

<sup>50</sup> Prima fondamentale tappa di questo processo di emancipazione è rappresentata dal Trattato di Maastricht, soprattutto con l’istituzione del Comitato delle Regioni, con l’apertura del Consiglio dei Ministri ai rappresentanti delle entità sub-statali e con l’introduzione del principio di sussidiarietà, che sancisce di fatto il principio del “decentramento politico-istituzionale nell’architettura europea”. Quanto al Comitato delle Regioni, lo stesso organo è stato poi perfezionato e potenziato-nel suo funzionamento dai successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza nonché, con il Trattato di Lisbona, riconosciuto quale “ricorrente non privilegiato” per l’esperienza dell’azione di annullamento di un atto vincolante dell’Unione di fronte alla Corte di Lussemburgo. Si cfr. M. BARTOLI-D. PAOLETTI, *La progressiva affermazione del ruolo delle Regioni nella formazione e nel recepimento del diritto europeo*, Morlacchi editore, Perugia, 2012.

<sup>51</sup> Si cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012, Capitolo I.

le disposizioni del Trattato, riformate tra il 2007 (data della firma) e il 2009 (sua entrata in vigore) infatti, trovano ampio spazio i riferimenti alle “autonomie locali e regionali” ed ai “livelli centrali, regionali e locali”. Inoltre, anche il maggiorato ruolo dei parlamenti nazionali nella formazione delle normative europee comporta, necessariamente, la crescita del ruolo delle autonomie locali che in essi eventualmente si riflettono. Ma la partita della valorizzazione del ruolo delle Regioni con riferimento al processo di integrazione, non può giocarsi solo al livello europeo: l'Unione infatti non può e non deve interferire con l'assetto interno ai singoli Stati membri. Molto, dunque, dipende anche dagli Stati membri e dalla loro volontà di favorire tale valorizzazione.

Il tema del ruolo degli Enti Locali nella cornice europea, però, come è evidente, non si gioca tutto a livello europeo (nel senso del riconoscimento, più o meno ampio, che Bruxelles assicura alle articolazioni interne agli Stati membri), ma chiama anche in causa il rapporto tra gli ordinamenti nazionali – tra cui quello italiano ovviamente – e quello europeo e, più nello specifico, il ruolo delle autonomie regionali in ordine all'attuazione degli obblighi dell'Ue<sup>52</sup>. Tali elementi non riguardano il sistema ordinamentale europeo, ma quello interno, dal momento che vanno ad incidere direttamente sulla delicata (e problematica) materia del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, così come stabilito e previsto per l'Italia in Costituzione, a seguito della modifica operata dalla riforma del Titolo V della nostra Carta fondamentale<sup>53</sup>. In tal senso, rileva in particolare il comma 5 dell'art. 117, laddove si prevede che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». Ad essere investito è, dunque, il sistema delle autonomie regionali: la progressiva estensione delle materie di competenza dell'Unione europea, infatti, ha prodotto – tra le altre conseguenze – quella di coinvolgere le istituzioni regionali nel compito di dare attuazione agli obblighi europei

---

<sup>52</sup> Si cfr. F. RASPADORI, *ivi* p. 14.

<sup>53</sup> Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, pubblicata nella *GU* 24 ottobre 2001, n. 248. La legge – confermata in via referendaria il 7 ottobre 2001 – è composta da undici articoli che – nel complesso – modificano o abrogano 15 articoli della Costituzione. La legge n. 3/2001 completa il percorso già avviato con due leggi costituzionali di poco precedenti (la legge n. 1/1999 e la n. 2/2001). L'esigenza della riforma era maturata, nel corso del tempo, a fronte del fallimentare assetto regionalistico preesistente. Sul dibattito che precede la riforma e sulle ragioni che hanno spinto verso una radicale innovazione del disposto costituzionale, si legga A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005.

ricadenti nell'ambito delle competenze legislative loro attribuite, in via tendenzialmente esclusiva o concorrente.

In merito agli ambiti tematici considerati nel presente contributo, mentre la tutela dell'ambiente<sup>54</sup> è collocata dal novellato testo costituzionale tra le materie di legislazione esclusiva statale, la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» rientra invece tra le competenze concorrenti Stato-Regioni. L'energia (nella locuzione «trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») rientra tra le competenze concorrenti. Risulta evidente come la questione della competenza legislativa sia risultata spesso particolarmente problematica in virtù della individuazione dei contenuti e dei confini delle materie. La definizione delle materie è di certo uno dei problemi centrali posti dall'art. 117 Cost.: dalla sua soluzione dipende in buona parte il riparto della funzione legislativa tra lo Stato, da una parte, e le Regioni, dall'altra. I problemi derivanti dall'incerto riparto delle competenze sul piano della potestà legislativa, oltre ad accrescere notevolmente il contenzioso costituzionale, ha anche prodotto alcune ricadute con riferimento al recepimento del diritto europeo: in altre parole, il nebuloso riparto delle competenze si ripercuote negativamente sulle modalità attraverso le quali si procede all'attuazione interna degli obblighi europei. La materia dei rapporti Stato-Regioni in merito all'attuazione degli obblighi comunitari che incidono su materie di competenza regionale è, del resto, unanimemente descritta dalla dottrina come «una tra le più controverse e sensibili»<sup>55</sup>.

Quanto alla partecipazione degli Stati membri – e delle loro articolazioni interne – al processo di integrazione europea, è stata tradizionalmente strutturata dagli osservatori in due dimensioni, entrambe di primaria importanza e collocate in un rapporto di consequenzialità logica e temporale, definite rispettivamente come “fase ascendente”<sup>56</sup> e “fase discendente”<sup>57</sup>. Mentre la prima si riferisce alla partecipazione degli organi centrali e regionali all'elaborazione delle scelte governative (e dei conseguenti prodotti normativi), a livello europeo, la seconda fa riferimento all'attuazione nell'ordinamento interno di politiche e atti dell'Unione<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> «Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», art. 117.1 lett. s), Cost. italiana.

<sup>55</sup> R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 403-404.

<sup>56</sup> R. ADAM-A. TIZZANO, *ivi*, p. 393. «Con l'espressione “fase ascendente” ci si riferisce al processo di elaborazione delle decisioni comunitarie: un processo che si svolge sia nell'ordinamento europeo, sia all'interno dei singoli ordinamenti nazionali», A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003 p. 10.

<sup>57</sup> Nella fase ascendente «si collocano le attività di attuazione delle direttive comunitarie e di esecuzione dei regolamenti», R. ADAM-A. TIZZANO, *op. ult. cit.*, p. 15.

<sup>58</sup> Si cfr. M. BARTOLI, D. PAOLETTI, *op. ult. cit.*

Per l'ordinamento italiano, in questo ambito, rileva poi la legge n. 234/2012 che, alla luce degli sviluppi connessi al Trattato di Lisbona, regola i rapporti del nostro Paese con l'Ue e punta a rafforzare la partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo e migliorare la capacità di rispettare le norme dell'Unione adottate nel nostro Paese. Essa definisce – tra le altre cose – la partecipazione delle Regioni, delle provincie autonome, delle autonomie locali e delle parti sociali al processo di formazione degli atti dell'Ue.

Questo processo di progressiva cooperazione tra vari livelli di governo, nel suo rafforzarsi nel corso dei decenni, ha finito con l'essere identificato con un concetto oramai affermato, quello di *multi-level governance*<sup>59</sup>. Come si legge nella *Risoluzione del Comitato delle Regioni nella Carta per la governance multilivello in Europa*<sup>60</sup>, la *multi-level governance* europea consiste in «nell'azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondato sui principi di sussidiarietà<sup>61</sup>, proporzionalità e partenariato, che si concretizzi attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione»<sup>62</sup>. Questo significa che l'ordinamento giuridico europeo opera costantemente in relazione con il sistema nazionale e locale: ciò è vero sia con riferimento alla creazione che all'implementazione del diritto dell'Ue e delle sue previsioni vincolanti, ma anche relativamente al sistema dei finanziamenti europei (è il caso ad esempio dei fondi *ESIF*, *European Structural and Investment Funds*, gestiti attraverso i diversi li-

---

<sup>59</sup> Il termine *Governance* si definisce in giustapposizione con quello di *government*. Mentre il primo si riferisce al processo dinamico di governo della cosa pubblica, il secondo riguarda la struttura istituzionale di governo (ed è considerato, dunque, un concetto statico). Si cfr. tra gli altri: A. ARIENZO, *La Governance*, Ediesse, Roma 2004; A.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010. M. FERRARA-M. GIULIANI, *Governance e politiche nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>60</sup> Resolution of the Committee of the Regions on the Charter for Multilevel Governance in Europe (2014/C 174/01).

<sup>61</sup> A regolare l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione, il principio di sussidiarietà (art. 5.3 TUE) prevede che nei settori che non sono di sua esclusiva competenza l'Ue può intervenire solo se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri ma possono essere meglio conseguiti a livello dell'Ue. Il principio di proporzionalità (art. 5.4 del TUE) comporta invece che l'azione dell'Ue si limiti a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. A regolare il riparto delle competenze tra Stati membri e Ue, il principio di attribuzione (art. 5.2 del TUE), l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

<sup>62</sup> *Resolution of the Committee of the Regions on the Charter for Multilevel Governance in Europe* (2014/C 174/01), preambolo.

velli di governo). Proprio su quest'ultimo aspetto – quello della “governance multilivello dei fondi” – si sono focalizzati gli approfondimenti della Cattedra Jean Monnet EUREL. Più in generale, il fenomeno, identificato ed analizzato da numerosi studiosi nell'ambito delle scienze sociali e giuridiche, rappresenta una dimensione (piuttosto recente) di grande interesse per il tema delle politiche pubbliche. Gli studi sulla *multi-level governance* esaminano quelle nuove forme di *governance* e di riallocazione/riorganizzazione dell'autorità e del potere pubblico. Con riferimento all'Unione europea (organismo sovranazionale) e ai suoi Stati membri, la “lente” della *multi-level governance* permette di comprendere come il processo di *decision making*, così come quello di implementazione e valutazione delle politiche siano condotti.

Nell'Ue è possibile osservare un «*polity-creating process in which authority and policy making influence are shared across multiple levels of government, subnational, national and supranational*»<sup>63</sup>.

### 3. Conclusioni

Nel corso dei tre anni di attività della Cattedra *Jean Monnet EUREL* – nell'ambito della didattica e del dialogo con i decisori politici – sono emerse alcune linee direttrici che si impongono con sempre maggiore forza e che con tutta probabilità rappresenteranno l'orizzonte per gli anni a venire. In sede di conclusioni, dunque, ci pare il caso di andarle a valorizzare. Anzitutto, partendo dal livello regionale, l'ambito energetico-ambientale esaminato nel presente contributo ben si presta alla descrizione delle ricadute territoriali e locali dell'appartenenza all'Unione. Per i contenuti specifici, si rimanda al capitolo curato dai funzionari regionali del Servizio Energia, Qualità dell'Ambiente, Rifiuti, Attività Estrattive, Bonifica, Sezione Interventi di sviluppo sostenibile in materia di energia e rifiuti della Regione Umbria<sup>64</sup>. Gli interventi dell'Ente regionale hanno riguardato i temi e della qualità dell'aria e dell'energia sostenibile, in particolare quello delle *smart buildings*, e più precisamente dell'efficientamento energetico del patrimonio pubblico regionale. Uno strumento operativo in mano alle Regioni per orientare la *governance* dei temi energetici e ambientali, sono, dunque, i fondi strutturali: pur nella cornice degli obiettivi tematici individuati

---

<sup>63</sup> Tra i primi autori ad individuare il tema, Hooghe and Marks (si veda ad esempio L. HOO-GHE-G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2001; L. HOO-GHE-G. MARKS, *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, Reihe Politikwissenschaft/Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 87, Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, 2003. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246200>).

<sup>64</sup> *Infra*, § III.

in sede europea ed esplicitati nell'Accordo di partenariato, le Regioni dispongono di un significativo margine d'azione, rappresentato, dal punto di vista programmatico, dai POR (programmi operativi regionali), necessari alla definizione della strategia di *policy* sui temi che qui ci interessano.

Passando al livello europeo, con specifico riferimento all'ambito tematico che qui rileva, ribadiamo il valore del concetto di *governance multilivello*, rappresentato dal sopracitato Regolamento (Ue) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, documento europeo che sancisce il riconoscimento e la valorizzazione dei livelli di governo regionali e locali in fatto di ambiente-energia<sup>65</sup>. L'atto<sup>66</sup> – che, come abbiamo ricordato, è in generale finalizzato alla previsione degli istituti e procedure per conseguire gli obiettivi e traguardi dell'Unione dell'energia – delinea un meccanismo di *governance* che prevede che gli Stati membri elaborino i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima<sup>67</sup> della durata ciascuno di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030. Inoltre, sono previste delle relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima e dei report sulle modalità integrate di monitoraggio elaborati dalla Commissione. Per quel che qui ci interessa, rileva l'art. 11 del Regolamento, intitolato “Dialogo multilivello sul clima e sull'energia”: «Ogni Stato membro istituisce un dialogo multilivello sul clima e sull'energia ai sensi delle norme nazionali, in cui le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e altri soggetti interessati nonché il pubblico siano in grado di partecipare attivamente e discutere dei vari scenari previsti per le politiche in materia di energia e di clima, anche sul lungo termine, e di riesaminare i progressi, a meno che non disponga già di una struttura che persegue lo stesso obiettivo. I piani nazionali integrati per l'energia e il clima possono essere discussi nel quadro di tale dialogo».

Non solo, il piano nazionale sopra descritto deve esplicitamente riservare attenzione alla partecipazione del Parlamento nazionale e delle autorità locali e regionali, ma anche alla consultazione con le parti interessate, comprese le parti

---

<sup>65</sup> Regolamento (Ue) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

<sup>66</sup> Si cfr. *Governance europea e nazionale su energia e clima: gli obiettivi 2030. Il Piano nazionale per l'energia ed il clima*, 15 luglio 2020, Servizio Studi Camera dei Deputati. [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1144175.pdf?\\_1573088411342](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1144175.pdf?_1573088411342).

<sup>67</sup> Acronimo PNIEC «Il piano deve contenere: una descrizione degli obiettivi e dei contributi nazionali per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione 2030 la traiettoria indicativa di raggiungimento degli obiettivi per efficienza energetica, di fonti rinnovabili riduzione delle emissioni effetto serra e interconnessione elettrica, una descrizione delle politiche e misure funzionali agli obiettivi e una panoramica generale dell'investimento necessario per conseguirli; una descrizione delle vigenti barriere e ostacoli regolamentari, e non regolamentari, che eventualmente si frappongono alla realizzazione degli obiettivi, una valutazione degli impatti delle politiche e misure previste per conseguire gli obiettivi», *ibidem*.

sociali, e impegno della società civile e del pubblico. Inoltre, il Regolamento incoraggia, sempre per rimanere nel tema di una *governance* a geometrie variabili, una collaborazione che avvenga oltre i confini dei singoli Stati membri, su di una base regionale: «Il presente regolamento istituisce un meccanismo di *governance* per (...) b) incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri, anche, se del caso, a livello regionale, al fine di conseguire gli obiettivi e i traguardi dell'Unione dell'energia»<sup>68</sup>.

Sempre rimanendo in un'ottica prospettica europea, ci sembra opportuno richiamare, infine, il salto di qualità compiuto dalle materie ambientali-energetiche: da politiche settoriali dell'Ue, sono oramai divenute, a livello europeo, politiche trasversali, ampio contenitore di interventi ricadenti in altri ambiti di *policy*. In questo senso, di fondamentale importanza è l'approccio proposto dal sopraccitato *European Green Deal*<sup>69</sup>. Sempre di più si tratta di politiche *mainstreaming*: le azioni connesse all'ambiente ed al *climate change*, gli interventi di mitigazione e di risposta al cambiamento climatico sono sempre più integrati in ambiti e settori diversi, proprio in considerazione della natura “*cross-cutting*” delle questioni ambientali e climatiche<sup>70</sup>. Da politiche settoriali a politiche per così dire “olistiche”, come ben rappresentato dalle parole della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen: «*Il Green Deal europeo è la nostra nuova strategia per la crescita – una crescita che restituisce più di quanto prende. Mostra come trasformare il nostro modo di vivere e lavorare, di produrre e consumare, per rendere più sano il nostro stile di vita e più innovative le nostre imprese. Tutti noi possiamo partecipare alla transizione e beneficiare delle opportunità che offre. Muovendoci per primi e rapidamente, aiuteremo la nostra economia ad assumere la leadership a livello mondiale. Siamo determinati a fare sì che questa strategia abbia successo per il bene del pianeta e delle sue forme di vita – per il patrimonio naturale europeo, la biodiversità, le nostre foreste e i nostri mari. Mostrando al resto del mondo la nostra capacità di essere sostenibili e competitivi, possiamo convincere altri paesi a muoversi con noi*»<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> *Ivi*, art. 1.

<sup>69</sup> *Supra*, pp. 1 e 7.

<sup>70</sup> Si veda, a proposito del concetto di “*mainstreaming*”: [https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/mainstreaming\\_en#tab-0-0](https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/mainstreaming_en#tab-0-0).

<sup>71</sup> *Fonte*: Press Corner Commissione europea [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_19\\_6691](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_19_6691).

## Riferimenti bibliografici

- ADAM R.-TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010.
- ARIENZO A. *La Governance*, Ediesse, Roma 2004.
- BARTOLI M.-PAOLETTI D., *La progressiva affermazione del ruolo delle Regioni nella formazione e nel recepimento del diritto europeo*, Morlacchi editore, Perugia, 2012.
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CIAFFI A.-ODONE C. (a cura di) “*La politica ambientale dell'Unione europea*” (in *Papers del Programma di “Formazione in materia europea 2017”*), CINSEDO Centro Interregionale Studi e Documentazione, Roma, 2018.
- D'ATENA A., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003.
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005.
- DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004.
- FERRARA M.-GIULIANI M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- FERRARESE A.R., *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- QUADRI S., *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Giappichelli, Torino, 2012.
- RASPADORI F., *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012.

## Documenti e atti normativi

- “*Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*”, European Council EUCO 169/14 2014.
- Comunicazione 640/2019, 11 dicembre 2019, *Il Green deal europeo* (COM/2019/640 final).
- Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo 1/2007, *An Energy Policy For Europe*, Bruxelles, 10.1.2007 COM(2007) 1 final.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *A European strategic energy technology plan (SET-plan) – “Towards a low carbon future”* COM(2007) 723 final.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Tabella di marcia per l'energia 2050*, n. 885/2011 (COM 2011 885).
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*, n. 15/2014 Bruxelles, 22.1.2014 COM(2014) 15 final.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per



- gli investimenti, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, n. 80/2015, Bruxelles, 25.2.2015 COM(2015) 80 final.
- Directive on common rules for the internal market for electricity (EU) 2019/944.
- Direttiva (Ue) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.
- Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili *GU L 328 del 21.12.2018*.
- Direttiva (Ue) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica *GU L 328 del 21.12.2018*.
- Direttiva (Ue) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE *GU L 158 del 14.6.2019*.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", pubblicata nella *GU* n. 248 del 24.10.2001.
- Our Common Future: The Report of the World Commission on Environment and Development*, United Nations, 1987.
- Regolamento (Ue) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.
- Regolamento (Ue) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (Ue) 2015/652 e che abroga il Regolamento (Ue) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (*GU L 328 del 21.12.2018*).
- Regolamento 2018/1999 del Parlamento europeo e del consiglio dell'11 dicembre 2018.
- Regolamento (Ue) 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE (*GU L 158 del 14.6.2019*).
- Regolamento (Ue) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia *GU L 158 del 14.6.2019*.
- Regolamento (Ue) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica *GU L 158 del 14.6.2019*.
- Resolution of the Committee of the Regions on the Charter for Multilevel Governance in Europe (2014/C 174/01).
- Servizio Studi Camera dei Deputati, *Governance europea e nazionale su energia e clima: gli obiettivi 2030. Il Piano nazionale per l'energia ed il clima*, 15 luglio 2020, [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1144175.pdf?\\_1573088411342](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1144175.pdf?_1573088411342).

## Capitolo III

# L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEGLI EDIFICI PUBBLICI SECONDO LA REGIONE UMBRIA, TRA STRATEGIE EUROPEE E ESIGENZE DEL TERRITORIO

*Maria Ruggiero, Stefania Brufani\**

La centralità della tematica ambientale è riconosciuta a livello mondiale e rappresenta la sfida da affrontare, anche sul piano sociale ed economico, per conseguire lo sviluppo sostenibile volto a salvaguardare e assicurare il benessere delle prossime generazioni, pur soddisfacendo i bisogni di quelle contemporanee.

Dal 2015, con l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, è stata sancita l'inderogabile necessità di mettere in atto tutto quanto necessario a consentire la transizione verso un modello di economia circolare, attenta all'uso efficiente delle risorse e proiettata verso la mitigazione del *climate change*.

L'Unione europea, con la risoluzione del 15 dicembre 2015, ha formalizzato il proprio impegno a conseguire la transizione, entro il 2050, verso un sistema energetico sostenibile, competitivo e decarbonizzato che trovi fondamento, tra gli assi prioritari, nell'efficienza energetica.

Pertanto, la tematica dell'efficienza energetica, peraltro definita nella direttiva 2012/27/UE come "equiparabile ad una fonte di energia a se stante", assume particolare rilievo ed è da ritenersi una delle priorità verso cui indirizzare le scelte di investimento.

Le recenti direttive Ue in materia di energia spingono gli Stati membri a dotarsi di un parco immobiliare "*decarbonizzato*" e ad alta efficienza, anche al fi-

---

\* MARIA RUGGIERO, responsabile della Sezione Interventi per lo sviluppo sostenibile in materia di energia e rifiuti presso il Servizio Energia, Ambiente, Rifiuti della Regione Umbria; e STEFANIA BRUFANI, tecnico ambientale presso la Sezione Interventi per lo sviluppo sostenibile in materia di energia e rifiuti presso il Servizio Energia, Ambiente, Rifiuti della Regione Umbria.

ne di rendere il patrimonio edilizio pubblico testimonial di *best practices* replicabili, attraverso forme incentivanti, sul patrimonio privato.

In continuità con gli impegni assunti e con gli obiettivi europei, nel gennaio 2020 è stato presentato alla Commissione europea il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima 2030 (PNIEC) in attuazione del Regolamento (Ue) 2018/1999, facente parte del pacchetto di provvedimenti comunitari necessari per assicurare il rispetto degli obiettivi 2030 in materia di energia e clima. È stato così completato il percorso avviato nel dicembre 2018, nel corso del quale il Piano è stato oggetto di una proficua attività di partecipazione e confronto tra le istituzioni coinvolte, i cittadini e tutti gli *stakeholder*.

Il Piano individua gli obiettivi nazionali al 2030 e le misure necessarie per il loro raggiungimento sulle cosiddette cinque dimensioni dell'energia: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, ricerca innovazione e competitività. La finalità del PNIEC è realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e accompagni tale transizione. Tra i principali obiettivi fissati, il Piano prevede la riduzione dei consumi di energia primaria del 43%, a fronte di un obiettivo Ue del 32,5%, e la riduzione dell'emissione dei gas serra del 33%, obiettivo superiore del 3% rispetto a quello previsto da Bruxelles.

La Regione Umbria ha fatto propria la sfida per una crescita sostenibile, inclusiva e intelligente indirizzata alla "*green growth*", da conseguire anche attraverso la transizione verso la "*low carbon economy*" che richiede, tra le priorità, capacità di investimento in interventi di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico.

A partire dal 2011, la Regione Umbria ha indirizzato la programmazione comunitaria POR FESR 2007-2013 in materia di energia anche verso gli enti pubblici, mettendo in campo una serie di azioni incentivanti finalizzate alla promozione dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico ed allo sviluppo di fonti rinnovabili, destinando contributi in conto capitale.

In particolare:

✓ in attuazione delle azioni dell'Attività A3 "*Sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili*" dell'Asse III del POR FESR Umbria 2007-2013, con il bando approvato con D.D. n. 8933/2011 è stata promossa l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da energia solare in edifici di proprietà delle amministrazioni comunali umbre, così da ridurre il consumo di combustibili fossili, limitare le emissioni di sostanze inquinanti e gas serra e ottenere miglioramenti nei costi di gestione a lungo termine degli edifici. Di seguito i risultati conseguiti:

Contributi concessi	€ 3.292.798,43
Soggetti beneficiari	n. 42 Amministrazioni comunali
Produzione di energia elettrica da fonte solare	3,3 GWh/anno
Risparmio economico	450.000 €/anno (ipotizzando una tariffa dell'energia elettrica di 0,14 €/kWh)
Beneficio ambientale	1.400 ton/anno di emissioni di CO2 evitate

✓ in attuazione delle azioni dell'Attività A3 "Sostegno alla produzione di energie da fonti rinnovabili" e B3 "Sostegno all'introduzione di misure e investimenti volti all'efficienza energetica" dell'Asse III del POR FESR Umbria 2007-2013, con il bando pubblico approvato con D.D. n. 7210/2013 è stata finanziata la realizzazione di interventi di riqualificazione energetica negli edifici di proprietà comunale, al fine di razionalizzare dei consumi energetici ed ottimizzare le prestazioni energetiche del parco edilizio esistente. Obiettivo della misura regionale è la riduzione dei consumi energetici e di combustibili fossili, promuovendo così il risparmio delle fonti energetiche non rinnovabili, il miglioramento del comfort abitativo degli edifici nonché una maggiore tutela dell'ambiente.

I risultati conseguiti sono:

Contributi concessi	€ 5.997.715,86
Soggetti beneficiari	n. 27 Amministrazioni comunali
Risparmio energetico	3,5 GWh/anno di energia primaria
Risparmio economico	450.000 €/anno (ipotizzando una tariffa dell'energia elettrica di 0,14 €/kWh)
Beneficio ambientale	1.400 ton/anno di emissioni di CO2 evitate

Gli obiettivi della politica energetica dell'Umbria in ottica green sono stati declinati con la Strategia Energetico Ambientale Regionale (SEAR), approvata dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 205/2017, per il periodo 2014-2020. La SEAR si pone quattro obiettivi principali: diminuzione dei consumi energetici complessivi; incremento delle fonti energetiche rinnovabili; miglioramento della *governance* regionale; sviluppo della filiera industriale e dei ser-

vizi connessi con l'energia. Con tale Strategia la Regione Umbria ha individuato, tra l'altro, due azioni prioritarie, quali mezzo per conseguire gli obiettivi prefissati: da un lato l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili nella componente elettrica e termica; dall'altro l'attuazione di interventi di razionalizzazione e di riduzione dei consumi finali lordi di energia.

L'efficienza energetica del patrimonio pubblico regionale, in coerenza con quanto sopra detto, è stata individuata tra le priorità di investimento della programmazione POR FESR 2014-2020 con una dotazione finanziaria, assegnata all'Azione chiave 4.2.1 *Smart Buildings* dell'Asse IV Energia sostenibile, pari a € 30.640.080 che, seppur considerevole, consente di soddisfare solo parzialmente il fabbisogno di efficientamento dell'intero parco immobiliare pubblico del territorio umbro. Infatti, è noto che le strutture immobiliari pubbliche, per la loro destinazione d'uso e per l'età costruttiva, hanno significative esigenze di interventi per il miglioramento della loro prestazione energetica, con conseguenti benefici ambientali di riduzione delle emissioni climalteranti, oltre che di risparmi economici.

Infatti, dalla ricognizione di tale patrimonio, effettuata mediante l'inventario regionale di cui alla D.G.R. n. 1223/2014, risulta che sono oltre 950 gli edifici pubblici da efficientare per un costo preliminare stimato superiore a € 200.000.000, fermo restando che tali quantificazioni sono da intendersi sottostimate in quanto le puntuali valutazioni tecnico economiche sono effettuabili sulla base di specifiche diagnosi (o audit) energetiche e relative analisi costi-benefici.

Quanto sopra detto trova riscontro nella forte richiesta di sostegno agli investimenti che proviene dalle Amministrazioni del territorio tanto che all'ultimo bando emanato, di cui alla D.D. n. 2917/2017, vi è stata una partecipazione significativa con n.115 istanze per un costo complessivo di investimento superiore a € 40.000.000.

Inoltre, è ingente l'esigenza finanziaria per l'efficientamento energetico del patrimonio residenziale pubblico che, come risulta dalla ricognizione effettuata con il *Programma di interesse regionale per l'efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica*, approvato con D.G.R. 9 luglio 2018, n. 758 è quantificata in oltre € 22.000.000 per più di 140 edifici ovvero per oltre 2.400 alloggi.

L'Azione chiave 4.2.1 "*Smart Buildings*", nel sostenere la realizzazione di investimenti di efficientamento energetico di edifici pubblici, ha individuato, quale principio generale di selezione degli interventi, il conseguimento del miglior rapporto tra costi di investimento e riduzione dei consumi energetici.

In coerenza con gli obiettivi della politica energetica comunitaria e nazionale, nonché della Strategia Energetica Ambientale Regionale, a valere sull'Azione chiave 4.2.1, la Regione Umbria ha attivato misure volte all'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, da conseguirsi anche attraverso interventi

di riduzione dei consumi negli edifici e nelle strutture pubbliche residenziali. In particolare, l'attuazione dell'Azione *Smart Buildings* si è esplicata attraverso le seguenti attività:

• *“Bando pubblico per la concessione di contributi ad enti pubblici per la realizzazione di diagnosi e certificazioni energetiche su edifici pubblici finalizzate alla promozione di interventi di efficientamento energetico”* (D.D. n. 4924/2015).

Con atto n. 446 del 27 marzo 2015 la Giunta Regionale ha destinato risorse FESR a favore degli Enti pubblici proprietari per effettuare un numero significativo di diagnosi energetiche, al fine di valutare i consumi e stimare i risparmi di energia derivanti dai possibili interventi realizzabili.

La “diagnosi energetica” è una procedura sistematica volta a fornire un'adeguata conoscenza del consumo energetico di un edificio e ad individuare e quantificare le opportunità di risparmio energetico sotto il profilo costi-benefici. In particolare, la diagnosi energetica si articola nelle seguenti fasi:

- reperimento dei dati descrittivi e di ubicazione dell'edificio/struttura;
- raccolta ed analisi dei dati reali di consumo termico ed elettrico, possibilmente dell'ultimo triennio;
- caratterizzazione dell'involucro opaco e trasparente, del sistema di ventilazione, degli impianti per la climatizzazione invernale ed estiva, per la produzione di acqua calda sanitaria e per l'illuminazione, compresi gli impianti alimentati a fonti energetiche rinnovabili;
- individuazione dei possibili interventi di efficientamento energetico del sistema edificio-impianto;
- analisi tecnico-economica dei possibili interventi da effettuare e dei relativi benefici energetico-ambientali.

In attuazione di quanto stabilito dalla D.G.R. n. 446/2015, con D.D. 13 luglio 2015, n. 4924 è stato approvato un Bando per sostenere gli enti pubblici nel dotarsi di diagnosi energetiche del proprio patrimonio edilizio necessarie, oltre che alla conoscenza della performance energetica degli edifici o delle strutture, per la partecipazione alla fase di selezione per l'ottenimento di eventuali successivi finanziamenti destinati alla realizzazione di interventi di efficientamento energetico previsti dal POR FESR 2014-2020.

Le diagnosi energetiche costituiscono una banca dati rappresentativa delle caratteristiche energetiche del parco edilizio pubblico regionale contenente le informazioni, anche per categorie di edifici omogenee, relative ai costi di investimento previsti e ai possibili risparmi energetici conseguibili.

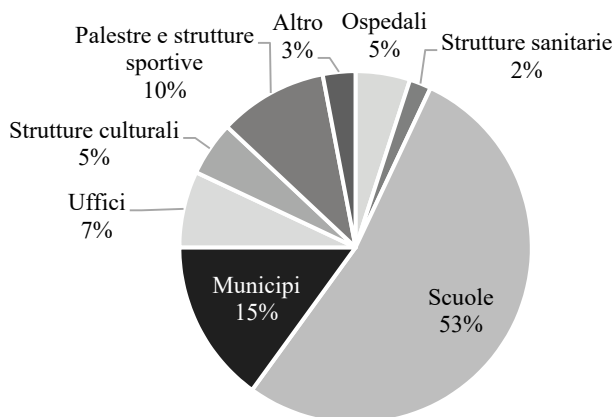
I dati confluiti nella banca dati delle diagnosi energetiche consentono successive analisi comparate tra proposte di intervento, anche relative ad edifici

diversi, per valutarne il grado di convenienza tecnica ed economica ed elaborare criteri di selezione e priorità di finanziamento degli interventi.

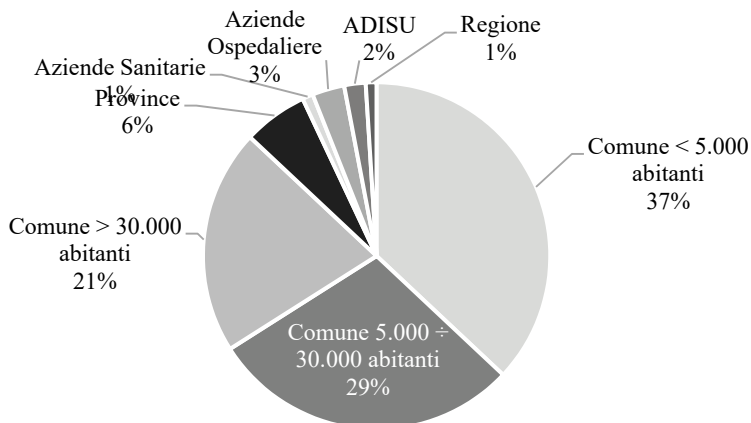
In particolare, sono state finanziate diagnosi energetiche per complessivi n. 219 edifici pubblici di proprietà di 94 enti pubblici, per un importo complessivo di contributo concesso pari a € 523.813,48.

La ripartizione percentuale degli edifici per tipologia di destinazioni d'uso è rappresentata nel grafico di Figura 1, mentre La ripartizione percentuale degli edifici per tipologia di ente proprietario è rappresentata nel grafico di Figura 2.

**Figura 1 – Ripartizione percentuale degli edifici per tipologia di destinazioni d'uso**

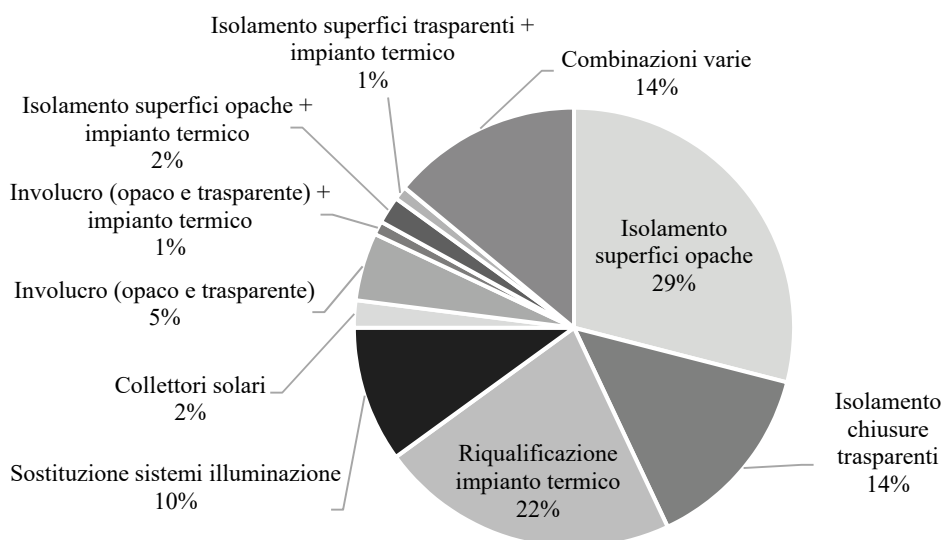


**Figura 2 – Ripartizione percentuale degli edifici per tipologia di ente pubblico proprietario**



La ripartizione percentuale delle tipologie delle possibili soluzioni di efficientamento degli edifici, rappresentata nel grafico di Figura 3, evidenzia che gli interventi maggiormente proposti riguardano l'isolamento termico dell'involucro edilizio opaco (29%) e la riqualificazione dell'impianto termico (22%), seguiti dall'isolamento termico delle superfici trasparenti (14%) e dall'efficientamento dei sistemi di illuminazione interna (10%) ed infine dall'installazione di collettori solari termici (2%).

**Figura 3 – Tipologie dei possibili interventi di efficientamento energetico degli edifici**



• “Bando pubblico per la concessione di contributi ad enti pubblici finalizzati alla realizzazione di interventi (di piccole dimensioni) di efficientamento energetico degli edifici” (D.D. n. 2201/2016).

Tale bando si propone di sostenere le Amministrazioni umbre nella realizzazione di interventi di efficientamento energetico su edifici di proprietà pubblica e ad uso pubblico, integrando gli incentivi previsti dal D.M. 16 febbraio 2016 (Conto Termico 2.0). Il bando, integrando le risorse statali, ha destinato contributi FESR nella misura massima del 35% delle spese ammissibili riuscendo ad assicurare agli enti beneficiari la copertura dei costi di investimento fino al 90%. Con la procedura a “sportello”, per l’accesso al bando, gli enti pubblici beneficiari possono presentare istanza di partecipazione previo ottenimento, da parte del Gestore Servizi Energia-GSE, della conferma della prenotazione dell’incentivo statale. Sono stati finanziati interventi su n. 16 edifici di proprietà di n. 5 enti pubblici, riportati nella tabella sottostante con il relativo contributo.



N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	Azienda Ospedaliera di Terni	Ospedale – Edificio C	€ 18.086,32
2		Ospedale – Edificio D	€ 45.999,56
3		Ospedale – Edificio D1	€ 34.081,44
4		Ospedale – Edificio E	€ 27.663,42
5	Comune di S. Anatolia di Narco	Istituto Agrario ( <b>nZEB</b> )	€ 76.272,47
6	Comune di Baschi	Scuola primaria e secondaria	€ 16.281,29
7	Comune di Todì	Palazzo dei Priori	€ 20.621,86
8		Palazzo Ex Eca	€ 14.827,49
9		Scuola Media Cocchi	€ 114.526,74
10		Scuola Elementare Porta Fratta	€ 26.265,94
11		Scuola Materna Pian di San Martino	€ 16.830,85
12		Scuola Elementare Ponte Rio	€ 33.198,07
13		Scuola Materna Pian di Porto	€ 22.492,41
14	Comune di Gualdo Tadino	Stadio comunale	€ 20.347,60
15		Palazzetto dello Sport	€ 50.726,51
16		Piscina comunale	€ 34.335,73
<b>TOT</b>			<b>€ 572.557,70</b>

• *“Programma regionale per interventi di efficientamento energetico complementari al miglioramento sismico di edifici pubblici”* (D.D. 18 aprile 2016, n. 2895).

Tale Programma è finalizzato a coniugare ed integrare in maniera ottimale gli aspetti legati all’efficientamento energetico con quelli connessi alla sicurezza sismica, oltre che ottimizzare l’uso delle risorse pubbliche e mettere a disposizione della collettività strutture funzionali e sicure nella loro interezza. La dotazione finanziaria è pari a € 3.000.000 ed il contributo concedibile a ciascun ente beneficiario, può coprire fino al 90% delle spese ammissibili per un importo massimo di € 300.000,00.

I soggetti beneficiari e finanziati dal Programma, individuati con D.D. n. 2895/2016 e successivamente integrati con D.G.R. 5 dicembre 2016, n. 1433 sono riportati nella tabella sottostante con il relativo importo del contributo assegnato.

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	Comune di Castel Ritaldi	Palestra istituto "G. Parini"	€ 178.276,14
2	Comune di Castiglione del Lago	Scuola dell'Infanzia di Vaiano	€ 150.157,21
3	Comune di Città di Castello	Scuola Primaria "La Tina"	€ 224.495,78
4	Comune di Corciano	Scuola Media "Bonfigli"	€ 161.847,70
5	Comune di Orvieto	Scuola Media "Ippolito Scalza"	€ 236.513,15
6	Comune di Pietralunga	Polo unico scolastico di Via Fra' Lodovico	€ 252.098,78
7	Comune di Scheggia e Pascelupo	Struttura polifunzionale strategica (ex scuola di Coldipecchio)	€ 63.346,45
8	Comune di Todi	Scuola media "Aosta"	€ 180.779,34
9	Comune di Umbertide	Palazzo comunale	€ 247.952,87
10	Comune di Bastia Umbra	Sede municipale	€ 287.499,43
11	Comune di Fratta Todina	Scuola secondaria di I grado "Cocchi - Aosta"	€ 297.000,00
<b>TOT</b>			<b>€ 2.279.966,85</b>

• *"Bando pubblico per la concessione di contributi per la realizzazione di interventi di efficientamento energetico degli edifici di proprietà pubblica e destinati ad uso pubblico"* (D.D. 27 marzo 2017, n. 2917).

Tale Bando, con una dotazione iniziale di € 4.200.000,00, successivamente incrementata fino ad oltre €17.000.000, ha destinato contributi a favore delle Amministrazioni pubbliche con la finalità di sostenere la realizzazione di interventi di efficientamento energetico di edifici pubblici destinati ad uso pubblico. Il bando, che prevedeva premialità per interventi di sostituzione di sistemi impiantistici alimentati ad olio combustibile o gasolio e/o localizzati nelle "aree a rischio di superamento" definite dal Piano Regionale di Qualità dell'Aria, quali Perugia, Corciano, Foligno e Terni, ha distinto gli interventi finanziabili in tre categorie quali:

- efficientamento energetico di piccole dimensioni: interventi il cui costo complessivo è compreso tra € 50.000,00 e € 250.000,00;
- efficientamento energetico di medie e grandi dimensioni: interventi il cui costo complessivo è superiore a € 250.000,00;

– trasformazione di edifici esistenti in edifici ad energia quasi zero (nZEB – near Zero Energy Buildings).

La misura del contributo prevista dal bando, quantificata in maniera differenziata per categoria di intervento e per tipologia di ente pubblico proprietario, è compresa tra un minimo del 50% ed un massimo del 100%. Per gli interventi di trasformazione degli edifici esistenti in nZEB, il contributo concedibile è quantificato nella misura del 100% delle spese ammissibili, indipendentemente dalla tipologia di ente pubblico proprietario.

Hanno presentato istanza di partecipazione n. 64 Enti pubblici, per n. 115 interventi il cui costo complessivo ammonta ad oltre 41 mln di €.

Con diversi stralci di finanziamento, in funzione delle rimodulazioni finanziarie delle risorse disponibili, sono stati attivati i sotto riportati interventi:

#### I finanziamenti

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	AUSL 1	Centro Servizi Grocco – Perugia	€ 100.341,51
2	Comune di Attigliano	Sede comunale	€ 230.798,56
3	Comune di Ferentillo	CEA (ex convento Cappuccini)	€ 248.312,17
4	Comune di Bevagna	Scuola primaria	€ 135.497,22
5	Comune di Alviano	Palestra comunale	€ 243.462,31
6	Comune di Trevi	Scuola di Santa Maria in Valle	€ 234.569,61
7	Comune di Allerona	Edificio polifunzionale	€ 249.857,33
8	Comune di Calvi dell'Umbria	Palestra scolastica	€ 171.021,17
9	Comune di Perugia	Uffici e laboratorio – Strada S. Lucia	€ 244.962,51
10		Scuola dell'infanzia "G. Rodari"	€ 231.492,91
11		Palazzo dei Priori	€ 381.690,88
12	Comune di Città di Castello	Palazzetto dello Sport – Sala A	€ 225.000,00
13	Comune di Todi	Palazzo del Capitano del Popolo	€ 373.505,64
14	Comune di Avigliano Umbro	Sede municipale (nZEB)	€ 489.781,61
15	Provincia di Perugia	Istituto d'Arte "B. di Betto" – Perugia	€ 209.600,00
<b>TOT</b>			<b>€ 3.769.893,43</b>

## II finanziamento

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	Comune di S. Anatalia di Narco	Palestra comunale	€ 245.119,05
2	Comune di Piegara	Plesso scolastico di Castiglion Fosco	€ 184.567,64
3	Comune di Sigillo	Palazzo comunale	€ 245.429,29
4	Comune di Fabro	Palestra Istituto Comprensivo "La Porta"	€ 243.853,97
5	Comune di Sigillo	Palazzetto dello Sport (nZEB)	€ 544.376,02
<b>TOT</b>			<b>€ 1.463.345,97</b>

## III finanziamento

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	Comune di Città della Pieve	ex convento S. Agostino	€ 249.800,00
2	Comune di Costacciaro	Palazzo comunale/Scuola	€ 229.425,97
3	Comune di Arrone	Palestra scolastica	€ 178.811,31
4	Comune di Monte S. Maria Tiberina	Plesso Scolastico "Borgo Antico"	€ 192.923,30
5	AUSL Umbria n. 1	Ospedale di Città della Pieve	€ 45.482,38
6	Comune di Perugia	Uffici comunali – Via Brunamonti	€ 1.251.809,64
7	Comune di Avigliano Umbro	Scuola primaria e secondaria "Pertini"	€ 932.248,11
8	Comune di Castel Giorgio	Centro servizi "Le Piane"	€ 231.925,78
<b>TOT</b>			<b>€ 3.312.426,49</b>

## IV finanziamento

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	Comune di Pietralunga	Palazzo comunale	€ 174.498,66
2	Comune di Bettona	Condominio ex convento S. Crispolto (nZEB)	€ 1.238.073,79
<b>TOT</b>			<b>€ 1.412.572,45</b>

## V finanziamento

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	Comune di Montefalco	Palestra Comunale	€ 227.208,06
2	Provincia di Terni	Liceo Scientifico "G. Galilei" – Terni	€ 249.979,80
3	Comune di Stroncone	Scuola primaria di Vascigliano	€ 203.862,54
4	Comune di Otricoli	Istituto comprensivo "G. Leopardi"	€ 239.247,98
5	Comune di Fossato di Vico	Palazzetto dello Sport	€ 248.500,00
6	Provincia di Perugia	Palestra di Olmo – Perugia	€ 186.000,00
7	Comune di Monteleone di Orvieto	Scuola elementare "Pietro Bilancini"	€ 248.244,91
8	Provincia di Perugia	Liceo classico "Plinio il Giovane" C. di Castello	€ 189.000,00
9	Comune di Corciano	Palazzo comunale	€ 245.384,25
10	Comune di Bevagna	Bocciodromo comunale	€ 234.342,55
11	Provincia di Terni	Liceo classico "Tacito"– Terni	€ 368.137,36
12	Comune di San Giustino	Scuola media "L. Da Vinci"	€ 416.356,85
13		Palestra comunale di Selci Lama	€ 368.246,42
14	ATER Umbria	Alloggi Terni Via del Mandorlo, 10	€ 414.759,22
15		Alloggi Terni Via del Mandorlo, 8	€ 335.700,00
<b>TOT</b>			<b>€ 4.174.969,94</b>

## VI finanziamento

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	Comune di Montecastrilli	Spogliatoio campo sportivo Quadrelli	€ 204.062,85
2	Comune di Massa Martana	Palazzetto dello Sport	€ 249.267,40
3	Provincia di Perugia	Liceo scientifico Foligno succursale Via Cairoli	€ 115.000,00
4	Comune di Arrone	Scuola materna	€ 127.396,16
5	Provincia di Perugia	Liceo scientifico Foligno – Via Isolabella	€ 115.000,00
6	Provincia di Perugia	Uffici provinciali ex USR via Palermo, 86	€ 808.000,00
7	Comune di Bastia Umbra	Scuola Colomba – Antonietti	€ 419.373,59
8	Provincia di Perugia	Uffici provinciali via Palermo, 21/C	€ 916.000,00
9	Provincia di Perugia	Liceo scientifico Città della Pieve	€ 532.000,00
<b>TOT</b>			<b>€ 3.486.100,00</b>

## VII finanziamento

N°	Ente pubblico beneficiario	Edificio oggetto di intervento	Contributo concesso
1	A.Di.S.U.	Sede Amministrativa	€ 250.000,00
2	Comune di Vallo di Nera	Sala Polifunzionale	€ 153.620,49
3	Comune di Allerona	Impianto sportivo	€ 98.816,13
4	Provincia di Perugia	ITI IPIA “M. Polo” – Assisi	€ 484.000,00
5	Provincia di Perugia	Liceo Scientifico Spoleto	€ 612.000,00
<b>TOT</b>			<b>€ 1.598.436,62</b>

Complessivamente il Bando ha finanziato n. 58 edifici per un importo totale di contributo concesso pari a € 19.128.171,70.

#### • Edilizia residenziale pubblica

La Giunta Regionale, con proprio atto n. 758/2018, ha approvato il **Programma di interesse regionale per l'efficiamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica**, individuando quale beneficiario l'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Regione Umbria con una misura del contributo pari al 70% delle spese ammissibili sostenute.

Con il I stralcio di finanziamento del Programma, di cui alla D.D. n. 13905/2018, sono stati finanziati n. 97 edifici, corrispondenti a n. 530 alloggi di edilizia residenziale pubblica, per un importo complessivo di contributo pari a € 2.710.000.

Riepilogando, le azioni attivate per l'efficiamento energetico con le risorse dell'Azione chiave 4.2.1 “*Smart Buildings*” del POR FESR 2014-2020, al 30.09.2020 hanno consentito di conseguire risultati importanti:

- n. 219 diagnosi energetiche;
- n. 80 edifici pubblici efficientati;
- n. 530 alloggi, ovvero n. 102 edifici di edilizia residenziale pubblica efficientati;
- € 24.738.900,23 finanziamenti attivati a favore di n. 50 enti beneficiari;

oltre che significativi benefici ambientali quali:

- risparmio energetico (in termini di riduzione del consumo annuo di energia primaria) circa pari a 18 GWh/anno;
- oltre 7.500 ton/anno di emissioni evitate di CO<sub>2eq</sub>;

<b>Interventi finanziati</b>	<b>n.</b>	<b>Contributi concessi</b>	<b>Risparmi energetici [MWh/anno energia primaria]</b>	<b>Emissioni evitate CO<sub>2</sub> [ton/anno]</b>
Bando Conto Termico	16	€ 572.557,70	1.429	600
Programma regionale EE + sismica	11	€ 2.279.966,85	1.000	420

Edilizia residenziale pubblica (ATER)	102	€ 2.758.203,98	1.860	781
Bando EE 2017	58	€ 19.128.171,70	13.689	5.750
<b>TOTALE</b>	<b>187</b>	<b>€ 24.738.900,23</b>	<b>17.978</b>	<b>7.551</b>

In data 15 ottobre 2018 è stato sottoscritto l'**Accordo Stato Regioni** “*in materia di concorso regionale alla finanza pubblica, al rilancio degli investimenti pubblici e sul riparto del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale*”, al fine di mettere in atto azioni di accelerazione degli investimenti nel quinquennio 2019-2023, quale forte impulso per lo sviluppo e la crescita del territorio. Tale Accordo sancisce la messa a disposizione, a favore delle Amministrazioni regionali, di importanti risorse anche mediante il ricorso al debito e all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, da utilizzare per investimenti, ma con puntuali e stringenti vincoli temporali per l'impegno delle obbligazioni giuridiche perfezionate e per il relativo monitoraggio.

A fronte di detto Accordo, per l'**efficientamento energetico del parco immobiliare pubblico**, sono state rese disponibili per l'annualità 2019, risorse pari a **€ 3.100.000**.

L'utilizzo di tali risorse, tenuto conto degli obblighi temporali e di rendicontazione imposti dall'Accordo di cui sopra, ha richiesto un'attenta individuazione degli investimenti attivabili e, soprattutto, che gli stessi fossero caratterizzati dall'immediata cantierabilità, data dalla disponibilità di progettazioni esecutive e, conseguentemente, dal sussistere delle condizioni necessarie per il repentino avvio delle gare per l'affidamento dei lavori. Inoltre, tenuto conto della inderogabile necessità di adempiere alle disposizioni previste dall'Accordo, si è ritenuto opportuno individuare interventi di importo complessivo non superiore a € 500.000,00 in quanto, per le fasi di aggiudicazione ed esecuzione, comportano un basso livello di rischio di non attuazione, nei tempi imposti, rispetto a quelli di costo maggiore.

Pertanto, al fine di conciliare l'esigenza di massimizzare l'attivazione di investimenti e, al contempo, di assicurare una rapida finanziabilità oltre che esecutività degli stessi, le risorse disponibili sono state destinate all'ulteriore scorrimento delle graduatorie del Bando per l'efficientamento energetico pubblico, di cui alla D.D. n. 2917/2017, nonché al finanziamento di un secondo stralcio del “Programma di interesse regionale per l'efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica” approvato con D.G.R. n. 758/2018. In particolare,



relativamente al Bando citato, è stata data priorità alla graduatoria riferita alla categoria “interventi di medio-grandi dimensioni” e, comunque, sono stati privilegiati gli interventi selezionati dotati di progettazione esecutiva.

Occorre, inoltre, tener presente che gli interventi di edilizia residenziale pubblica risultano essere caratterizzati dalla veloce realizzazione e, conseguentemente, consentono in tempi brevi di essere rendicontati, sia in termini di avanzamento fisico che finanziario.

In particolare, con proprio atto n. 166/2019 la Giunta Regionale ha stabilito di allocare la somma di € 2.100.000, per lo scorrimento della graduatoria del bando pubblico per interventi di efficientamento energetico di cui alla D.D. n. 2917/2017 e la somma di € 1.000.000 per il II stralcio del Programma di interesse regionale per l’efficientamento energetico dell’edilizia residenziale pubblica (D.G.R. n. 758/2018).

In attuazione della citata D.G.R. n. 166/2019, il *Servizio Energia, qualità dell’ambiente, rifiuti, attività estrattive, bonifica* con D.D. n. 2403/2019 ha concesso – rimodulando la dotazione disponibile – il contributo complessivo pari a € 2.171.497,48 per 9 interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici, come di seguito specificato:

<b>Beneficiario</b>	<b>Intervento</b>	<b>Contributo</b>
Comune di Umbertide	Scuola primaria e annessa palestra – fraz. Pierantonio	€ 338.098,31
Comune di Arrone	Scuola media	€ 216.822,24
Comune di Umbertide	Palestra scuola sec. I grado “Mavarelli-Pascoli”	€ 268.705,40
Comune di Giove	Palazzo comunale	€ 214.498,86
Comune di Arrone	Scuola elementare	€ 159.110,00
Comune di Giano dell’Umbria	Scuola secondaria di I grado – Fraz. Bastardo	€ 250.000,00
Comune di Penna in Teverina	Sede comunale	€ 241.500,00
Comune di Montefalco	Scuola Materna Asilo Nido “N. Quadrumani”	€ 232.850,73
Comune di Valtopina	Scuola materna “Gianni Rodari”	€ 249.911,94
<b>TOTALE</b>		<b>€ 2.171.497,48</b>

Contestualmente, la D.D. n. 2403/2019 ha rideterminato in € 928.502,52 le risorse destinabili al II stralcio del Programma di interesse regionale per l’ef-

ficiamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica, di cui alla D.G.R. n.758/2018, che ha finanziato con D.D. n. 6835/2019 n. 8 edifici per 192 alloggi.

Per le annualità 2021, 2022 e 2023, in attuazione dell'Accordo Stato Regioni, sono destinabili all'efficiamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e residenziale pubblico ulteriori €6.750.000 come riportato nella tabella sottostante.

	2021	2022	2023	TOTALE
<b>Edifici pubblici</b>	€ 1.300.000	€ 1.450.000	€ 1.000.000	<b>€ 3.750.000</b>
<b>Edilizia residenziale pubblica</b>	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	<b>€ 3.000.000</b>

Al fine di proseguire nell'attuazione di tali investimenti, la Giunta Regionale, con proprio atto n. 542 del 1.7.2020, ha stabilito di attivare:

– un *bando pubblico per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico su edifici pubblici*, destinando ad esso una dotazione finanziaria pari a € 7.150.000 di cui € 3.750.000, disponibili a seguito dell'Accordo Stato Regioni del 15.10.2018 e € 3.400.000 a valere sulle risorse del POR FESR 2014-2020;

– un *programma regionale di investimenti per l'efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica*, destinandogli la dotazione finanziaria complessiva di € 3.000.000, ovvero € 1.000.000 per ciascuna annualità del triennio 2021-2023.

Contestualmente, la Giunta ha approvato i criteri generali per la predisposizione del bando pubblico stabilendo, tra l'altro, che il finanziamento, al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse e favorire la partecipazione da parte degli enti pubblici proprietari, di cui è nota la limitatezza delle disponibilità economiche, potrà coprire il 100% delle spese ammissibili e rendicontabili.

Pertanto, in attuazione della D.G.R. n. 542/2020, il Servizio Energia, Ambiente, Rifiuti con determinazione dirigenziale 22 luglio 2020, n. 6493 ha approvato il *Bando pubblico per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici*, a sostegno degli enti pubblici nella realizzazione di interventi di efficientamento energetico del proprio patrimonio edilizio.

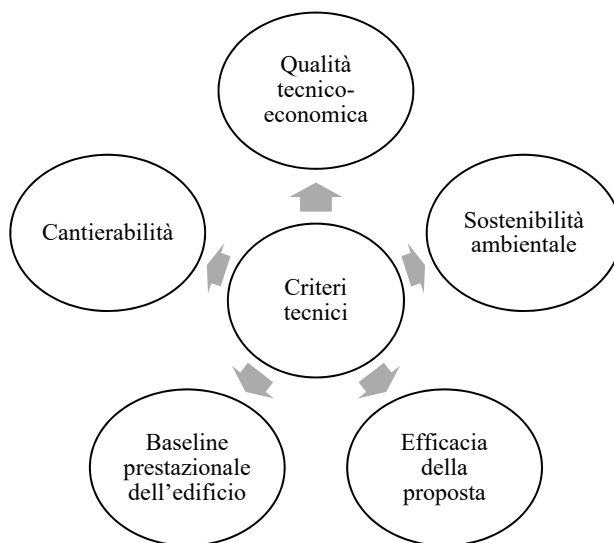
Il Bando consiste in due distinte sezioni, denominate "A" e "B", che si differenziano per categoria e tipologia di interventi ammissibili, fonte di finanziamento, dotazione finanziaria e tempistiche di attuazione. In particolare:

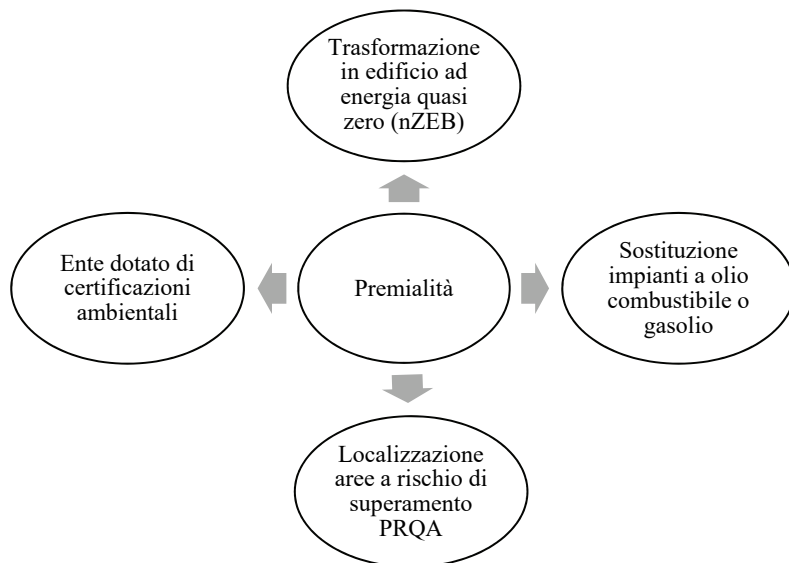
– la Sezione “A” è destinata al finanziamento di interventi di efficientamento energetico aventi un costo complessivo (da quadro tecnico economico: lavori e somme a disposizione) almeno pari a € 50.000,00 e non superiore a € 150.000,00. La dotazione finanziaria stanziata è pari a € 3.750.000,00 distribuiti nella annualità 2021, 2022 e 2023. La misura del contributo è pari al 100% delle spese ammissibili;

– la Sezione “B” è destinata al finanziamento di interventi di efficientamento energetico aventi un costo complessivo (da quadro tecnico economico) superiore a € 150.000,00. Ivi inclusi anche gli interventi di trasformazione di edifici in nZEB (nearly Zero Energy Buildings). La dotazione finanziaria stanziata è pari a € 3.400.000,00 a valere sulle risorse comunitarie del POR FESR 2014-2020 Asse IV Azione chiave 4.2.1. La misura del contributo è pari al 100% delle spese ammissibili.

Le istanze saranno valutate sulla base di criteri di merito, quali criteri tecnici (Figura 4) e di premialità (Figura 5) sotto riportati.

**Figura 4 – Criteri tecnici di valutazione**



**Figura 5 – Criteri di premialità**

Relativamente ai criteri tecnici, gli stessi sono di seguito dettagliatamente esplicitati:

N°	Denominazione	Descrizione	Punteggio parziale	
1	<b>Qualità tecnico – economica del progetto</b>	Rapporto tra l'investimento totale richiesto ( $C_{qte}$ ) e la stima dei risparmi di energia primaria ( $R_e$ ) realizzabili nell'arco della durata della vita tecnica ( $T_{eq}$ ) del progetto	$Q_{TE}$	$\frac{C_{qte}}{R_e \cdot T_{eq}}$

- $C_{qte}$  Costo complessivo dell'intervento:** costo comprensivo di I.V.A. risultante dalla somma dell'importo lavori (al lordo di costi ed oneri sicurezza e costo presunto manodopera) e delle somme a disposizione dell'Amministrazione, come risultante dal quadro economico di progetto.
- $R_e$  Risparmio energetico annuo atteso:** differenza tra il fabbisogno annuo di energia primaria globale – ovvero relativo a tutti i servizi energetici presenti nell'edificio (climatizzazione invernale ed estiva, produzione di acqua calda sanitaria, ventilazione, illuminazione artificiale e trasporto di persone e cose) - non rinnovabile ante – operam e post – operam [kWh/anno].
- $T_{eq}$  Durata della vita tecnica equivalente del progetto:** se il progetto prevede un'unica tipologia di intervento,  $T_{eq}$  coincide con la vita utile dell'intervento stesso; se il progetto consiste in n interventi distinti, ciascuno dei quali caratterizzato da una durata di vita utile  $T_i$  ed un costo pari a  $C_i$ , è necessario considerare una vita tecnica "convenzionale", da calcolarsi secondo le modalità descritte in appendice all'Allegato alla D.G.R. n. 542/2020.

N°	Denominazione	Descrizione	Punteggio parziale
2	Sostenibilità ambientale del progetto	Riduzione delle emissioni di CO <sub>2</sub> in atmosfera	= 1,1 se $\Delta CO_2 \leq 20\%$
			= 1,2 se $\Delta CO_2 = 20\%+30\%$
			= 1,3 se $\Delta CO_2 \geq 30\%$

**$\Delta CO_2$**  Riduzione annua delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera (emissioni annue evitate): differenza tra il valore delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera conseguenti al soddisfacimento del fabbisogno energetico dell'edificio ante - operam ed il valore stimato delle emissioni successive alla realizzazione dell'intervento [kg/anno].

N°	Denominazione	Descrizione	Punteggio parziale
3	Efficacia della proposta progettuale	Diminuzione del consumo annuale di energia primaria	= 1,1 se $\Delta EP_{gl,nren} \leq 20\%$
			= 1,2 se $\Delta EP_{gl,nren} = 20+30\%$
			= 1,3 se $\Delta EP_{gl,nren} \geq 30\%$

**$\Delta EP_{gl,nren}$**  Riduzione dell'indice di prestazione energetica globale non rinnovabile: differenza tra il fabbisogno annuo di energia primaria globale non rinnovabile, riferito all'unità di superficie utile, ante-operam e post-operam [kWh/m<sup>2</sup>anno].

N°	Denominazione	Descrizione	Punteggio parziale
4	Baseline prestazionale dell'edificio	Interventi in strutture maggiormente energivore o con maggiori dispersioni termiche	= 1,1 per classe energetica E o migliore
			= 1,2 per classe energetica F
			= 1,3 per classe energetica G
5	Cantierabilità del progetto	Livello di progettazione	= 1,1 per progettazione definitiva
			= 1,9 per progettazione esecutiva

Inoltre con determinazione dirigenziale 22 settembre 2020, n. 8337 anch'essa in attuazione della D.G.R. n. 542/2020, è stato approvato il *Programma regionale di investimenti per l'efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica*, al fine di sostenere la realizzazione di interventi di efficientamento energetico sull'edilizia residenziale pubblica, su edifici di proprietà dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Regione Umbria (ATER Umbria), allo scopo di favorire l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico e concorrere alla riduzione dei consumi di energia primaria di edifici e strutture pubbliche residenziali.

In particolare, il Programma individua gli interventi ammessi a finanziamento che ammontano a n. 13 edifici (365 alloggi), per un importo di contributo massimo concedibile pari a € 3.000.000,00.

I risultati sino ad ora ottenuti e sopra relazionati dimostrano il forte impegno della politica regionale per uno sviluppo sostenibile del territorio, oltre che inclusivo ed intelligente, in grado di essere proiettato verso la “*green growth*” e capace di essere competitivo e pienamente in linea con le strategie europee, anche avvalendosi, in forma integrata, di diverse fonti di finanziamento, nonostante che la diversificata regolamentazione e tempistica di ciascuna non è di facile conciliabilità con i tempi di progettazione e di esecuzione degli interventi.



## Capitolo IV

# LA GOVERNANCE EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE E LO SVILUPPO ALLA LUCE DELL'EMERGENZA PANDEMICA E DEL NUOVO GREEN DEAL

*Massimo Bartoli\**

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il binomio “occupazione e sviluppo” nell’ordinamento dell’Unione europea alla luce dell’art. 3, par. 3, TUE. – 2. Le nozioni di sviluppo e sostenibilità. Le competenze dell’Unione. – 3. La competenza europea sulle politiche occupazionali. – 4. Il consolidamento di una Strategia europea sull’occupazione nella *governance* su “occupazione e sviluppo”: l’ambito plurisetoriale, le procedure e gli attori coinvolti. – 5. L’impatto del Green Deal e del Covid sulla *governance* per l’occupazione e lo sviluppo: un quadro di sintesi. – 6. Considerazioni finali. – Riferimenti bibliografici.

### **1. Introduzione. Il binomio “occupazione e sviluppo” nell’ordinamento dell’Unione europea alla luce dell’art. 3, par. 3, TUE**

Il presente contributo riprende, in larga parte, alcuni argomenti trattati nel modulo didattico “Diritto e politiche dell’Unione europea per l’occupazione e lo sviluppo” della Cattedra *Jean Monnet* di Diritto dell’Unione europea, modulo sviluppatosi lungo un triennio e, nell’ultimo anno accademico, necessariamente declinato rispetto a due fattori dall’impatto dirompente. Il primo è di natura prettamente “congiunturale” ed il secondo più squisitamente istituzionale, poiché collegato ad una specifica strategia di crescita concordata a livello europeo. I fattori richiamati sono, rispettivamente, l’attuale crisi pandemica<sup>1</sup> ed il

---

\* Docente a contratto di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Studi di Perugia, titolare del modulo “Diritto e politiche dell’Ue per l’occupazione e lo sviluppo” nell’ambito della Cattedra *Jean Monnet* (2017-2020).

<sup>1</sup> Si ricorda come l’11 marzo 2020 l’Organizzazione mondiale della sanità – Oms – abbia riconosciuto all’epidemia da Covid-19 i caratteri pandemici in considerazione della concomitanza di tre fattori: la diffusione tra persone, l’aver causato morti, la dimensione globale di tale diffu-



nuovo *Green Deal* (GD) presentato dalla Commissione europea l'11 dicembre 2019 ed implementato attraverso un articolato Piano d'azione<sup>2</sup>. Va anche segnalato che un'effettiva ed efficace attuazione del GD potrebbe anche avere degli effetti positivi sul contenimento del contagio da Coronavirus, almeno stando a recenti studi internazionali che hanno evidenziato l'esistenza di una significativa correlazione tra inquinamento e diffusione pandemica<sup>3</sup>.

Tanto l'emergenza Covid-19 quanto gli obiettivi e gli strumenti riconducibili al GD stanno avendo delle forti ripercussioni sulle politiche dell'Unione europea (Ue) dedicate all'occupazione ed allo sviluppo e, a cascata, sui livelli nazionali e locali coinvolti nei relativi meccanismi di *governance*. Ciò sia dal punto di vista quantitativo, data la prevista mobilitazione di un'ingente fetta di risorse pubbliche e private, sia dal punto di vista qualitativo, considerata la predisposizione di interventi straordinari ed altamente innovativi, alcuni dei quali potranno anche contribuire a raffinare, come verrà più avanti evidenziato, l'assetto della stessa "*governance* economica" dell'Unione.

Prima di valutare i più recenti sviluppi, nell'analisi qui approntata verrà trattato il quadro giuridico, partendo dalle competenze unionali, per poi proseguire sugli attori principali e sugli strumenti della *multilevel governance* riconducibile alla realizzazione delle politiche occupazionali e di sviluppo; naturalmente dopo aver definito, in termini di rilevanza e di utilità per la presente trattazione, le nozioni di "occupazione" e di "sviluppo", giustificandone il loro accostamento.

Dal lato testuale, il Trattato non prefigura, in termini di attribuzioni esplicite all'Unione, una specifica politica dedicata, contestualmente, ad occupazione e sviluppo. Tale endiadi è frutto di una ricostruzione operata in sede di presentazione del progetto della Cattedra *Jean Monnet*, in base alla quale, partendo dall'analisi del diritto primario, la congiunzione dei due termini appare funzionale per una migliore descrizione di quella che, come si vedrà in seguito, può

---

sione. Per eventuali approfondimenti tematici si rimanda direttamente al sito dell'Oms al link <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

<sup>2</sup>Per una valutazione complessiva del nuovo *Green Deal* europeo si rimanda alla consultazione della pagina [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it). In generale, è stato previsto un complesso Piano d'azione destinato a: promuovere l'uso efficiente delle risorse, *in primis* quelle energetiche, la valorizzazione di un'economia pulita e circolare in concomitanza con la preservazione, se non il ripristino, della biodiversità e la riduzione generalizzata dell'inquinamento, con l'obiettivo generale di raggiungere la neutralità climatica nel 2050 garantendo una transizione equa ed inclusiva.

<sup>3</sup>Uno studio condotto dai professori dell'Università Tor Vergata, Leonardo Becchetti e Gianluigi Conzo, insieme ai colleghi dell'Università di Torino, Pierluigi Conzo, e dell'Università di Oxford, Francesco Salustri, ha evidenziato la stretta correlazione tra inquinamento e diffusione del coronavirus. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al link [https://web.uniroma2.it/module/name/Content/action/showpage/content\\_id/83671](https://web.uniroma2.it/module/name/Content/action/showpage/content_id/83671).

essere ormai definita, tanto dal punto di vista logico che contenutistico, come un'articolazione della più ampia *governance* economica europea.

Procedendo per gradi, il primo ambito di collegamento tra i suddetti termini è sicuramente fornito dall'art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE); disposizione che, nel descrivere gli obiettivi principali dell'Ue, *in primis* l'instaurazione di un mercato interno, sancisce la centralità dello "sviluppo sostenibile" nell'azione dell'Unione, delineandone delle specifiche basi, sia economiche che ambientali. La base economica, fatta salva la necessità di garantire la competitività generale del sistema, fa riferimento tanto all'equilibrio della crescita ed alla stabilità dei prezzi, quanto al carattere sociale come fattore caratterizzante della stessa economia europea<sup>4</sup>, in prospettiva del raggiungimento del-

---

<sup>4</sup>La nozione di "economia sociale" è stata affrontata, durante il modulo didattico "*Diritto e politiche dell'Ue per l'occupazione e lo sviluppo*", ponendo particolare attenzione tanto alle istanze di eticizzazione del mercato unico, sia all'emersione di nuove forme di economia "dal basso", favorite dallo sviluppo tecnologico. Relativamente al primo punto, l'attenzione si è incentrata sulla nozione di "impresa sociale", così come definita nella *Social Business Initiative* – SBI – del 2011 (per approfondimenti si rimanda al sito [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en)) e nel Regolamento (Ue) 1296/2013 sul Programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale – *EaSI*, richiamando inoltre altre iniziative complementari come la Responsabilità sociale delle imprese – COM(2011) 681 e lo "*Small Business Act*" – COM(2008) 394. L'analisi si è concentrata essenzialmente sugli obiettivi, ed i correlati strumenti, che l'Unione ha individuato a beneficio dell'imprenditoria sociale: agevolarne l'accesso ai finanziamenti; accentuarne la visibilità nel mercato; migliorare il quadro normativo di riferimento. Riguardo il secondo punto, le lezioni si sono concentrate sul recente fenomeno della *Sharing* e della *Gig Economy*, soprattutto in considerazione delle notevoli ricadute occupazionali e del tasso di sviluppo tecnologico incorporato dal settore. L'analisi ha sia interessato la valutazione delle linee guida poste dall'Europa con l'Agenda sull'economia collaborativa – COM(2016) 356 *final*, strumento con cui si sono forniti specifici orientamenti per le autorità nazionali ed i vari *stakeholder* per uno sviluppo equilibrato del comparto, in particolare delle "piattaforme collaborative", sia il caso *UBER* con la relativa pronuncia del giudice di Lussemburgo – sentenza Corte di giustizia Ue del 20 dicembre 2017 (rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di commercio n. 3 di Barcellona, con decisione del 16 luglio 2015) – C-434/15. Tale domanda pregiudiziale parte da un procedimento promosso da un'associazione professionale di conducenti dei taxi, sostenitrice della violazione delle regole di "leale concorrenza" da parte della multinazionale californiana. I termini principali della questione vertono sulla tipologia di servizio "principalmente ed essenzialmente" offerto: servizio di trasporto (come sostenuto dalle associazioni di categoria in rivolta) oppure mero servizio tecnologico di intermediazione fra utenti e conducenti (come affermato dai legali di Uber). La decisione della Corte, accogliendo il parere dell'Avvocato generale, ha sancito che l'attività di intermediazione offerta tramite la app "*UberPop*" si configura, sebbene con modalità innovative, quale "servizio nel settore dei trasporti" e non come "servizio di intermediazione elettronica o della società dell'informazione". Ciò poiché il servizio d'intermediazione è secondario rispetto al potere organizzativo che esercita su aspetti come i prezzi, gli orari di lavoro e le condizioni del veicolo e del servizio, nonché, in ultimo, sugli autisti stessi. Inoltre, la sentenza garantisce la compatibilità con il diritto Ue di qualsiasi normativa nazionale che assoggetti l'attività di *Uber*, e non solo quella dei suoi autisti, a licenze o autorizzazioni.

la “piena occupazione” e del progresso sociale. La base ambientale vincola invece lo sviluppo dell’Unione attraverso il perseguimento della tutela e del miglioramento dell’ambiente, e tale impostazione viene ribadita anche in riferimento alla dimensione esterna dell’azione dell’Ue<sup>5</sup>.

L’art. 3, par. 3, TUE non manca di includere, tra gli obiettivi generali, ulteriori elementi di innovazione, come la promozione del progresso scientifico e tecnologico, e di socialità, quali la lotta all’esclusione ed alle discriminazioni, la protezione sociale e la tutela dei minori, richiamando nuovamente il principio della sostenibilità attraverso la solidarietà tra le generazioni.

La disposizione in questione, infine, menziona la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, unitamente alla solidarietà tra gli Stati membri, anticipando di fatto la centralità rivestita dal più importante strumento di raccordo tra la dimensione unionale e quella locale, ossia la politica di coesione, sia come obiettivo a sé stante, sia come mezzo per perseguire le altre finalità precedentemente illustrate, principalmente attraverso l’impiego dei Fondi strutturali.

Solo a titolo di esempio, e relativamente al tema dell’occupazione, può essere utile ricordare come il punto 8) dell’art. 5 del Regolamento 1301/2013<sup>6</sup>, riguardante la programmazione 2014-2020 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), includa tra le priorità di investimento proprio la promozione di un’occupazione «sostenibile e di qualità»<sup>7</sup>, accanto al sostegno per la mobilità

---

Come conseguenza, *Uber* è stata invitata a ridefinire i rapporti contrattuali con i propri conducenti, non qualificabili “prestatori liberi ed autonomi” come sostenuto dalla multinazionale. È stata quindi auspicata la pronta adozione di norme comuni a livello Ue, e la risposta delle istituzioni europee non ha tardato molto, data l’adozione della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro e prevedibili nell’Unione europea (20 giugno 2019), atto consultabile al link [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE\\_43\\_2019\\_REV\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_43_2019_REV_1) e che garantisce “diritti minimi” per i lavoratori che svolgono un’occupazione occasionale o a breve termine.

<sup>5</sup> Ai sensi del par. 5 dello stesso art. 3 del TUE, da leggersi in combinato con il successivo art. 21, par. 2, lett. d) e f), TUE, l’Unione è chiamata, anche nell’ambito della sua azione esterna, a contribuire allo sviluppo sostenibile della Terra, in particolare nei paesi in via di sviluppo concorrendo «(...) all’elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell’ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali (...)».

<sup>6</sup> Regolamento (Ue) 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione” e che abroga il regolamento (Ce) n. 1080/2006, in *GUUE* 20 dicembre 2013, L 347.

<sup>7</sup> Tale promozione deve essere attuata: «a) sostenendo lo sviluppo di incubatori di imprese e investimenti per i lavoratori autonomi e la creazione di imprese e di microimprese; b) sostenendo una crescita favorevole all’occupazione attraverso lo sviluppo del potenziale endogeno nell’ambito di una strategia territoriale per aree specifiche, che può riguardare anche la riconversione delle regioni industriali in declino e il miglioramento dell’accessibilità delle risorse natura-

dei lavoratori, evidenziando il carattere operativo del nesso occupazione-sviluppo. In ogni caso, le strategie occupazionali vengono perseguite, nei territori, principalmente attraverso il Fondo sociale europeo (FSE), come illustrato nella Tabella 1 in riferimento alla programmazione 2014-2020 della Regione Umbria.

**Tabella 1 – La dotazione finanziaria complessiva e le destinazioni di spesa del POR FSE Umbria 2014-2020. Fonte Regione Umbria**

Obiettivi Tematici/Assi POR FSE 2014-2020	Stanziamiento	%
Occupazione	€ 107.167.770,00	45,12%
Inclusione sociale/Lotta alla povertà	€ 55.526.158,00	23,38%
Istruzione e formazione	€ 56.668.672,00	23,86%
Capacità istituzionale e amministrativa	€ 9.140.108,00	3,85%
Assistenza tecnica	€ 9.026.094,00	3,80%
<b>Totale</b>	<b>€ 237.528.802,00</b>	<b>100%</b>

Nell'ambito del presente contributo, per ragioni di spazio e di sistematicità, non sarà possibile dilungarsi sui contenuti della politica di coesione, che ha comunque rappresentato un tema ampiamente analizzato durante l'intero modulo didattico<sup>8</sup>. Va in ogni caso segnalato che le tematiche del GD hanno interessato

---

li e culturali specifiche e il loro sviluppo; c) sostenendo iniziative per lo sviluppo locale e aiuti a strutture che forniscono servizi di zona per creare posti di lavoro, se tali azioni non rientrano nell'ambito d'applicazione del Regolamento (Ue) 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (1); d) investendo in infrastrutture per i servizi per l'impiego». Per approfondimenti v. M. D'AMICO, *Progettare in Europa: Tecniche e strumenti per l'accesso e la gestione di finanziamenti dell'Unione europea – Aggiornato alla programmazione 2014-2020 (GUUE del 20.12.2013)*, Edizioni Centro Studi Erickson, Trento, 2020.

<sup>8</sup> Durante il modulo "Diritto e politiche dell'Ue per l'occupazione e lo sviluppo", si sono ripercorse le tappe del consolidamento di tale politica, partendo dal Preambolo al Trattato di Roma in cui si affermava l'intento di «(...) rafforzare l'unità delle economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite» e sottolineando che, fino all'Atto Unico Europeo del 1986, nel Trattato non vi sono stati riferimenti agli enti territoriali quali attori del processo di integrazione (nonostante la creazione del FSE nel 1975). Dal 1987 il dato territoriale diviene a pieno titolo un nuovo fronte di intervento stabile ed organico, con la creazione del nuovo titolo V sulla coesione economica e sociale. Non si è trattato di una politica "prescrittiva", quindi priva di reale capacità di spesa, ma da subito dotata di specifici fondi a finalità strutturale.