

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di laurea in Relazioni Internazionali

Cattedra in Teoria e tecniche del lobbying

Dal lobbying al networking: le Regioni italiane a Bruxelles. I casi di Lombardia, Lazio e Campania

Relatore

Prof. Pier Luigi Petrillo

Correlatore

Prof. Marco Di Folco

Candidato

Federico Marzano

Matricola: 610742

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

“Eguualmente mi ha sorpreso cogliere, andando aldilà di una percezione superficiale, quanto “costosa” sia divenuta la politica, o per meglio dire quello che ho chiamato il modo moderno di far politica, sempre più affidato alla professionalità degli addetti ai lavori e ai media elettronici.”

-Rodolfo Brancoli (1994), In nome della lobby, Garzanti, pagg.56-57-

Indice

Introduzione.....	5
-------------------	---

Parte prima

Capitolo 1

Analisi dei fenomeni: il lobbying e il networking

1.1 Il Lobbying delle Regioni e l' Unione Europea.....	9
1.1.1 I tratti distintivi.....	13
1.1.2 La regolazione dell'attività di lobbying. Dalle prime misure della Commissione Europea nei primi anni '90 al Libro Verde sull'iniziativa europea per la trasparenza.....	18
1.1.3 Le Regioni: lobbisti o decisori?.....	24
1.2 Le tattiche del lobbying.....	31
1.2.1 La "rete" di contatti: il networking	35

Capitolo 2

Le Regioni nel processo decisionale comunitario.

La "fase ascendente"

2.1 L'attuazione degli obblighi comunitari che incidono su materie di competenza regionale.....	40
2.2 Il ruolo centrale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.....	55
2.2.1 Gli esperti regionali presso la Rappresentanza Permanente d'Italia (ITALRAP).....	60
2.3 I percorsi della legge n.11 del 2005.....	62

2.3.1 Il Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE).....	64
2.3.2 L’Intesa in Conferenza Stato-Regioni.....	69
2.4 La legge n. 131 del 2003.....	72

Parte seconda

Capitolo 1

La partecipazione di Lombardia, Lazio e Campania al processo decisionale europeo

1.1 Gli Uffici Regionali di collegamento a Bruxelles.	
Quadro generale.....	77
1.1.1 La Lombardia.....	82
1.1.2 Il Lazio.....	88
1.1.3 La Campania.....	92
1.2 Eurolobbying	
1.2.1 Il Comitato delle Regioni.....	97
1.2.2 Le organizzazioni europee interregionali.....	103

Capitolo 2

Tre casi pratici a confronto

2.1 La Lombardia	
2.1.1 L’ associazione “Quattro motori per l’Europa”: l’efficacia della coalition building.....	110
2.2 .Il Lazio	
2.2.1 L’ Ufficio condiviso del Centritalia: un esperimento innovativo.....	113

2.3. La Campania	
2.3.1 Il supporto alle attività degli END: l'importanza del networking.....	115
Conclusioni.....	118
Ringraziamenti	
Appendice. Elenco delle interviste	
Bibliografia	
Sitografia	

Introduzione

Gli uffici regionali italiani sono presenti a Bruxelles dalla metà degli anni novanta. La legge n.52 del 1996, nello specifico l'art. 58 co. 4, consente alle Regioni e alle Province autonome di "istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione Europea uffici di collegamento propri o comuni", al fine di intrattenere rapporti diretti e stabili con esse. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza regionale è possibile ricondurlo all'approccio della *multi-level governance*. Il frutto del processo di integrazione europea, quindi, non si pone in essere come un mero passaggio di potere tra Stati e istituzioni europee, ma nell'emergere di una forma di *policy making* caratterizzata dalla condivisione e suddivisione di competenze tra diversi livelli di governo (sovranzionale, nazionale e subnazionale).¹

Il processo decisionale è aperto all'influenza di attori pubblici nuovi rispetto al passato, come Regioni, Enti locali, soggetti economici, sociali e organizzazioni non governative. Secondo alcuni osservatori, uno degli obiettivi cardine dell'Unione Europea è diffondere una cultura ed una mentalità europee fra le amministrazioni pubbliche, gli operatori economici e soprattutto fra i cittadini degli Stati membri.² Tale principio si adatta alla perfezione con lo sviluppo degli uffici regionali. Da queste considerazioni si partirà per sviluppare un ragionamento circa il ruolo di alcune Regioni italiane nel processo decisionale europeo. Nella parte prima del seguente elaborato si analizzeranno i tratti distintivi dell'attività di lobbying e di networking nell'arena europea. Questi fenomeni risultano essere le azioni più utilizzate dalla Regioni per promuovere i propri territori e per essere sempre aggiornate sulle innumerevoli iniziative delle istituzioni europee.³ I grandi gruppi industriali e le ong, operanti a Bruxelles, utilizzano l'attività

¹ Hooghe L., Marks G., *Multi-level governance and european integration*, (Lanham:Rowman and Littlefield Publishers, 2001), pag. 2

² Fabbrini S., Morata F., *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, (Bari-Roma: Laterza, 2002) pagg.10-11

³ Brunazzo M., "Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla Ue in *Le Istituzioni del federalismo XXV pag.625*", (Rimini: Maggioli editore, 2004)

di lobbying per perseguire i propri fini. Le Regioni italiane, in generale, non sono da meno. I funzionari regionali italiani sono portati ad operare in un'ottica europea, quindi la conoscenza approfondita dei meccanismi decisionali europei è di vitale importanza, ad esempio, anche per reperire fondi maggiori allo sviluppo dei propri territori.⁴

Nell'elaborato, inoltre, si analizzerà la normativa nazionale di riferimento in merito al processo decisionale europeo ed in quale modo le Regioni possono far sentire la loro "voce" in ambito europeo, tramite i percorsi legislativi delineati dalla legge n. 11 del 2005 e non solo. La legge "Fabbri" del 1987, la legge "La Pergola" del 1989, la riforma del Titolo V della Costituzione sono tutte parte di un processo in atto dagli anni ottanta al fine di dare maggior peso alle Regioni nella partecipazione al processo di formazione del diritto europeo, "fase ascendente", e nella sua attuazione, "fase discendente".

Nel nostro ordinamento il riconoscimento dell'importanza del ruolo della Conferenza Stato-Regioni, che già da anni risulta la sede privilegiata all'incontro e alla collaborazione intergovernativa, inoltre, risponde ad un *trend* diffuso a livello internazionale.⁵ Dalla metà degli anni '90, in coerenza con i principi di sussidiarietà e partenariato, Stati federali, Regioni ed enti locali rivendicano sia attraverso il Comitato delle Regioni sia attraverso propri uffici di rappresentanza una sempre più attiva soggettività nei confronti delle istituzioni europee, come si vedrà nella parte seconda dell'elaborato. Bruxelles, capitale dell'Unione Europea, è il terreno dove le rappresentanze regionali hanno la possibilità di porre in essere tutte quelle azioni atte ad influenzare le decisioni degli organi europei.⁶

⁴ Palermo F., Il potere estero delle Regioni, in Groppi T., La devolution e il nuovo Titolo V, in Groppi T., Petrillo P., Cittadini, governo e autonomie, (Milano:Giuffrè,2005), pagg.161-162

⁵ Bassu C., La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale, in Groppi T., Petrillo P., Cittadini, governo e autonomie, (Milano: Giuffrè, 2005), pagg.141-142

⁶ Profeti S., Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza, (Firenze:CIRES, 2004), pag.5

La presenza con un proprio ufficio e con personale specializzato a Bruxelles, rappresenta per le Regioni una grossa occasione per promuovere se stesse e per reperire informazioni e contatti utili su progetti europei di ogni genere.⁷ Il ricorso ai programmi comunitari è dovuto principalmente al perseguimento di obiettivi legati al raccogliere fondi altrimenti indisponibili e al conseguimento di finalità proprie delle Regioni.⁸

L'attenzione degli uffici di rappresentanza regionale è focalizzata anche su altri progetti europei, come ad esempio iniziative collegate alla promozione dei territori, utili non solo per le amministrazioni stesse ma anche per gli operatori economici. Le associazioni regionali transeuropee, inoltre, svolgono il compito di coordinare gli sforzi degli enti territoriali europei per influire sulle decisioni prese nelle istituzioni europee.⁹ L'attività di *lobbying*, il *networking*, l'assistenza tecnica e normativa, la promozione, l'informazione e la comunicazione sono i principali indirizzi di fondo delle attività delle Delegazioni regionali. Ogni Regione, a seconda delle direttive provenienti dalla propria sede centrale, si concentra o su tutti questi indirizzi o su una parte di essi. Le sedi delle Regioni a Bruxelles, inoltre, svolgono una vera e propria "attività diplomatica", visto che curano i rapporti tra Giunta o Consiglio regionale con le istituzioni europee.¹⁰ Il Presidente della Giunta, gli assessori ed i consiglieri usufruiscono dei contatti raccolti dal proprio ufficio europeo quando intendono portare avanti un determinato progetto in sede europea.

Nell'analizzare le attività delle rappresentanze europee della Campania, del Lazio e della Lombardia, si descriverà un esempio di attività di *lobbying* o di *networking* poste in essere da queste tre Regioni.

⁷Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

⁸ Gaeta G.L. (2010), "L'attività di lobbying nell'Unione Europea, in Queste Istituzioni n.156-157 pag. 176", (Roma: Consiglio nazionale delle scienze sociali, 2010)

⁹ Domenichelli L., Le regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione, (Milano: Giuffrè, 2007), pag.28

¹⁰ Alfieri A., La politica estera delle Regioni, (Bologna: il Mulino, 2007), pagg. 62-63

Parte prima

Capitolo 1

Analisi dei fenomeni: il lobbying e il networking

1.1 Il Lobbying delle Regioni e l'Unione Europea

Ulysses Simpson Grant, diciottesimo presidente degli Stati Uniti d'America (1869-1877), amava trascorrere il suo tempo libero nella "lobby" dell'hotel Williard a Washington, ritrovo di politici, avvocati, giudici, industriali e giornalisti¹¹. Chi voleva influenzare le decisioni politiche o semplicemente reperire informazioni aveva l'opportunità unica di poter chiacchierare informalmente con le persone più influenti dello Stato federale. L'etimologia del termine lobbying deriva dai luoghi, appunto le lobbies degli hotel o degli edifici parlamentari, dove i politici incontravano i rappresentanti dei gruppi di interesse o della società civile¹². Nel corso degli anni successivi fino ad arrivare ai giorni nostri, l'attività di lobbying negli Usa è cresciuta in modo esponenziale, diventando tra le azioni di influenza più utilizzate dai soggetti economici, dalle associazioni di categoria, dalle organizzazioni non governative ma anche dalle amministrazioni locali.¹³ Il lobbying nasce nel mondo anglosassone, per poi diventare una pratica comune nella maggior parte delle democrazie liberali d'Europa.¹⁴

“Fare lobbying significa essenzialmente portare a conoscenza dei decisori pubblici informazioni rilevanti su interessi particolari, al fine di influenzarne

¹¹ Boltz M.M., “Blame Ulysses S. Grant for lobbyists”, The Washington Times , 13/02/2010 (<http://communities.washingtontimes.com/neighborhood/civil-war/2010/feb/13/blame-ulysses-s-grant-lobbyists/>), [consultato il 16/11/2011]

¹² Baumgartner F.R., Leech B.L., Basic interests: the importance of Groups in politics and in political science, (Princeton: Princeton University press, 1998), pagg. 33-34

¹³ Mattina L., I gruppi di interesse, (Bologna: Il Mulino, 2010), pag. 152-153

¹⁴ Pirzio A.G., Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, (Roma: Euroma Editrice-La Goliardica, 2010), pag. 63

le scelte.”¹⁵ I termini gruppi di pressione, gruppi di interesse e lobby sono usati nel linguaggio comune come simili, per non dire sinonimi. Secondo la dottrina¹⁶, la differenza terminologica e contenutistica esiste, ma non è questa la sede per affrontare nei minimi dettagli una questione così delicata. Non è possibile, però, compiere un’analisi sul lobbying senza tenere a mente le definizioni di suddetti termini. Con il termine lobby si intende un gruppo portatore di un interesse da tutelare¹⁷. L’attività di lobbying, invece, indica le tattiche e le strategie con le quali un’organizzazione cerca di influenzare il policy making su una questione che gli sta particolarmente a cuore. Il gruppo di interesse è un’organizzazione solitamente basata sull’adesione volontaria individuale, che cerca di influenzare in suo favore le politiche pubbliche senza assumere responsabilità di governo¹⁸. Gli studiosi statunitensi e la maggior parte di quelli europei preferiscono utilizzare il termine gruppo di interesse invece che gruppo di pressione.¹⁹ Quest’ultimo è quasi simile al precedente; in passato ha assunto una connotazione negativa, la quale indicava l’azione di alcuni gruppi dediti alla minaccia o all’impiego di sanzioni contro i decisori politici per indurli ad esaudire le loro richieste²⁰. Il concetto, oggi, ha perduto i tratti negativi, nella maggior parte dei paesi occidentali, e viene utilizzato maggiormente dagli studiosi inglesi.²¹ Non è questa la sede, però, per aprire una discussione su quale sia il termine più appropriato da utilizzare, ma le precedenti definizioni servono a dare un’idea sulla terminologia utilizzata nell’ambito delle lobby.

Fin dalla nascita della Comunità europea del carbone e dell’acciaio nel 1951, l’interazione dei gruppi di interessi con le istituzioni europee è stato

¹⁵ Petrillo P.L., Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano, “Rassegna parlamentare 48, n.2, 2006, pag.585”

¹⁶ Pasquino G., Gruppi di pressione, in N.Bobbio, N.Matteucci, G.Pasquino, Dizionario della politica, (Torino: Utet, 2004), pag.420

¹⁷ Raffone P., Le Lobby d’ Italia a Bruxelles, (Bruxelles: Centro italiano prospettiva internazionale, 2006), pag. 35

¹⁸ Mattina L., I gruppi di interesse, pag. 13

¹⁹ Ibidem, pag. 14

²⁰ Key V.O., Politics, parties and pressure groups, (New York: Crowell, 1964), pagg.33-34

²¹ Graziano G., Le lobbies, (Bari: Editori Laterza, 2002), pag.46

intenso e continuativo al fine di condizionarne le decisioni.²² La mediazione tra differenti interessi particolari è, tutt'oggi, una delle peculiarità del sistema decisionale europeo. L'attività di lobbying verso le autorità europee ha reso tale pratica di fondamentale rilevanza per le imprese, i sindacati, le associazioni non governative e, dalla metà degli anni '80, anche per le autorità locali.²³ Il sistema politico sui generis, unico, che è Bruxelles, definito "non uno Stato ma aldilà degli Stati"²⁴, lo ha reso permeabile all'influenza di una moltitudine di gruppi di pressione. Basti pensare, ad esempio, che la Confindustria italiana ha aperto il suo primo ufficio di rappresentanza in Lussemburgo, sede della Alta autorità, del Consiglio speciale dei ministri e della Corte di giustizia, organi della Ceca, nel 1951.²⁵

Il ruolo di gruppi portatori di interessi prettamente economici²⁶, durante il processo di costituzione delle prime istituzioni comunitarie, ha portato all'attenzione dei politici dei sei Stati fondatori dell'Unione Europea la messa in comune delle risorse come fattore di crescita e di integrazione. Gli interessi non solo economici, quindi, hanno permesso di superare sciovinismo e preconcetti nazionalistici. Il mercato ha posto le basi dell'unione politica europea, mettendo in secondo piano, almeno inizialmente, la volontà dei popoli, dei Parlamenti e delle differenti culture.²⁷ Il nodo da sciogliere era quello di creare un'autorità politica europea che andasse aldilà della semplice cooperazione tra gli Stati, ma che fosse fautrice di azioni e decisioni comuni, affiancata da un Parlamento contenitore di tutti i furori nazionalistici dei paesi membri.²⁸

²² Alfieri A. La politica estera delle Regioni, pagg.121-122

²³ Profeti S., Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza, pag.12

²⁴ Graziano G., Le lobbies, pag.48

²⁵ Isoni A., Assonanze pleonastiche e obiettivi produttivistici dell'Alta Autorità CECA, "Rivista di Studi Politici Internazionali, vol. 77, n. 1, 2010, pagg. 59-60"

²⁶ Olson M., La logica dell'azione collettiva, (Milano: Feltrinelli, 1983), pagg.140-141

²⁷ Nugent N., Governo e politiche dell'Unione Europea, vol.II: Istituzioni e attori politici, (Bologna: Il Mulino, 2008), pagg. 196-197

²⁸ Isoni A., Assonanze pleonastiche e obiettivi produttivistici dell'Alta Autorità CECA, "Rivista di Studi Politici Internazionali, vol. 77, n. 1, 2010, pagg. 59-60"

La Comunità Europea è un' unione di popoli e Stati, manca di un soggetto univoco a cui riferire la sovranità: " non c'è alcuna delega di potere politico a un'autorità superiore responsabile a livello europeo".²⁹ L'Europa non possiede un Governo in senso tecnico, cioè un organo che prenda decisioni vincolanti sulla base di un'autorità costituzionalmente definita. La Commissione e il Consiglio dettano le linee guida in tutti i settori, all'insegna della collaborazione, che può essere definita "antagonistica"³⁰. Il Consiglio è portavoce di tutte le istanze nazionali di cui la Commissione deve tener conto al fine di trovare una mediazione, senza trascurare l'interesse comunitario. Il ruolo della Commissione deve essere visto come *super partes*, formata da funzionari slegati da qualsiasi lealtà nazionale. I gruppi di interessi si sono perfettamente inseriti in questo sistema, anche perché la Commissione, agendo in funzione di un interesse comunitario, ha dato sempre ascolto a tutte le "voci" del panorama europeo. "La Commissione ha bisogno dei gruppi di interesse, quanto loro hanno bisogno che detta istituzione ascolti le loro richieste"³¹: questa frase riassume alla perfezione lo stretto rapporto tra Commissione e gruppi portatori di interessi. Il Parlamento Europeo esercita, "congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati. Elegge il Presidente della Commissione"³². La democrazia su scala europea si gioca sulla capacità da parte di tutte le istituzioni coinvolte, sia a livello europeo che nazionale, al fine di alimentare un circuito di interscambio politico con un ciclo virtuoso e adeguato alle grandi questioni oggetto delle varie policies.³³ La struttura istituzionale europea è complessa ed articolata.

²⁹ Kohler-Koch B., Eising R. (a cura di), *The transformation of Governance in the European Union*, (Londra: Routledge, 1999), pag. 5

³⁰ Graziano G., *Le lobbies*, pag. 53

³¹ Intervista al Dott. Giuseppe Mazzei, Direttore generale affari istituzionali, Gruppo Allianz presso Roma il 30/05/2011

³² Art. 14, par. 1, TUE

³³ Decaro M., *Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020*, (Ivrea: Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011), pagg. 101-102

Si ritiene opportuno menzionare due principi: il primo è quello dell'equilibrio istituzionale, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le sue competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni europee, mentre il secondo è quello della leale collaborazione, che implica il dovere reciproco di agevolare e non ostacolare l'esercizio delle competenze di ciascuna istituzione.³⁴

Il Comitato delle Regioni, rimanendo ancora un organo prettamente consultivo, ha visto accrescere il suo peso nel sistema decisionale europeo. Le Regioni e gli enti locali, come i gruppi di interessi, cercano di creare una loro rete di contatti nella Commissione³⁵. Quest'ultima è presente in tutte le articolazioni del Consiglio dei Ministri, che sono tre.

In primo luogo vi sono i gruppi di lavoro, che sono oltre 150³⁶. Questi fori di lavoro decidono su tutte le materie ed esprimono pareri tecnici. La Commissione vi partecipa solitamente con un capo unità. In secondo luogo vi è il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), che riunisce i diplomatici in rappresentanza degli Stati membri. Un alto funzionario del Segretariato Generale o i Direttori generali o loro delegati sono i rappresentanti della Commissione. Quando una decisione trova il favore della maggioranza dei presenti, nella maggior parte dei casi, in seguito, i Ministri ratificano senza dibattito. Infine, durante le riunioni dei Ministri competenti per materia, i Commissari pertinenti vi partecipano.³⁷

Il quadro sintetico del sistema di governance europeo è servito a delinearne le peculiarità principali. Per un lobbista o per un funzionario regionale aver chiaro chi prende le decisioni e chi influisce di più su di esse è il primo step per condurre un efficace attività di lobbying e costruirsi una rete di contatti.

³⁴ Morrone A., Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, (Roma: Franco Angeli editore, 2009), pagg. 64-65

³⁵ Intervista presso ItalRap a Bruxelles rilasciata il 21/09/2011

³⁶ Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea, Elenco completo degli organi preparatori del Consiglio, aggiornati a Gennaio 2009

³⁷ Intervista presso ItalRap a Bruxelles rilasciata il 21/09/2011

Tabella 1: I numeri della presenza internazionale a Bruxelles

Uffici di rappresentanza	Gruppi di Pressione/Interesse (uffici)	Servizi professionali (uffici)	La comunità dell'informazione (uffici)	I funzionari delle istituzioni europee
Autorità ed enti dei Governi nazionali: 150	Ong, partiti politici, associazioni di cittadini, federazioni industriali e settoriali: 330	Associazioni commerciali e professionali: 815	Stampa europea: 341	Consiglio, Parlamento, Corti e Commissione Europee: 30mila
Rappresentanze regionali: 205	Società, imprese e multinazionali: 301	Studi legali: 130	Stampa extra-europea: 58	
Rappresentanze permanenti: 25 uffici	Think-tank e uffici per la formazione: 104	Studi di consulenza: 154	Giornalisti accreditati: 1000	
Missioni e delegazioni presso l'Ue: 58		Studi di relazioni pubbliche: 150		

Fonte: EPAD (2010), European union and public affairs directory, Dod's Parliamentary Companion, Bruxelles

1.1.1 I tratti distintivi

“Un’attività di lobbying efficace, trasparente ed onesta svolge un ruolo cruciale in un sistema democratico che funzioni”, parole di Pat Cox, ex presidente del Parlamento europeo³⁸. Durante il suo mandato, 2002-2004, il registro pubblico dei portatori di interesse, di cui si vedrà nel paragrafo

³⁸ Messaggio inviato da Pat Cox all'European centre for public affairs il 22/09/2009

seguinte, è consultabile on-line da gennaio 2003 sulla base di una risoluzione presentata dall'On. Richard Corbett il 28 maggio 2002³⁹. L'attività di lobbying, come si evince da una semplice dichiarazione di una delle personalità politiche più importanti dell'Ue, è considerata di grande utilità per reperire informazioni e consigli provenienti dalle innumerevoli associazioni presenti a Bruxelles. Nella capitale europea, dunque, tutti fanno lobbying, per una nazione, per un'azienda, per un ong, per un sindacato o per un'autorità pubblica locale. I politici e i funzionari europei necessitano delle informazioni tecniche fornite dai lobbisti. Le istituzioni dell'Unione Europea, così, possono rendersi conto delle esigenze locali e nazionali e di conseguenza tastarne gli umori e le rivendicazioni.⁴⁰

“La Commissione è nota per la sua accessibilità ai gruppi di interesse, una caratteristica che, senza dubbio, deve essere conservata. E' nel suo stesso interesse, infatti, comportarsi in tal modo, poiché i gruppi di interesse possono fornire ai servizi informazioni tecniche e consigli costruttivi”, così recita una Comunicazione della Commissione Europea⁴¹. Le istituzioni europee, insomma, sono propense ad essere permeate da tutti gli attori presenti a Bruxelles.

Lo sviluppo dei gruppi di interessi nell'arena comunitaria ripercorre il processo di integrazione europea. I momenti più significativi sono due.

Un primo periodo, che va dagli anni '70 ai primi anni '80, è caratterizzato da un processo di europeizzazione stagnante, ha visto l'affermazione dei governi nazionali ai quali è stato dato ampio riconoscimento nelle scelte di politiche pubbliche degli interessi. Nello stesso periodo la Commissione, che deteneva un ruolo di esecutore amministrativo delle decisioni del Consiglio, quindi una funzione del tutto marginale, ha iniziato a curare un network di relazioni e rapporti con le organizzazioni di interesse favorendo

³⁹ Petrillo P.L., Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano, pag.594

⁴⁰ Coen D., Richardson J., Lobbying the European Union: institutions, actors and issues, (Oxford: Oxford University Press, 2009), pag.7

⁴¹ Comunicazione n. 2712 della Commissione Europea 2/12/1992, “Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi di interesse speciale”

la nascita degli Euroquangos, comitati consultivi nei quali siedono rappresentanti dei gruppi di interesse organizzati e delle istituzioni comunitarie e considerati i pilastri del modello di amministrazione aperta affermatosi più tardi.

Il secondo periodo, inquadrabile dalla fine degli anni '80 alla metà degli anni '90, ha inizio con l'adozione dell'Atto Unico nel 1986, con il quale è sancito un riconoscimento di poteri alla Commissione ma viene anche rivolta crescente attenzione al ruolo ed all'attività dei gruppi di interesse. Di conseguenza aumentano i tipi di interesse rappresentati e cresce quantitativamente e qualitativamente il livello di partecipazione. Le prime rappresentanze di realtà locali e regionali di alcuni Stati membri aprono i loro uffici a Bruxelles. Durante gli anni '80, inoltre, si assiste ad un notevole aumento degli Euroquangos⁴², vale a dire organismi consultivi con rappresentanti delle organizzazioni di interesse e delle istituzioni comunitarie. Si trattava da un lato, di far fronte all'esigenza tecnica di raccogliere i dati, le informazioni e anche cercare i possibili punti di compromesso in un contesto particolarmente complesso, quale l'armonizzazione di diverse situazioni normative degli Stati nazionali. La Commissione aveva la necessità di rafforzarsi rispetto al Consiglio e agli Stati nazionali, cercando consenso tra gli attori non istituzionali, visto l'assenza di un reale potere politico parlamentare.

Secondo l'opinione di alcuni studiosi, la Commissione ha cercato di rafforzarsi "in a corporatist fashion through coalition building with European interests association"⁴³. La Commissione stessa ha fornito supporto finanziario alle organizzazioni transnazionali, al fine di strutturare

⁴² Fantozzi P., *Politica, istituzioni e sviluppo: un approccio sociologico*, (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2001), pag. 249

⁴³ Andersen S.S., Eliassen K.A. , *European community lobbying*, "European journal of Political research, n.2" (Bruxelles: European consortium for political research, 1991),pag. 185

gli interessi sociali a Bruxelles⁴⁴. Questo dinamismo ha portato alla creazione di circa 700 Comitati consultivi prima della firma dell'Atto Unico. Oggi sono circa 1400⁴⁵.

A seguito dell'esperienza maturata in loco, tramite interviste e ricerche, si ritiene utile focalizzare l'attenzione in merito ai caratteri di un efficace attività di lobbying in ambito comunitario.

In primo luogo è d'uopo ribadire come la Commissione Europea sia l'organo principale sui cui si concentra l'attività di lobbying, per i motivi precedentemente delineati. La presenza attiva e il continuo monitoraggio al medio livello dei funzionari, dove si formano gli stadi iniziali dei provvedimenti. I Comitati consultivi ed i gabinetti dei Commissari, ad esempio, sono i luoghi giusti per iniziare l'opera di sensibilizzazione in merito ad una specifica tematica.

In secondo luogo l'informalità dei rapporti tra lobbisti e funzionari europei è stata sempre la pietra angolare del mondo dei portatori di interessi. Negli ultimi anni tali rapporti sono stati più volte regolati dalle istituzioni europee. Le Regioni, però, continuano ad intrattenere rapporti informali, essendo delle istituzioni pubbliche non vincolate ad iscriversi al registro comune degli interessi di Parlamento e Commissione europea, come si approfondirà nei paragrafi seguenti. Il networking e di conseguenza il lobbying trovano la loro ragion d'essere e la loro efficacia, appunto, nell'informalità, a detta di alcuni funzionari regionali intervistati.⁴⁶

L'elevata professionalità del lobbista, inoltre, è una condizione indispensabile per svolgere un'efficace attività di lobbying, visto anche quanto il sistema decisionale europeo sia estremamente complesso e frammentato. Vi sono oramai innumerevoli manuali e documenti riguardanti

⁴⁴ Schmitter P.C., Streeck W., "Organized interests and the Europe of 1992", in N.J.Ornstein, M.Perlman, Political power and social change. The United States faced a United Europe, (Washington: AEJ Press, 1993), pagg. 53-54

⁴⁵ Pirzio A.G., Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pag. 60

⁴⁶ Intervista presso rappresentanza Regione Campania a Bruxelles rilasciata il 14/09/2011

le tecniche di lobbying, basate principalmente sul modello statunitense⁴⁷, dove questo è un fenomeno riconosciuto, studiato e accettato da decenni. Si raccomanda uno stile non aggressivo, specie nell'approccio con le istituzioni, definito in gergo "keep it low-key"⁴⁸. Una lunga consuetudine di rapporti maturata nel tempo, la conoscenza di diverse lingue, specie inglese e francese e l'uso di terminologia tecnica, che sta ad indicare un'approfondita conoscenza di una determinata materia delineano il profilo di un lobbista europeo, di "basso profilo"⁴⁹.

Non si deve sottovalutare in questa analisi il ruolo del Parlamento europeo. L'istituzione in questione ha visto un rapido progresso dei suoi poteri negli ultimi dieci anni ed è diventata centro di un'intensa attività di lobbying. Le regole sopra elencate si applicano alla perfezione anche al Parlamento. Le Regioni, ad esempio, cercano di sensibilizzare i parlamentari eletti nel loro territorio, poiché sono alleati fondamentali nel portare avanti un'attività di lobbying. I parlamentari possono usufruire della loro posizione e dei loro contatti tra i media presenti a Bruxelles⁵⁰. Gli interessi locali trovano una naturale sponda nei deputati di quel territorio, i quali si preoccupano di non apparire in cattiva luce agli occhi degli elettori. Se fosse vero il contrario la loro rielezione sarebbe a rischio.

⁴⁷ Coen D., Richardson J., Lobbying the European Union: institutions, actors and issues, pagg.10-11

⁴⁸ Pirzio A.G., Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pagg. 64-65

⁴⁹ Intervista alla Dott.ssa Baroni, rappresentante Anci al Parlamento europeo, presso sede Anci in Roma rilasciata il 6/06/2011

⁵⁰ Intervista al Dott. Casalino, responsabile sede della Regione Puglia a Bruxelles, rilasciata il 23/08/2011

1.1.2 La regolazione dell'attività di lobbying. Dalle prime misure della Commissione Europea nei primi anni '90 al Libro Verde sull'iniziativa europea per la trasparenza

Il primo ciclo di misure per la trasparenza adottate dalla Commissione tra il 1992 e il 1994 erano rivolte verso una facilitazione alla partecipazione nella fase di consultazione-informazione di rappresentanze di interessi dotate di minori risorse rispetto ai più influenti gruppi di pressione, come le associazioni di industriali o dei produttori agricoli. Negli anni precedenti, la diffusione capillare delle lobbies a Bruxelles aveva dimostrato che gli interessi "forti", quindi più competitivi rispetto ad altri, erano in grado di sostenere finanziariamente un continuo monitoraggio e una consulenza tecnica di alto livello e avevano un accesso privilegiato negli uffici della Commissione⁵¹. Questi gruppi, tramite contatti maturati nel tempo, riuscivano a conoscere in anticipo i provvedimenti che sarebbero stati assunti ed esercitavano, così, una maggiore influenza nella fase iniziale dei provvedimenti. Di seguito si riporta una panoramica delle misure sulla trasparenza e sui gruppi di interesse adottate dalle istituzioni comunitarie, a partire dai primi anni '90.

Nel febbraio 1994, per quanto riguarda un codice di accesso ai documenti, la Commissione imponeva di rendere disponibile ogni documento interno eccetto quelli che potessero "danneggiare interessi pubblici o privati, resoconti di incontri interni e opinioni personali dei funzionari"⁵². Qualsiasi persona o ente o azienda poteva rivolgersi al Segretariato Generale ed in caso di diniego all'accesso del documento richiesto, lo stesso deve essere reso disponibile entro 30 giorni ad un costo standard. La formulazione di un codice di accesso ai documenti è stata poi ulteriormente definita dal

⁵¹ Mazey S., Richardson J.J., *Lobbying in the European Community*, (Oxford: Oxford University Press, 1993), pag. 29

⁵² Decisione della Commissione n. 90, dell'8 febbraio 1994, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione. Pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. L 046 del 18/02/1994 pag. 0058 - 0061

Regolamento CE 1049/2001. Seguendo tale normativa, la Commissione ha creato un registro di documenti ed un registro speciale di documentazione riguardante le attività dei comitati.

Si è già accennato precedentemente alla comunicazione del 1992 della Commissione sul “dialogo aperto e strutturato con i gruppi di interesse”, che individuava linee guida più formali rispetto alle prassi fino a quel momento attuate. Il principio generale della comunicazione in questione si basava sulla parità di accesso “affinché ogni parte interessata, indipendentemente dalle dimensioni o dal sostegno finanziario, abbia l’opportunità di essere ascoltata”⁵³. Per la prima volta venne creata una banca dati delle organizzazioni no-profit. Le associazioni, che venivano inserite, dovevano rispettare due criteri, uno basato sulla rappresentanza pan-europea e l’altro su un concetto no-profit, ben distante dalla concezione comune del termine, includendovi tutte quelle organizzazioni che per finalità statutarie, operavano in rappresentanza degli interessi degli associati. Rimanevano fuori da questi parametri, gli uffici di pubbliche relazioni, i consulenti legali e politici e quei soggetti economici che rappresentavano direttamente i propri interessi presso le istituzioni comunitarie, insomma tutti quelli che rientravano nel contenitore “profit”⁵⁴. L’esclusione di questi soggetti poneva non pochi interrogativi sull’efficacia stessa della banca dati. La Commissione ha delineato delle linee guida sui codici di condotta, che queste associazioni dovevano adottare basate su regole di onestà e trasparenza. Non vigeva alcun obbligo in merito, quindi ci si appellava alla discrezionalità delle organizzazioni.

Nello stesso periodo, nel Parlamento Europeo, iniziava un lungo iter parlamentare, finito poi nel 1996, con una raccomandazione della Commissione per il Regolamento su una proposta di regolamentazione della rappresentanza degli interessi. Nella motivazione della relazione presentata

⁵³ Comunicazione n. 2712 della Commissione Europea 2/12/1992, “Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi di interesse speciale”

⁵⁴ Pirzio A.G., Lobbying e rappresentanza della società civile nell’Unione Europea, pag. 93

dall' On. Glynn Ford⁵⁵ si sottolineavano chiaramente le linee guida, considerate la base per le seguenti discipline sulla materia lobbistica.

Una normativa sul settore doveva essere emanata vista la “proliferazione dei gruppi di interesse che agiscono presso le istituzioni europee”. I controlli, fino a quel momento totalmente assenti, su quest’attività che “attribuisce a quest’ultima un carattere di semi-clandestinità che dà luogo a voci suscettibili di discreditarlo il Parlamento e taluni suoi membri”, dovevano essere previsti. La trasparenza dell’operato dei gruppi, secondo il deputato Ford, che svolgono attività di lobbying doveva essere la base della normativa in esame.

Il diritto di accesso doveva quindi essere controllato da un lasciapassare personale, annuale, ottenuto con l’iscrizione ad un registro, rinnovabile dopo la presentazione di una dichiarazione di attività relativa a tutti gli incontri e contatti avuti con parlamentari o funzionari europei. Il comportamento non conforme, ferme restando le eventuali responsabilità penali, comportava la possibile sanzione, di competenza del Collegio dei Questori, di sospensione o revoca del diritto di accesso. Le stanze del potere europeo dovevano essere accessibili a tutti e i cittadini dovevano conoscere i rapporti tra gruppi di interesse e funzionari. I gruppi di interesse erano diventati attori autonomi impegnati nell’accesso all’arena sovranazionale per promuovere le loro cause⁵⁶.

Un punto importante è d’uopo sottolineare nella proposta dell’On. Ford: è specificato espressamente che si è evitato di proposito di “dover definire o distinguere i gruppi di interesse” per evitare il rischio di creare “situazioni di disuguaglianza”.⁵⁷ Nel parere favorevole della Commissione per gli Affari Sociali e l’Occupazione, come si legge nella relazione di Ford, si apprezza

⁵⁵ Relazione sui gruppi di interesse presso il parlamento Europeo, Commissione per il Regolamento, la verifica dei poteri e delle immunità, relatore On. Glynn Ford. Documenti di seduta A4-0217/95, pag. 9-15

⁵⁶ Nugent N., Governo e politiche dell’Unione Europea, vol.II: Istituzioni e attori politici, pagg. 198-200

⁵⁷ Relazione sui gruppi di interesse presso il parlamento Europeo, Commissione per il Regolamento, la verifica dei poteri e delle immunità, relatore On. Glynn Ford. Documenti di seduta A4-0217/95, pag. 9

la scelta del deputato al fine di evitare le possibili disquisizioni teoriche.⁵⁸ Secondo questo parere, inoltre, le parti sociali assumono il ruolo di gruppi di interessi “speciali”, visto il loro ruolo di attori istituzionali stabilito dai Trattati⁵⁹. L’approccio flessibile proposto lascia ai soggetti in questione piena libertà di decisione in merito all’opportunità o meno di iscriversi al registro. Le istituzioni europee iniziavano ad essere sensibili al problema, anche se alcuni analisti, apprezzando gli sforzi della Comunità, rimanevano cauti nel giudizio sulle misure riguardo ai gruppi di interesse. Peterson, ad esempio, invitava alla cautela, in attesa di vedere quanto queste misure potevano incidere sui lavori della Commissione.⁶⁰

La seconda fase delle misure per la trasparenza sembrano dare una svolta più incisiva con la dichiarata consapevolezza nel Libro Bianco su “La governance europea”, redatto nel 2001, di “rinnovare il metodo comunitario”. Quel testo parte dalla constatazione che l’Unione venga percepita sempre di più “come qualcosa di troppo lontano e, allo stesso tempo, troppo invadente”, creandosi di fatto un divario crescente fra l’Unione Europea e i cittadini. Nell’indirizzo proposto di “maggiore partecipazione ed apertura” la prima indicazione è quella di “una più stretta interazione con le autorità regionali e locali e con la società civile sulla base di “cinque principi: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.”⁶¹

In reazione alla crisi politica-istituzionale determinata dal fallimento dei referendum di ratifica del Trattato costituzionale europeo in Francia e Olanda, il 13 Ottobre 2005 la Commissione Europea ha adottato il “Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito”.⁶² Una diversa attenzione viene posta al ruolo comunicativo del discorso politico e di conseguenza ai dibattiti politici europei e nazionali, al fine di coinvolgere le opinioni pubbliche dei

⁵⁸ Ibidem pag.13

⁵⁹ Art. 3 dell’accordo sulla politica sociale e l’art.137 e ss.

⁶⁰ Peterson J., *Playing the transparency game: consultation and policy making in the European Commission*, “Centre for European policy studies”, 1994)

⁶¹ COM (2001) 428 final, *European Governance A white paper*, pagg. 3-7

⁶² COM (2005) 494 def.- (non pubblicata nella Gazzetta ufficiale)

singoli Stati membri. L'esigenza di chiarezza e trasparenza è messa tra i punti cardine di azione della Commissione ed anche delle istituzioni europee.

A seguito di questo mutato contesto politico, nel maggio del 2006 viene presentato dalla Commissione il Libro Verde sull' "Iniziativa europea per la trasparenza"⁶³, che prevede nuove norme per regolamentare l'attività di lobbying.

La creazione di banche dati, al fine di fornire informazioni su organi consultivi e gruppi di consulenti, che lavorano per la Commissione, e un codice di buona condotta amministrativa della Commissione, finalizzato alla creazione di un sito internet di informazione relativo ai beneficiari di progetti e programmi sono le misure più incisive contenute nel Libro Verde.

Un'ulteriore analisi della legislazione sull'accesso ai documenti, il rafforzamento delle norme etiche degli eletti alle cariche pubbliche presso le istituzioni europee, la revisione del quadro giuridico dell' Olaf, ufficio europeo per la lotta antifrode permettono di avere maggiore trasparenza. La garanzia della trasmissione a Olaf di dati definitivi dei casi di frode segnalati alle autorità nazionali è prevista così come la definizione di un obbligo giuridico degli Stati membri di rendere noti i destinatari finali dei fondi Ue.⁶⁴

Nel Libro Verde, per la prima volta, un'istituzione europea definisce precisamente il lobbying e la figura del lobbista. Il lobbismo comprende tutte quelle attività svolte ad influenzare politiche e processi decisionali, mentre i lobbisti sono quelle persone che lavorano presso organizzazioni di vario genere, come le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ong, i centri studi, le lobby aziendali e le associazioni di categoria⁶⁵. Il Libro Verde è considerato una vera e propria "pietra miliare" sulla formalizzazione dei rapporti tra gruppi di interesse e istituzioni europee. L'istituzione di una registrazione degli interessi su base volontaria

⁶³ COM (2006) 194 def., Green book on European Transparency Initiative, pagg. 2-3

⁶⁴ Intervista rilasciata presso Dipartimento per le politiche europee il 16/05/2011

⁶⁵ COM (2006) 194 def., Green book on European Transparency Initiative, pag. 5

“per tutti i gruppi di pressione e i lobbisti che desiderano essere consultati sulle iniziative dell’Ue” è di particolare importanza, visto che, solitamente, se non si è iscritti a tale registro le istituzioni europee tendono a non confrontarsi con le medesime.⁶⁶ Si riporta di seguito un estratto del Libro verde, al fine di mostrare quanto i rapporti tra gli interessi particolari e i funzionari pubblici europei devono essere trasparenti:

“I gruppi e i lobbisti che registrano determinate informazioni riguardo alla propria organizzazione avrebbero la possibilità di indicare i loro interessi specifici e verrebbero a loro volta avvertiti qualora vi fossero delle consultazioni sui temi di loro interesse. (...) Per poter essere registrati, i candidati dovrebbero fornire informazioni sulla categoria che essi rappresentano, sulla loro missione e sulle proprie fonti di finanziamento. Essi dovrebbero inoltre sottoscrivere un codice di condotta, che verrebbe applicato in maniera credibile e trasparente. Dal punto di vista del pubblico, il registro fornirebbe una descrizione generale, aperta al controllo pubblico, dei gruppi che esercitano attività di lobbismo presso la Commissione.”⁶⁷ La Commissione Europea, insomma, non lascia spazio a nessuna interpretazione.

Nel giugno del 2008 la Commissione e il Parlamento europei hanno istituito un nuovo registro volontario degli interessi, per l’iscrizione al quale i lobbisti devono attenersi ad un codice di condotta, dichiarando altresì i fondi a disposizione e gli interessi rappresentati, venendo a sostituire con nuove norme il precedente archivio CONEECS (Consultation, the European Commission and Civil society). Il punto più delicato, che ha suscitato forti critiche e perplessità, riguarda la richiesta di fornire informazioni finanziarie differenziate per categorie di gruppi da fornire all’atto dell’iscrizione. I gruppi della categoria delle società di consulenza e studi legali, ad esempio, devono dichiarare il fatturato totale generato con le attività di rappresentanza di interesse, quindi le entrate provenienti da tutti i propri

⁶⁶ Coen D., Richardson J., Lobbying the European Union: institutions, actors and issues, pagg. 3-4

⁶⁷ COM (2006) 194 def., Green book on European Transparency Initiative, pag. 8

clienti. Il discorso è valido anche per le ong, centri studi o think tank. Questo genere di trasparenza non è affatto gradita sia ai gruppi economici sia alle ong, che renderebbero palese la loro dipendenza finanziaria dalle stesse autorità pubbliche verso i quali dovrebbero assumere posizioni di autonomia. La nuova normativa sul codice di condotta riprende fondamentalmente la già citata comunicazione della Commissione del 1992, rinforzando alcuni punti, come le sanzioni. Non si prevedono, infatti, sanzioni legali o ammende o la proibizione di ulteriori attività di lobbying, tuttavia, la perdita di credibilità derivante dall'espulsione si configura come una sanzione efficace.⁶⁸

Al 5 Dicembre 2011 risultano registrati al registro unificato degli interessi 2576 soggetti privati e pubblici.⁶⁹ Le autorità regionali presenti in questo database sono relativamente poche se confrontati con aziende o ong. Il processo di trasparenza messo in atto dalle istituzioni europee, Commissione in testa, ha prodotto dei comportamenti più formalizzati e ha reso accessibile a tutti i cittadini dell'Ue le informazioni relative ai rapporti tra gruppi di interessi e funzionari europei. La cautela auspicata da Peterson nel '94 ha in effetti prodotto benefici nel sistema decisionale europeo.

1.1.3 Le Regioni e il loro ruolo nella struttura decisionale europea: lobbisti o decisori?⁷⁰

L'Unione Europea, secondo una parte della dottrina, è considerata come un sistema di multi-level governante (MLG), ovvero un foro economico-politico in cui attori di livelli istituzionali differenti si incontrano e

⁶⁸ Gaeta G.L., "L'attività di lobbying nell'Unione Europea", in "Queste Istituzioni n.156-157, 2010, pag. 178"

⁶⁹ Le statistiche e i dati sul registro unificato degli interessi nell'Ue sono disponibili on-line al sito: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm

⁷⁰ Ciaffi A., *Le Regioni e l'Unione Europea: lobbisti o decisori?*, in Pirzio G.A. (a cura di), *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea*, (Roma: Euroma Editrice-La Goliardica, 2010).

compartecipano ai processi decisionali, seppure con un “peso” specifico diverso.⁷¹ L’Unione Europea è evoluta, quindi, in uno “spazio europeo”, in cui le istituzioni comunitarie, i governi nazionali e le istituzioni regionali e locali prendono parte ai processi decisionali⁷². Anche se per gli Stati, questo meccanismo è del tutto naturale, discorso diverso è per le Regioni, che solo negli ultimi venti anni hanno costruito un loro spazio di manovra per incidere efficacemente sulle decisioni prese a Bruxelles. La distinzione tra una società di lobbying ed una Regione o ente locale, effettuata in sede europea, e quindi tra lobbista e decisore, è l’apice del riconoscimento degli enti territoriali come motori dell’ Europa delle Regioni.

Con la relazione del parlamentare europeo, On. Friedrich (PPE/DE), approvata l’8 maggio 2008, il Parlamento Europeo accoglie la definizione data dalla Commissione Europea al lobbying nel Libro Verde “Iniziativa europea per la trasparenza” del 3 maggio 2006. Il lobbying è lì così definito: “ come il complesso delle attività svolte al fine di influenzare l’elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee”.⁷³ La relazione è stata approvata a larga maggioranza con ben 547 voti favorevoli, 24 contrari e 59 astensioni. Si riprende un passaggio significativo della relazione ai fini dell’analisi: “ Il Parlamento Europeo sottolinea, tuttavia, che le Regioni e i comuni degli Stati membri non rientrano nell’ambito di queste norme quando operano conformemente al ruolo previsto dai trattati ed eseguono compiti loro attribuiti dagli stessi.”⁷⁴

Gli enti locali e regionali non vengono posti sullo stesso piano delle società di lobbying private quando operano secondo le norme stabilite dai Trattati europei. Le Regioni italiane, comunque, non hanno mai accettato di essere poste sullo stesso piano giuridico-istituzionale delle società di lobbying,

⁷¹ Hooghe L., Marks G., Multi-level governance and european integration, pagg..3-4

⁷² Smismans S., Civil society and legitimate European governance, (Cheltenham: EE, 2004), pagg..16-18

⁷³ Libro Verde della Commissione Europea “Iniziativa europea per la trasparenza” del 3 maggio 2006, pag.5 punto II.1

⁷⁴ Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome A6-0105/2008, punto 10

anzi si sono opposte, tramite ufficiali prese di posizioni ed efficaci azioni di pressione, in tutte le sedi competenti per riaffermare il loro ruolo di decisori pubblici. Il concetto viene ribadito e ben sintetizzato nel corso di un'intervista, svolta dal sottoscritto, presso la rappresentanza delle Regione Lombardia a Roma: “ Le Regioni, in quanto rappresentanti degli interessi generali di una determinata realtà locale, devono avere le “mani libere”, cioè non possono essere limitate nelle loro attività istituzionali dalle regole imposte dal registro degli interessi unificato di Commissione e Parlamento europeo.⁷⁵”

Il 15 maggio 2008, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome italiane approva, di propria iniziativa, una posizione comune sulla risoluzione del Parlamento Europeo⁷⁶. Nel documento si legge che le Regioni italiane, pur condividendo in pieno il lavoro di analisi e di regolazione del fenomeno di lobbying presso le istituzioni europee per rendere il più trasparente possibile il processo decisionale comunitario, esprimono “preoccupazione per l’assimilazione, anche solo residuale, dell’attività svolta dalle Regioni e dalle Province autonome a quella dei lobbisti.” La Conferenza sostiene con vigore, infatti, che le Regioni rappresentino interessi generali e che sulla base delle prerogative loro riconosciute dalla Costituzione, possano intervenire in modo ben più ampio di quanto prevedano i Trattati, per difendere gli interessi pubblici in ogni settore di loro competenza.⁷⁷ La Conferenza cita la situazione prevista dall'art. 5 della legge n.131 del 2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n.3 del 2001: le Regioni e le Province autonome possono partecipare, nell'ambito delle

⁷⁵ Intervista al Dott. Stefano Del Missier, Dirigente Unità organizzativa coordinamento delegazioni della Regione Lombardia rilasciata presso Rappresentanza Regione Lombardia a Roma il 20/05/2011

⁷⁶ Posizione sulla Risoluzione del Parlamento Europeo sull’elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi presso le istituzioni europee (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 15 maggio 2008)

⁷⁷ La Conferenza ricalca la posizione espressa dal parere adottato dalla 68° Assemblea Plenaria del Comitato delle Regioni, 13-14 febbraio 2007, relatore P. B. Andersen(DK/PSE), parere 2007/C146/07

delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e i loro Presidenti possono essere Capi della delegazione italiana al Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, quando sono trattate materie di competenza esclusiva regionale. Per queste ragioni, la Conferenza conclude⁷⁸ invitando il Parlamento europeo a tener conto nella fase attuativa e nella discussione della risoluzione e della posizione delle Regioni italiane. Le Regioni e le Province autonome sono componenti, nell'ambito della delegazione italiana, di un'istituzione dell'Unione Europea e, in questa veste, esse stesse decisore comunitario. Le Regioni italiane, paradossalmente, potrebbero venirsi a trovare contemporaneamente nella situazione di decisore e lobbista. Nella veste di decisore sono componenti, nell'ambito della delegazione italiana, di un'istituzione dell'Unione Europea. Proprio da questo punto possono essere fissati alcuni aspetti della complessa questione del lobbying in ambito europeo. Gli stessi Stati membri dell'Unione Europea possono condurre azioni di pressione “in piena regola” su particolari decisioni prese dal Consiglio dei Ministri dell'Ue⁷⁹. Il Governo italiano, ad esempio, ha posto in essere attività di lobbying sugli altri decisori in occasione della scelta della sede dell'autorità europea per la sicurezza alimentare, poi effettivamente assegnata a Parma. Un decisore pubblico, ente locale o amministrazione centrale che sia, in alcuni casi può diventare un lobbista⁸⁰. In Europa non è un tabù.

La Commissione e il Parlamento europei hanno approvato un nuovo registro dei lobbisti unificato in data 11 maggio 2011⁸¹. Il presidente del Parlamento europeo, Jerzy Buzek, ha affermato: "Il Registro della trasparenza è un

⁷⁸ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

⁷⁹ Ciaffi A., *Le Regioni e l'Unione Europea: lobbisti o decisori?*, in Pirzio G.A. (a cura di), *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea*, (Roma:Euroma Editrice-La Goliardica, 2010)

⁸⁰ Benassuti M., *Federalismi italiani:lobbying regionale*, in *Momenti di Comunicazione* n.1,Roma:Spazio RP, pag.14 2010, (www.spazio-rp.it), [consultato il 15/11/2011]

⁸¹ Decisione del Parlamento europeo dell'11 maggio 2011 sulla modifica del regolamento del Parlamento europeo a seguito dell'istituzione di un Registro comune per la trasparenza tra il Parlamento europeo e la Commissione (2010/229 REG), relatore Caro Casini (PAGG.E.IT)

importante passo avanti nella lotta per un processo decisionale onesto e responsabile nell'Unione Europea. Abbiamo bisogno di gruppi d'interesse e di lobby per conoscere l'impatto della legislazione sulle diverse categorie di persone e aziende, ma dobbiamo anche assicurarci che nessuno influenzi le decisioni con mezzi illeciti". L'iscrizione al registro non è obbligatoria ma volontaria e per aver accesso al Parlamento è necessario essere iscritti. Gli enti locali e regionali non sono tenuti ad iscriversi. I deputati hanno anche approvato la proposta d' introdurre una "traccia legislativa", una lista allegata alle risoluzioni con i nomi di tutti i lobbisti incontrati dal relatore durante la preparazione del testo. Il nuovo registro, inoltre, contiene informazioni sul numero di persone che svolgono attività di lobbista e se questi ricevono fondi europei e prevederà una procedura per la gestione dei reclami e l'erogazione di sanzioni. Il 6 aprile 2011 la Conferenza⁸² si è detta contraria all'iscrizione nel registro comune per la trasparenza di Parlamento Europeo e Commissione delle rappresentanze regionali presenti a Bruxelles, le quali si sono opposte in modo deciso, coadiuvate dalla Regione Lombardia, in accordo con altre Regioni europee. In questo documento la Conferenza precisa a sottolineare che non sono in discussione le misure poste in essere dalle istituzioni comunitarie per rendere l'attività di lobbying di società e altri enti privati, trasparente e responsabile. Non è previsto alcun obbligo in sede europea per l'iscrizione di un ente pubblico al registro per la trasparenza degli interessi. Fino ad oggi nessun autorità pubblica locale o regionale risulta essere iscritta a tale registro.

In effetti, esistono due tipologie di situazioni: quelle nelle quali la Regione si muove nei limiti di un percorso regolato, a livello nazionale o europeo, e quelle nelle quali la Regione non solo decide in proprio sia gli obiettivi che la strategia di intervento ma si muove al di fuori dei percorsi regolati a livello nazionale o europeo, come per esempio la promozione di un prodotto

⁸² Posizione sulla proposta di decisione del Parlamento Europeo sulla conclusione di un Accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo e la Commissione su un comune registro per la trasparenza (Conf. Reg., 6 aprile 2011)

tipico o pubblicizzare il proprio territorio ai fini di renderlo turisticamente attraente⁸³.

Queste due tipologie possono essere così di seguito suddivise:

- attività di rappresentanza degli interessi: intendendosi quell'attività nella quale la rappresentanza di un interesse è codificata, prevista dall'ordinamento nazionale o comunitario, e sono anche fissate le procedure per metterla in atto. In questo caso l'interesse generale gioca un ruolo fondamentale per indirizzare le attività regionali;
- lobbying: si caratterizza per la non codificazione nell'ordinamento comunitario né in quello nazionale, se non come imposizioni di limiti o forme di controllo.

Il decisore, infatti, trova sempre vantaggioso ampliare il più possibile la partecipazione al processo decisionale degli attori coinvolti, ma ritiene necessario strutturare e codificare la partecipazione al processo decisionale degli attori coinvolti solo in alcune situazioni (rappresentanza di interessi), lasciando, invece, che in altre si svolga solo eventualmente e fissa all'uopo limiti e condizioni (lobbying)⁸⁴.

Questa distinzione tra rappresentanza di interessi e lobbying è particolarmente utile per capire le dinamiche della partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario. In teoria è possibile distinguere tra percorsi nazionali di intervento di una Regione nel processo decisionale europeo, cioè quelli regolati secondo le leggi interne, e percorsi comunitari, ossia nello specifico quelli regolati dal Trattato Ue, ma questa non è l'unica distinzione possibile. I percorsi possono, infatti, essere classificati anche come diretti o indiretti, in considerazione dei livelli di negoziato che una Regione deve sostenere prima di arrivare al decisore; come strutturati o informali (rigidi o flessibili), a seconda della maggiore o

⁸³ Pirzio A.G., Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pag. 25

⁸⁴ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

minore regolazione degli stessi; ovvero, infine, come dipendenti o indipendenti, in considerazione della possibilità di variare il percorso in funzione della tipologia di decisione e del “decisore target”⁸⁵. Secondo alcuni studiosi, i canali di accesso delle Regioni alle istituzioni comunitarie possono essere divisi in: diretti, nel caso pongano le Regioni direttamente in contatto con le istituzioni comunitarie o indiretti, nel caso in cui il rapporto sia mediato dal Governo nazionale (vedi tabella 6). Seguendo questo modello, il Comitato delle Regioni è inserito nelle forme di partecipazione diretta, dove le Regioni possono influire sulle decisioni dell'organo stesso senza nessun accordo con lo Stato.⁸⁶

Tabella 2: I canali di accesso delle Regioni all'Unione Europea

Fonte di legittimazione prevalente		
	Europea	Nazionale
Accesso diretto	Comitato delle Regioni	- Uffici regionali - Associazioni interregionali
Accesso mediato	Consiglio dei Ministri	- Rappresentanti presso le rappresentanze permanenti - Forma procedimentale ed organica di consultazione delle Regioni

⁸⁵ Scharpf F., *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, (Oxford: Oxford University Press, 1999)

⁸⁶ Brunazzo, M., "Le Regioni italiane nella multi level governance. I canali di accesso alla Ue in Le Istituzioni del federalismo XXV", pagg.. 623-645

1.2 Le tattiche

L'attività di lobbying svolta a Bruxelles, come a Washington o a Londra, segue dei percorsi ben precisi. La scelta della tattica migliore da attuare per una determinata attività di pressione è fondamentale per gli sviluppi positivi della stessa. Il caso o la coincidenza, dunque, non sono fattori determinanti. I lobbisti sono a conoscenza di innumerevoli tattiche e strategie, alcune più utilizzate e altre meno efficaci. Come afferma il professor Mattina: “ le tattiche sono corsi d'azione che i lobbisti intraprendono per influenzare i policy makers”⁸⁷. Le azioni intraprese sono pianificate nei minimi dettagli, i lobbisti hanno un margine di errore minimo,⁸⁸ visti gli interessi di cui sono portatori.

Le tattiche utilizzate più frequentemente da gruppi economici, studi legali, ong e autorità locali sono di vario genere. I Contatti diretti con i legislatori e i funzionari pubblici europei, a detta di molti osservatori e addetti ai lavori, è una delle tattiche più frequenti a Bruxelles se non indispensabile per promuovere un'attività di lobbying. Le Regioni italiane prese in esame nel testo considerano il rapporto diretto con i funzionari europei un aspetto non trascurabile, addirittura senza di esso verrebbero meno le motivazioni di una presenza stabile nella capitale dell'Unione Europea⁸⁹. Il vantaggio insito in questa tattica è di stabilire un rapporto “faccia a faccia” con i decision makers, al riparo degli occhi dei media e dei concorrenti⁹⁰. La frequenza di tali rapporti può variare. Alcune volte sono regolari, addirittura giornalieri, o in altre situazioni sono sporadici o rari, dipende dalla particolare proposta che il lobbista sta promuovendo. I gruppi con molte poste in gioco, hanno la necessità di essere rappresentati nei fora decisionali europei, si veda la

⁸⁷ Mattina L. , I gruppi di interesse, pag.159

⁸⁸ Intervista a Dott. Giuseppe Mazzei, Direttore generale affari istituzionali, Gruppo Allianz presso Roma il 30/05/2011

⁸⁹ Cito ad esempio l' intervista al Dott. Casalino, responsabile sede della Regione Puglia a Bruxelles, rilasciata il 23/08/2011. Le interviste effettuate presso le sedi delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania confermano tale pratica

⁹⁰ Schlozman K.L., Tierney J.T., Organized interests and American democracy, (New York: Harper & Row, 1986), pag. 292

funzione dei comitati consultivi della Commissione Europea. Il fenomeno della “porta girevole” (revolving door) nasce dalla costanza di determinati rapporti. L’esperienza acquisita dai funzionari europei e la mole di contatti maturati nel tempo grazie alla loro posizione sono punti di forza, che una volta scaduto il loro mandato possono essere messi al servizio di una società di lobbying⁹¹. I casi di commissari europei divenuti consulenti o dirigenti di aziende o di gruppi di pressione non mancano. Gli esempi anche di ex-funzionari italiani presso le istituzioni europee divenuti poi responsabili delle sedi regionali a Bruxelles sono frequenti. Si riporta come esempio l’esperienza del Dott. Dario Gargiulo, responsabile sede europea della Regione Campania, che dal 1997 al 2000 ha ricoperto l’incarico di esperto nazionale distaccato presso la Dg Regio.⁹²

La partecipazione alle audizioni parlamentari è fondamentale per incontrare e capire le idee dei legislatori, i quali le promuovono per analizzare una determinata questione nei minimi dettagli prima di modificare la legislazione esistente. I soggetti invitati a testimoniare espongono le loro osservazioni al fine di orientare le scelte dei parlamentari, quindi essi sono esperti o portatori di specifici interessi. Solitamente le loro testimonianze sono volte a dare un giudizio favorevole o contrario in merito alla questione in esame. I lobbisti partecipano alle audizioni, ricoprendo un ruolo sia di esperti che di patrocinatori della causa del gruppo che rappresentano.⁹³ Questa tattica è apprezzata dai lobbisti poiché costa poco sia in termini di tempo che di denaro. La possibilità di entrare in contatto con legislatori, che non possono o non vogliono essere contattati tramite canali informali e riservati, è l’aspetto positivo delle audizioni parlamentari. I parlamentari, inoltre, hanno i loro interessi da preservare, che non sempre coincidono con i lobbisti, quindi possono sfruttare le audizioni parlamentari per raggiungere

⁹¹ Graziano L., *Le lobbies*, pag.96

⁹² Il curriculum vitae del Dott. Dario Gargiulo è consultabile al sito: http://www.sito.regione.campania.it/curricula_dirigenti/gargiulo_dario.pdf

⁹³ Nownes A., *Total lobbying. What lobbyists want (and how they try to get it)*, (Cambridge: Cambridge University press, 2006), pag. 17

i loro scopi. Tale comportamento viene messo in atto, ad esempio, su pressione di interessi provenienti dal collegio elettorale di provenienza di un deputato.⁹⁴ La relazione finale di un'audizione parlamentare può tenere in considerazione le posizioni contrarie ad un provvedimento, ma non sempre avviene. I comitati della Commissione e del Consiglio, permettendo, rivestono un ruolo di primo piano nella mediazione tra interessi differenti. La coalition building, infine, è metodo assai efficace se si vuole far convergere verso un obiettivo comune il consenso di paesi e partiti diversi.⁹⁵ Le coalizioni a Bruxelles non hanno dei tratti distintivi chiari: infatti, possono essere più o meno formalizzate, di durata variabile, tra gruppi di pressione operanti nello stesso ambito o in diversi settori. La formazione di un'alleanza si basa di solito su un interesse specifico e basa la sua forza sul condurre azioni coordinate tra coloro che la compongono al fine di accreditarsi presso i funzionari europei come un attore unico. Ne è un esempio l'alleanza tra le Regioni italiane, su forte impulso della Regione Lombardia, e di alcune Regioni europee, come il Baden-Württemberg, creata per opporsi all'iscrizione delle autorità regionali e locali al registro unificato degli interessi di Parlamento e Commissione. L'azione ha avuto un esito positivo per le Regioni.⁹⁶ Le coalizioni, quindi, si poggiano su accordi informali, che prevedono un impegno di tempo e di collaborazione professionale limitato. L'obiettivo deve essere chiaro e la scarsa formalizzazione attenua il rischio dell'emergere di un gruppo rispetto ad un altro.⁹⁷ L'affinità ideologica è un collante al fine di creare una coalizione, si pensi ai sindacati, ai gruppi ambientalisti o dei consumatori e alle stesse imprese. Migliore applicazione del principio "l'unione fa la forza" non può che trovarsi nell'arena europea.

⁹⁴ Intervista rilasciata presso Union Camere-Campania a Bruxelles il 27/09/2011

⁹⁵ Amico di Meane T., Costruire un progetto di lobbying verso Bruxelles, lezione tenuta alla Luiss Guido Carli di Roma il 24/11/2010

⁹⁶ Si veda in proposito il par.1.3 della Parte Prima

⁹⁷ Intervista alla Dott.ssa Baroni, rappresentante Anci al Parlamento europeo, presso sede Anci in Roma rilasciata il 6/06/2011

La presentazione di dossier dettagliati è una tattica molto in voga più tra i lobbisti. La compilazione di rapporti scritti su una determinata tematica offre informazioni tecniche e precise ai funzionari europei. Questi documenti scritti puntano sulla qualità delle informazioni fornite, altrimenti, se fossero un mero elenco dei punti di forza dell'interesse rappresentato da un gruppo non sarebbero neanche presi in considerazione dalle istituzioni europee. La preparazione dei lobbisti è fondamentale, nessun particolare può essere tralasciato. L'abilità dei lobbisti sta nel far coincidere l'interesse di cui sono portatori con gli obiettivi di policy dei legislatori.⁹⁸ I funzionari europei, ritenendo un rapporto scritto utile ai fini del procedimento legislativo, possono usufruire dei lobbisti per revisionare il testo delle normative in preparazione o anche di scrivere essi stessi della parti.

Le proteste e le dimostrazioni sono comprese nelle tattiche del lobbying. Un gruppo può usare queste azioni per mobilitare settori della società civile al fine di rendere chiaro ai legislatori quanto il suo interesse è sentito tra la popolazione. Più il numero delle persone che partecipano ad una manifestazione è elevato, più il legislatore è tenuto a prendere in considerazione le istanze. A livello nazionale o locale, le proteste generano benefici ma a Bruxelles non sempre riescono nel loro intento. La mobilitazione, però, risulta difficoltosa, visto la non facilità di coinvolgere ampi settori della popolazione di almeno tre o quattro paesi europei. I gruppi economici o i sindacati, giusto per citare i gruppi più organizzati, sono spesso divisi a livello intra ed intersettoriale, quindi non riescono ad organizzare proteste di dimensioni sovranazionali. I lobbisti tendono a non utilizzare questa forma di pressione, che può deteriorare i rapporti tra i legislatori e i gruppi contestatari.⁹⁹ Tale rischio non può essere corso, visto che un'attività di lobbying a Bruxelles necessita dei giusti contatti

⁹⁸ Grant W., Pressure groups and European Community. An overview, in S.Mazey e J.Richardson, Lobbying in the European Community, (Oxford: Oxford University press, 1993), pag. 30

⁹⁹ Mattina L. , I gruppi di interesse, pag.171

nell'amministrazione europea e perderli intaccherebbe irreversibilmente la credibilità di una qualsiasi organizzazione.

Da questo prospetto, è possibile individuare nel negoziato e nei contatti informali le tattiche più convenzionali ed anche più efficaci poste in essere dai principali gruppi attivi a Bruxelles. La partecipazione a fora e piattaforme istituzionali, associazioni e federazioni, ma anche alle consultazioni pubbliche organizzate dalla Commissione solitamente anticipando la pubblicazione dei Libri bianchi o verdi permettono ai lobbisti di consolidare contatti e di trovarne di nuovi. L'organizzazione di eventi tematici a sostegno di un determinato interesse, di incontri, perché no anche di aperitivi, sono tutte attività, informali o formali che siano, utili a sentire le opinioni di innumerevoli attori istituzionali e non. Se non si ha, appunto, un atteggiamento "proactive"¹⁰⁰ a Bruxelles, qualsiasi attività di lobbying, anche se svolta con ingenti risorse, non raggiunge l'obiettivo prefissato.

1.2.1 La "rete" di contatti: il networking

Uno dei punti cardine di questo elaborato, a cui a mio avviso non si può rinunciare per una corretta analisi delle attività svolte a Bruxelles, è l'attività di networking, come già sottolineato nei paragrafi precedenti. Le Regioni italiane ripongono nella "rete di contatti" le risorse maggiori e la ritengono di fondamentale importanza.

Fin dagli anni '80, le ricerche sul lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea hanno analizzato le "reti di policy" o "policy networks", sottolineandone l'approccio propositivo nello sviluppare un'attività di pressione. La dottrina ha voluto tracciare le caratteristiche "scientifiche" di questo fenomeno, in esponenziale crescita nell'arena europea. Come ogni ricerca degna di questo nome, gli studiosi hanno definito il concetto di policy networks: relazioni di scambio, più o meno istituzionalizzate, che

¹⁰⁰ Intervista rilasciata presso il Comitato delle regioni il 24/08/2011

avvengono tra i diversi apparati dello Stato e i gruppi privati, tenendo conto delle differenze settoriali e sub settoriali che si possono riscontrare in tali rapporti.¹⁰¹ Le differenze settoriali nei processi di policy hanno portato la burocrazia pubblica a trasformarsi in una serie di apparati amministrativi autonomi, collegati a doppio filo, però, ai settori di loro competenza, quindi con tutti gli attori, che operano negli stessi.¹⁰² La settorializzazione e segmentazione della burocrazia pubblica hanno favorito il negoziato “sempre e dovunque”¹⁰³, in modo da poter essere evidente che le istituzioni pubbliche sono sensibili al dialogo con tutti i soggetti portatori di interesse. L’Unione Europea è l’esempio di quanto questo fenomeno ha inciso radicalmente nei rapporti tra istituzioni, gruppi economici e società civile. Non tutta la dottrina è d’accordo su questo approccio nel rapportarsi con le istituzioni pubbliche. Gli studiosi fautori e difensori del policy networks rimproverano ai neocorporativisti, ad esempio, di proporre una visione dello Stato forte, propenso a promuovere la collaborazione solo con pochi gruppi. Il neocorporativismo¹⁰⁴ non riesce a catturare i reali comportamenti posti in essere sia dalle autorità pubbliche che dai soggetti privati. L’approccio policy networks, invece, afferma con vigore che bisogna considerare il carattere settoriale del policy making: oramai gli ambiti su cui legiferare sono vari e gli attori coinvolti non si contano più sulle dita di una mano. Ogni ambito necessita di essere affrontato correttamente, cioè capire quanti attori agiscono o il loro grado di stabilità nel tempo, quali gli interessi di cui sono portatori e via di seguito. Solitamente gli attori privati coltivano rapporti non gerarchici e non formalizzati con le istituzioni pubbliche europee, scambiando informazioni a reciproco vantaggio. Il sistema di

¹⁰¹ Jordan G., Sub-governments, policy communities and networks. Refilling the old bottles?, in “Journal of theoretical politics, 1990, 2, 3, pag.389”

¹⁰² Regonini G., Capire le politiche pubbliche, (Bologna: Il Mulino, 2001), pagg. 332-333

¹⁰³ Pizzorno A., Il sistema pluralistico di rappresentanza, in S. Berger, L’organizzazione degli interessi nell’Europa Occidentale, (Bologna: Il Mulino, 1981), pag.374

¹⁰⁴ Definizione di neocorporativismo: “Dottrina politico-sindacale che mira al superamento del tradizionale conflitto di classe capitale-lavoro attraverso il coinvolgimento dei sindacati e dei gruppi imprenditoriali nella gestione della politica economica nonché attraverso l’azione conciliatrice dello Stato” (Fonte: Gabrielli A (2011), Grande dizionario italiano, Hoepli, Milano)

governante europeo ha da sempre favorito la nascita e l'incremento delle lobbies. Le "reti di policy" non sono chiuse e impenetrabili, ma devono essere aperte ad istanze diverse per cercare di creare un confronto più ampio possibile.¹⁰⁵

Nell'Unione Europea è possibile individuare due tipi di policy networks. Il primo viene individuato con il termine Issue-networks. Lo studioso Heclo¹⁰⁶ ha definito questo concetto, traducibile in italiano in "reti tematiche", come reti di policy aperte alle burocrazie pubbliche, ai gruppi di interesse, agli esperti, e ai rappresentanti di movimenti della società civile. Tali reti hanno un elevato grado di instabilità, visto l'omogeneità degli attori presenti, che scelgono di "unirsi" per costruire delle azioni ad hoc su una particolare questione. La formazione di una rete tematica permette un rapido scambio di informazioni e il coordinamento in azioni comuni di sensibilizzazione. Un esempio concreto può essere l'attività di lobbying in merito al Regolamento sul "Made in", adottato dalla Commissione nel dicembre 2005 e poi approvato il parere in prima lettura del Parlamento europeo, nel 2010¹⁰⁷, con testo di compromesso con il Consiglio dell'Unione Europea. Il dato interessante ai fini dell'analisi svolta fino adesso, è che le istituzioni nazionali italiane e gli attori economici e sindacali, come il Governo, la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea, alcuni parlamentari europei, Confindustria, Armani, l'associazione rappresentante i Comuni italiani (ANCI), e altri soggetti abbiamo collaborato insieme su una particolare issue, quindi unendosi in una coalition building al fine di creare una rete dove scambiarsi expertise ed informazioni per un particolare interesse, tra l'altro considerato strategico per l'Italia tutta¹⁰⁸. La rete, in

¹⁰⁵ Mattina L., I gruppi di interesse, pag. 55-56

¹⁰⁶ Heclo H., Issue networks and the executive establishment, in King A., The new American political system, (Washington: American Enterprise institute, 1978), pagg. 90-91

¹⁰⁷ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 21 ottobre 2010 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi (COM(2005)0661 – C7-0048/2010 - 2005/0254,COD)

¹⁰⁸ Intervista alla Dott.ssa Baroni, rappresentante Anci al Parlamento europeo, presso sede Anci in Roma rilasciata il 6/06/2011

effetti, è il modo migliore per sviluppare le posizioni del Sistema Paese a Bruxelles in collaborazione con tutti i soggetti operanti in loco.

Il secondo tipo, invece, è la comunità di policy, che fa riferimento a reti di policy settoriali che comprendono un numero limitato di gruppi. Uno stile decisionale consensuale, favorito da una leadership interna capace di mediare tra i vari interessi.¹⁰⁹ Queste comunità sono stabili nel tempo e l'unione tra gruppi operanti nello stesso settore, all'interno di un'associazione con determinate regole, permette di svolgere un'efficace azione di lobbying. Questo concetto è largamente utilizzato negli studi sulle politiche settoriali in ambito europeo.¹¹⁰ A mio avviso questo tipo di network ben inquadra le peculiarità di innumerevoli associazioni, organizzazioni e federazioni operanti a Bruxelles. La Copa-Cogeca (Comitato delle organizzazioni professionali agricole- Confederazione generale delle cooperative agricole dell'Unione Europea) può essere ascrivibile alla comunità di policy. La lobby degli agricoltori è una delle più incisive nell'arena decisionale europea ed anche unitaria, come si evince anche dal sito stesso dell'organizzazione.¹¹¹ Il connubio tra una forte leadership interna e la stabilità temporale di questo cartello, fin dal 1957, ben ne descrive la potenzialità.

“Il networking è il sale dell'attività di rappresentanza regionale a Bruxelles”, come ha affermato un simpatico funzionario regionale durante un'intervista.¹¹² Aldilà dell'ironia, questa affermazione richiude in sé una realtà: un soggetto economico e pubblico che non ha i propri contatti o non aderisce a nessun network o federazione non ha alcuna possibilità di influire sul sistema decisionale europeo. Secondo la legge n.52 del 1996, il cammino europeo delle Regioni ha avuto il suo riconoscimento legislativo, prevedendo la previsione di varie “forme di presenza” a Bruxelles, tramite

¹⁰⁹ Rhodes R.A.W., Marsh D., New directions in the study of policy networks, in “European journal of political research, 21, pagg.182-188”

¹¹⁰ Ibidem

¹¹¹ Sito della Copa-Cogeca, consultato il 12/11/2011: www.copacogeca.com

¹¹² Intervista presso ItalRap a Bruxelles rilasciata il 21/09/2011

l'apertura di sedi di rappresentanza e di contatti diretti con le autorità europee, come afferma Anzon.¹¹³ Anche Brancoli ha scritto in tempi non sospetti, nel 1994, che il “modo moderno” di fare politica sia sempre più affidato alla personalità degli addetti ai lavori, ai contatti e ai media elettronici, non senza un pizzico di nostalgia per il passato.¹¹⁴ Non si può porre in essere un'attività di lobbying senza un'adeguata rete di contatti.

Bruxelles, capitale dell'Unione Europea, deve essere “vissuta”: ogni informazione, ogni spunto, ogni documento di una certa rilevanza, ogni voce di corridoio nelle istituzioni europee, ogni evento, ogni conferenza può fornire spunti per fare in modo che il proprio interesse possa essere considerato, notato e rafforzato.

¹¹³Anzon A., *Le Regioni e l'Unione Europea: l'esperienza italiana*, in D'Atena A., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, (Milano: Giuffrè, 2003), pag.153

¹¹⁴Brancoli R., *In nome della lobby*, (Milano: Garzanti, 1994), pag. 157

Capitolo 2

Le Regioni nel processo decisionale comunitario

2.1 L'attuazione degli obblighi comunitari che incidono su materie di competenza regionale

Il D.P.R. n. 616 del 1977 all'art.4 aveva previsto una modalità di gestione dei rapporti comunitari essenzialmente accentrata a livello statale¹¹⁵, mentre la legge “Fabbri” (1987), prima, e la legge “La Pergola” (1989), poi, hanno posto in essere una prima apertura nei confronti delle istanze regionali, prevedendo la possibilità per le Regioni di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva, con l'obbligo di adeguarsi ad eventuali disposizioni statali.¹¹⁶

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, approvato con legge cost. n. 3 del 2001, in seguito, ha fortemente rivalutato il ruolo degli enti territoriali;¹¹⁷ con la modifica dell'articolo 117 della Costituzione sono state notevolmente ampliate le materie di competenza delle Regioni. La riforma ha costituzionalizzato la partecipazione delle Regioni al processo di formazione del diritto comunitario, la c.d. “fase ascendente”, e della sua attuazione, “fase discendente”. La riforma del Titolo V risulta di particolare importanza per la presenza di contenuti fortemente innovativi per la sistematicità dei rapporti tra Stato e Regioni e per la stessa ricostruzione delle autonomie regionali e locali.¹¹⁸ L'intervento legislativo cardine che ha

¹¹⁵ Iurato G., *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, (Milano:Giuffrè,2005), pagg. 55-56

¹¹⁶ Marini F.S., *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione Europea*, in D'Atena A., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, (Milano: Giuffrè, 2003), pag.158

¹¹⁷ Lupo N., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, (Bologna: Il Mulino, 2003), pagg.350-351

¹¹⁸ Di Folco M., *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, (Padova: CEDAM, 2007), pag. 170

dato luogo alla riforma è rappresentato dalla nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione. La potestà legislativa delle Regioni, innanzitutto, è subordinata al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario oltre che da quelli della Costituzione e dei trattati internazionali. La potestà legislativa delle Regioni è messa sullo stesso piano di quella dello Stato, mentre i vincoli comunitari, insieme alla Costituzione e a i vincoli internazionali, assumono un ruolo unificante dell'ordinamento.¹¹⁹

L'art 117, inoltre, ha rovesciato la tecnica utilizzata per il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni dalla Costituzione del 1948: se quest'ultima si basava sull'enumerazione delle materie regionali e sulla conseguente competenza generale-residuale della legge statale, il nuovo Titolo V ha adottato la tecnica tipica degli Stati federali¹²⁰ e ha elencato le competenze dello Stato, lasciando alle Regioni tutte le materie non enumerate. Nel testo costituzionale, inoltre, è stato inserito il vincolo del rispetto dell'ordinamento comunitario, precedentemente non previsto. La riforma del Titolo V ha indubbiamente accentuato l'autonomia degli enti territoriali ma resta, comunque, invariata la prevalenza dello Stato sulle Regioni¹²¹. La riforma del titolo V della Costituzione introduce anche alcune importanti novità per quanto riguarda gli obblighi derivanti per il nostro ordinamento dalle fonti internazionali e comunitarie.

Il primo comma dell'articolo 117, infatti, stabilisce che sia la legislazione statale, sia quella regionale devono rispettare non solo la Costituzione, ma anche le norme internazionali e comunitarie. Tanto la politica estera, quanto la politica comunitaria sono configurate come "materie" ai sensi del nuovo Titolo V: entrambi questi ambiti di attività vengono, infatti, investiti dalle regole sul riparto delle competenze fra Stato e Regioni, soprattutto per

¹¹⁹ Villani U., I rapporti delle Regioni con l'Unione Europea in Buquicchio M., Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni, (Bari: Cacucci, 2004), pag. 40

¹²⁰ Alfieri A. La politica estera delle Regioni, pag.25

¹²¹ Olivetti M., Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?, (Bologna: Il Mulino, 2002), pagg.42-44

quanto attiene la legislazione¹²². Ciò avviene, peraltro, con una tecnica piuttosto singolare, ai sensi della quale la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato, così come i rapporti dello Stato con l'Unione Europea, sono qualificati come materie di competenza esclusiva dello Stato¹²³ mentre i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni sono menzionati fra le materie di competenza concorrente¹²⁴. Ne segue che solo lo Stato può avere una vera e propria politica estera: fra le materie di competenza concorrente non è, infatti, menzionata la "politica estera" delle Regioni e appare problematico immaginare che essa esista e possa rientrare nella sfera della competenza generale-residuale delle Regioni. Possono, invece, avere "rapporti internazionali" e "rapporti con l'Unione Europea" tanto lo Stato, quanto le Regioni. L'articolo 117, infatti, colma forse una carenza formale del nostro ordinamento ma, a livello sostanziale, la nostra partecipazione al processo di integrazione europea era già assicurata dal nostro sistema, anche se sulla base di altri parametri costituzionali; e ciò sin dall'entrata in vigore del Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea del 1957, atto con il quale l'Italia aveva "aperto" il proprio ordinamento alla neonata realtà giuridica europea¹²⁵.

La disposizione più innovativa è rappresentata dal comma 5 dell'articolo 117, dove si tracciano i tre principi che disciplinano la partecipazione delle Regioni nella formazione e nell'attuazione della normativa comunitaria.

La previsione della loro partecipazione nella 'fase ascendente' del diritto comunitario, ossia all'iter che porta all'adozione da parte delle istituzioni comunitarie di determinati atti è il primo principio da menzionare. La previsione di una loro partecipazione nella 'fase discendente' del diritto comunitario, ossia nel momento in cui si rende necessario dare attuazione nello Stato agli atti normativi comunitari, in particolare nelle materie in cui è prevista una potestà legislativa delle Regioni è il secondo. La previsione

¹²² Intervista presso Dipartimento per le Politiche Europee rilasciata il 13/06/2011

¹²³ Art. 117, co. 2, lett. a

¹²⁴ Caciagli, M., *Regioni d'Europa*, (Bologna: Il Mulino, 2003), pag. 23

¹²⁵ Palermo F., *Il potere estero delle Regioni*, (Padova: CEDAM, 1999), pagg. 28

di una legge da parte dello Stato, in ultimo, che disciplini in modo organico sia le modalità di esercizio della potestà legislativa per l'attuazione della normativa comunitaria che il potere di intervento sostitutivo è il terzo cardine fondamentale dell'art. 117.

Il quinto comma costituisce, dunque, la conferma esplicita del rapporto "diretto" tra le Regioni e l'Unione Europea; da un lato, infatti, sancisce definitivamente la competenza regionale a dare attuazione alla normativa comunitaria, dall'altro, prevede la diretta partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari¹²⁶. Le Regioni, dando attuazione al diritto comunitario, acquisiscono un importante diritto e, contemporaneamente, un dovere di porre in essere gli opportuni procedimenti attuativi della normativa comunitaria¹²⁷. Con la costituzionalizzazione di questo diritto-dovere, il principio della competenza regionale tende a dare attuazione alla normativa comunitaria, nella misura in cui le materie rientranti nella propria sfera di attribuzioni diventa irreversibile per il legislatore ordinario¹²⁸. Per concludere l'analisi dell'art.117, degno di nota è il comma 9 dello stesso, che delinea quali sono le attività regionali all'estero. Nello specifico le Regioni possono sottoscrivere accordi bilaterali o multilaterali e intese con enti territoriali di altri Stati, nei casi e nelle forme disciplinate dallo Stato. Come accennato all'inizio di questo paragrafo, dal 1975 in poi il legislatore ha ridisegnato il ruolo delle Regioni all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano.

A seguito dell'attuazione del decentramento regionale avviato in Italia con la legge delega n. 382 del 1975, si era imposta l'esigenza di una precisazione del riparto di competenze tra organi centrali e organi regionali relativamente alla partecipazione di questi ultimi all'elaborazione delle scelte governative a livello comunitario per le materie di competenza

¹²⁶ Iurato, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, pagg. 60-65

¹²⁷ Baldi B., *Regioni e federalismo. L'Italia e l' Europa*, (Bologna: Editore Clueb, 2006), pagg.161-164

¹²⁸ Pirzio, *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea*, pag.33

regionale (fase ascendente) e per quanto concerneva la loro competenza nell'attuazione degli atti comunitari derivati (fase discendente)¹²⁹.

Con il D.P.R. n. 616 del 1977, attuativo della legge di delega, all'art. 4, si riaffermava l'esclusiva competenza statale con riguardo non solo ai rapporti internazionali ma anche ai rapporti con le Comunità europee; siamo ancora in presenza di una visione centralista per quanto attiene la sfera dei rapporti comunitari. L'art. 6, tuttavia, prevedeva la competenza delle Regioni ad applicare i regolamenti e ad attuare le direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indicasse espressamente le norme di principio cui dovevano uniformarsi gli organi regionali e che rappresentavano i limiti entro cui doveva svolgersi e mantenersi l'autonomia regionale; solo le norme di principio avevano valore vincolante per le Regioni; l'eventuale normativa di dettaglio nella legge statale aveva solo carattere dispositivo e, quindi, derogabile da parte delle Regioni¹³⁰. L'articolo in questione, dunque, imponeva una precisa successione cronologica: lo Stato detta la normativa di principio con una legge del Parlamento e la Regione, poi, disciplina nel dettaglio la materia con una propria legge. La Corte Costituzionale ha successivamente riconosciuto la competenza regionale a porre in essere tutta l'eventuale attività di applicazione e integrazione, anche in via normativa, che fosse necessaria per dare esecuzione a quei regolamenti comunitari che richiedono interventi di integrazione per risultare operativi. Nella sentenza del 30 settembre 1987, n. 304, infatti, la Corte ha statuito che "la competenza ad adottare anche le necessarie misure normative richieste per la concreta attuazione degli atti comunitari, in una materia di competenza regionale, non può essere [...] preclusa alle Regioni", affermando che l'intervento dello Stato debba considerarsi precluso e che costituisce

¹²⁹ Torchia L. , Regioni e Unione Europea: temi e problemi, in "Le Regioni n.3-4, 2000, pag.435", (Bologna: Il Mulino)

¹³⁰ Chieffi L. , Regioni e dinamiche di integrazione europea, (Torino: Giappichelli, 2003), pag.72

un'illegitima ingerenza nelle competenze regionali¹³¹. Tuttavia, “resta salva per lo Stato la facoltà di intervenire [...] quando lo richieda la necessità di garantire il puntuale e corretto adempimento degli obblighi comunitari, ovvero lo esigano interessi unitari che impongano l'attuazione uniforme della normativa comunitaria in tutto il territorio nazionale.”¹³² Questa sentenza, nel momento in cui riserva alle Regioni la competenza ad adottare le necessarie misure normative per l'attuazione degli atti comunitari, non distinguendo sulla qualificazione formale dell'atto, ammette implicitamente la competenza delle Regioni a dare attuazione ad una direttiva dell'Ue, in caso di inadempienza degli organi centrali o in caso di particolari motivi di urgenza per le singole realtà regionali. Stando, invece, al dettato dell'art. 6 del D.P.R. 616, le Regioni non potrebbero dare applicazione ad una direttiva europea in assenza o prima dell'emanazione della legge statale di recepimento.

La legge Fabbri del 1987 prevedeva l'informazione puntuale delle Regioni da parte del Governo e del Parlamento, attraverso la trasmissione dei progetti degli atti normativi, affinché queste potessero inviare le loro osservazioni al Governo in merito alle direttive comunitarie a loro comunicate¹³³. Le Regioni a statuto speciale dovevano dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva¹³⁴. La legge Fabbri, in sostanza, tentava di snellire le procedure di adeguamento all'ordinamento comunitario favorendo il più possibile il recepimento delle direttive comunitarie in via regolamentare o in via amministrativa da utilizzarsi laddove le norme europee non incidessero sulle norme di leggi preesistenti ovvero riguardassero materie non coperte da

¹³¹ Vanoni L.P., *Fra Stato e Unione Europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato* n.6, (Roma, 2004)

¹³² Sentenza 30 settembre 1987 n. 304

¹³³ Legge n. 183 del 1987, art.9 “Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari”

¹³⁴ *Ibidem*, art.13

riserva di legge, anche ricorrendo alla tecnica della "delegificazione"¹³⁵; si cercava, così, di mettere lo Stato italiano in condizione di adempiere in modo tempestivo agli impegni comunitari prevedendo il ricorso a meccanismi più rapidi della legge parlamentare. Non tutti gli studiosi erano d'accordo in merito allo snellimento delle procedure poste in essere dalla Legge Fabbri. Critico nei confronti della legge, ad esempio, il professor Tizzano, per il quale: "la legge 183, malgrado l'intitolazione, non risolve i problemi di fondo dell' adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari". Essa appare piuttosto come un ulteriore provvedimento di emergenza, che senza incidere sulla sostanza dei problemi, si preoccupa essenzialmente di procedere ad una sanatoria di inadempienze italiane accumulate.¹³⁶

Con l'approvazione della legge La Pergola¹³⁷ è stata introdotta l'innovazione nel sistema giuridico italiano consistente nella cosiddetta legge comunitaria annuale. Questo strumento annunciava l'abbandono della prassi, ormai consolidata, che prevedeva il recepimento, volta per volta, di una singola direttiva, e che rendeva, molto spesso, inadempiente lo Stato italiano per i tempi eccessivamente lunghi¹³⁸. Con l'introduzione della legge comunitaria, invece, ogni anno il Parlamento approva una legge nella quale sono indicate tutte le disposizioni comunitarie alle quali l'Italia è tenuta ad adeguarsi. Questa soluzione tecnica è stata resa necessaria dalle difficoltà dell'Italia nell'adempiere tempestivamente agli obblighi di recepimento del diritto comunitario. La causa di questo problema era da individuare nella lentezza delle procedure parlamentari di approvazione dei relativi provvedimenti. I rimedi sono stati individuati in meccanismi che

¹³⁵ Termine che indica il potere del legislatore di affidare una determinata materia, già disciplinata da Legge n., alla competenza normativa del potere esecutivo, con conseguente abrogazione delle norme di Legge n. e loro sostituzione da parte di norme di rango secondario (poste cioè sotto la Legge n. nel sistema delle fonti del diritto), dal Dizionario Giuridico on-line, Edizioni Giuridiche Simone

¹³⁶ Tizzano A., Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la Legge n. 183/87, in "Problematica del diritto delle Comunità europee,, Il Foro Italiano pag. 977, 1992, Roma"

¹³⁷ Legge n. n. 86 del 1989, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"

¹³⁸ Intervista presso Dipartimento per le Politiche Europee rilasciata il 16/05/2011

consentissero, da un lato, di semplificare al massimo, attraverso, ad esempio, il ricorso alla legge delega, il passaggio in Parlamento di tali provvedimenti. Si rese necessario ,inoltre, concentrare i provvedimenti relativi a più direttive all'interno di un unico iter parlamentare, e dunque, di un'unica legge di attuazione¹³⁹. La legge "La Pergola" formalizza appunto questo tipo di soluzione. Per quanto riguarda le Regioni, la legge in questione riafferma il principio, previsto dall'articolo 13 della legge Fabbri, riconoscendo alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il potere di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie¹⁴⁰. La legge "La Pergola" prevede, inoltre, che tutte le Regioni possano, nelle materie di competenza concorrente, dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica delle direttive. Per entrambi i casi, materie di competenza esclusiva e materie di competenza concorrente, è comunque fatto salvo l'intervento della legge statale per porre le disposizioni di principio vincolanti il legislatore regionale e ritenute necessarie per la corretta attuazione delle direttive¹⁴¹.

Una grande apertura nei confronti delle istanze regionali si è avuta con l'art. 13 della legge comunitaria 1995-1997 con la quale è stato quasi completamente riformulato l'art. 9 della legge "La Pergola". Con essa è stato riconosciuta anche alle Regioni a statuto ordinario la possibilità di dare immediata attuazione, nelle materie di competenza concorrente, alle direttive comunitarie con l'unico vincolo di indicare, nelle rispettive leggi, il numero identificativo della direttiva attuata¹⁴² e l'obbligo di comunicare alla Presidenza del Consiglio dei ministri il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascuna legge. Rimane la previsione di un intervento dello Stato con disposizioni di principio non derogabili, cui le successive leggi

¹³⁹ Alfieri, La politica estera delle Regioni, pag. 23

¹⁴⁰ Legge La Pergola art. 9 co. 1

¹⁴¹ D'Atena., Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane, in "Le Regioni, n.3-4, 2000, pagg. 555-562", (Bologna: Il Mulino)

¹⁴² Legge n. n. 128 del 1998, art.9 co.2 bis

regionali di attuazione sono tenute a conformarsi. E' così che per quanto riguarda le leggi emanate in materia di competenza concorrente, le successive disposizioni nazionali prevalgono su quelle regionali, che devono considerarsi implicitamente abrogate. Per quanto riguarda le leggi emanate in materia di competenza esclusiva, le Regioni a statuto speciale sono tenute ad adeguarsi alle sopravvenute disposizioni di principio adottate.

Il ruolo della giurisprudenza della Corte Costituzionale nell'evoluzione normativa in tema di competenze delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario è stato fondamentale. La sentenza n. 126 del 1996 ha precisato il ruolo dello Stato e delle Regioni nell'attuazione delle norme comunitarie in base al principio secondo cui "la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato". Ne consegue, secondo la Corte, che quando l'esecuzione o l'attuazione di una norma comunitaria mette in discussione una competenza spettante alle Regioni, a queste ultime spetta agire sempre nell'ambito dei rapporti con lo Stato¹⁴³. Ferma restando questa competenza "in prima istanza" delle Regioni, tuttavia, allo Stato spetta una competenza di "seconda istanza", per consentire di prevenire eventuali situazioni di violazione del diritto comunitario determinate da attività omissive o positive delle Regioni. Questa competenza di "seconda istanza" deve consistere, per la Corte, "in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi – questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte alla attivazione dei poteri regionali". Si è giunti, così, ad una posizione nuova della Corte Costituzionale, evidentemente più attenta rispetto al passato alle autonomie regionali.

¹⁴³ Vanoni, Fra Stato e Unione Europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia, in "Rivista italiana di diritto pubblico comparato" n.6, 2006"

La legge “La Pergola” è stata abrogata dalla legge “Buttiglione”¹⁴⁴, la quale ha conservato lo strumento della legge comunitaria annuale e ha regolato in modo organico il procedimento di partecipazione e di adeguamento dell’ordinamento nazionale al processo normativo comunitario. Secondo quanto previsto dall’art. 8 co. 3 di questa legge, il Governo verifica lo stato di conformità dell’ordinamento interno a quello comunitario e ne trasmette la relazione, ogni quattro mesi, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, per la formulazione di osservazioni. Conclusa questa verifica di conformità, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro per le Politiche Europee, entro il 31 gennaio di ogni anno, devono predisporre un disegno di legge recante le norme necessarie ad assicurare l’adempimento di più atti od obblighi cui l’Italia debba dare attuazione nell’anno di riferimento¹⁴⁵. Il provvedimento, formalmente denominato “legge comunitaria” può disporre l’attuazione dei citati obblighi ed in particolare di quelli derivanti da direttive, sulla base di differenti soluzioni. La legge comunitaria può, in primo luogo dettare, attraverso la modifica o l’abrogazione formale delle norme interne incompatibili, o attraverso l’inserimento delle nuove disposizioni di legge necessarie, norme di attuazione diretta degli obblighi conseguenti all’emanazione di atti normativi delle istituzioni o la cui corretta esecuzione in Italia sia oggetto di una procedura di infrazione. Per quanto attiene specificamente all’attuazione delle direttive comunitarie, che tradizionalmente è la parte più consistente di ciascuna legge comunitaria, quest’ultima può anche affidare al governo tale compito, conferendogli la delega legislativa ad adottare i provvedimenti di recepimento sulla base di principi e criteri direttivi. A seconda se l’emanazione del decreto legislativo debba avvenire o meno previo parere delle competenti commissioni

¹⁴⁴ Legge n. 11 del 2005, recante “norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”,

¹⁴⁵ Intervista presso il Dipartimento per le Politiche europee rilasciata il 13/06/2011

parlamentari, le direttive la cui attuazione è oggetto di delega al Governo sono elencate in due diversi allegati alla legge comunitaria. In un terzo allegato, sono invece inserite quelle direttive incidenti su materie già disciplinate con legge per le quali, in base all'art. 11 della legge "Buttiglione", la legge comunitaria può invece disporre un meccanismo di "delegificazione", consistente nell'autorizzare il governo ad attuare le stesse mediante regolamento da adottare con le procedure previste dalla legge n.400/1988 sul funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dopo un primo periodo nel quale la cadenza annuale delle legge comunitaria non è stata sempre rispettata, oggi la situazione si è sostanzialmente normalizzata¹⁴⁶. A fronte delle sole cinque leggi comunitarie approvate nei primi nove anni di vita della legge "La Pergola", a partire dal 1998 il Parlamento ha licenziato, seppur non sempre nei termini previsti, una legge comunitaria all'anno¹⁴⁷. A ciò non ha corrisposto, però, nel caso delle direttive comunitarie, una proporzionale normalizzazione per quel che concerne l'effettiva capacità dell'Italia di rispettare i termini di trasposizione da esse imposti¹⁴⁸. All'approvazione della legge comunitaria non fa sempre seguito con altrettanta puntualità, infatti, l'emanazione dei provvedimenti di attuazione di ciascuna direttiva di competenza governativa (decreti legislativi e regolamenti di attuazione); provvedimenti che, anzi, sono spesso adottati non solo oltre i termini previsti dalle stesse direttive, ma anche, nel caso di delega, oltre quelli eventualmente diversi che la legge comunitaria pone per l'esercizio della stessa¹⁴⁹. Il fenomeno del mancato recepimento delle direttive comunitarie entro il termine da esse previsto si è peraltro inevitabilmente aggravato, quando, con le leggi comunitarie per il 2003-2005, il termine concesso al Governo per l'esercizio della delega è

¹⁴⁶ Domenichelli, Le Regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione, pag. 45

¹⁴⁷ Brunazzo, "Le Regioni italiane nella multi level governance. I canali di accesso alla Ue", in Le Istituzioni del federalismo XXV, pagg. 643-645 cap.4

¹⁴⁸ Intervista presso il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica-Ministero dello Sviluppo Economico rilasciata in data 30/05/2011

¹⁴⁹ Alfieri, La politica estera delle Regioni, 46

stato portato, salvo eccezioni specifiche, da un anno a diciotto mesi, allargando così ulteriormente lo sfasamento tra tale termine e quello fissato dalle singole direttive¹⁵⁰.

Con la legge comunitaria 2006 sembra tuttavia essersi avviata una inversione di tendenza. Il termine per l'esercizio della delega è stato da essa riportato ad un anno, fissando nel contempo, però, un termine di delega di soli sei mesi per il recepimento di direttive già scadute al momento dell'approvazione della legge o destinate a scadere nei sei mesi dalla sua approvazione. Con la legge comunitaria 2007 è stato compiuto un passo ulteriore e decisivo: vi si prevede, infatti, che il termine per l'esercizio della delega governativa coincida con quello previsto da ciascuna direttiva per il suo recepimento (con l'eccezione delle direttive scadute o in scadenza nei tre mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria, per le quali il termine di delega è comunque di soli novanta giorni). Il meccanismo della legge comunitaria non impedisce che il legislatore proceda all'adempimento di obblighi comunitari attraverso specifici provvedimenti di legge volti o a dare attuazione diretta a quegli obblighi, ovvero a delegare il Governo a provvedervi al di fuori della delega "generale" operata con la legge comunitaria.

La possibilità di un'attuazione al di fuori della legge comunitaria, oggi, è esplicitamente evocata con riferimento all'eventualità "di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee", per l'adeguamento ai quali si debba provvedere entro una scadenza anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso¹⁵¹; in tal caso "il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie può proporre al Consiglio l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari"; e questo può avvenire con l'adozione di un decreto legge, con cui il Governo chieda poi alle Camere una trattazione urgente. Questa seconda ipotesi è contemplata in particolare

¹⁵⁰ Intervista presso Dipartimento per le Politiche Europee rilasciata il 12/05/2011

¹⁵¹ Legge n. n.11 del 2005, art.10 co.1-2

dal co. 2 dell'art. 10 , dove è detto che “il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per i rapporti con il Parlamento assume le iniziative necessarie per favorire un tempestivo esame parlamentare dei provvedimenti di cui al co. 1”. Da tali disposizioni emerge peraltro la preoccupazione di mantenere comunque carattere di “organicità” all’attività di attuazione degli obblighi comunitari, pur a fronte di queste possibili deroghe al meccanismo della legge comunitaria. Essa dispone che “i decreti legislativi di attuazione di normative comunitarie o di modifica di disposizioni attuative delle medesime, la cui delega è contenuta in legge diverse dalla legge comunitaria annuale, sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali previsti dalla stessa legge per l’anno di riferimento”.¹⁵²

Un’ ipotesi a parte è poi quella di atti comunitari, per lo più direttive adottate dalla Commissione nel quadro delle procedure di comitologia¹⁵³, che si limitano a modificare “modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite” nell’ordinamento nazionale. Ad essi è previsto che possa essere data attuazione direttamente, con proprio decreto, dal Ministro competente per materia.¹⁵⁴

La riforma della legge "La Pergola" recata dalla legge 11/2005 ha riguardato anche le disposizioni concernenti l’attuazione degli obblighi comunitari che incidono su materie di competenza regionale o delle Province autonome. Del resto vi era qui l’esigenza di adeguare quelle disposizioni alla recente modifica del Titolo V della Costituzione e alla conseguente legge di adeguamento 5 giugno 2003, n. 131. Il comma 5 del nuovo articolo 117 della Costituzione ha, infatti, trasferito a livello costituzionale il principio dell’attuazione diretta da parte di Regioni e Province autonome, attraverso l’espressa previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e

¹⁵² Legge n. n. 11 del 2005, art.10 co.4

¹⁵³ Termine che indica lo studio del ruolo e dei poteri delle diverse istituzioni comunitarie. In particolare, la comitologia punta la sua attenzione sul processo decisionale, che viene sempre più delegato ad appositi comitati piuttosto che esercitato dalle istituzioni deputate, Art.2002 Trattato Ce;Decisione28 giugno 1999, n.468/1999/CE

¹⁵⁴ Legge n. n.11 del 2005, art.10 co.1

Bolzano, nelle materia di loro competenza, provvedano all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato¹⁵⁵. Dal canto suo il potere sostitutivo trova un'ulteriore menzione a livello costituzionale nel nuovo articolo 120 comma 2 Costituzione, secondo il quale, il Governo può sostituirsi ad organi delle Regioni, delle città metropolitane, delle Province e dei comuni, nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria e affida alla legge il compito di definire¹⁵⁶ “le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”. L'art. 16 della legge 11/2005 recante “Attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome” disciplina compiutamente la materia della fase discendente del diritto comunitario relativamente alle Regioni. In esso viene precisato che le Regioni nelle materie di propria competenza possono dare piena attuazione alle direttive comunitarie, mentre nelle materie di competenza concorrente possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, nel rispetto dei principi fondamentali non derogabili individuati nella legge comunitaria. Tale meccanismo serve a snellire i tempi di recepimento della normativa comunitaria da parte dell'Italia. Nel caso in cui la legge regionale sia in contrasto con atti comunitari, questi ultimi prevarranno sulle disposizioni regionali. Le Regioni, nel dare attuazione alle direttive, devono recare nel titolo dei provvedimenti adottati il numero identificativo della direttiva attuata e devono trasmetterli in copia conforme al Dipartimento per le politiche europee¹⁵⁷. Le Regioni possono, inoltre, adottare una propria legge comunitaria annuale attraverso cui adeguare periodicamente l'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, secondo l'art.8 co.1¹⁵⁸. Di particolare rilievo ai nostri fini, appare, inoltre, l'articolo 8 co.5, che nel ridefinire i contenuti

¹⁵⁵ Iurato, Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo,115

¹⁵⁶ Intervista presso Dipartimento per le Politiche europee rilasciata il 12/07/2011

¹⁵⁷ Ibidem

¹⁵⁸ Vedasi ad esempio il caso della Regione Campania

della relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge comunitaria statale, stabilisce che essa debba fornire “l’elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome”.

Le leggi comunitarie regionali sono fondamentali per permettere un coordinamento tra centro e periferia.. L’adozione di queste è anche funzionale per colmare quel gap informativo che spesso caratterizza i rapporti tra Stato e Regioni in ordine alle questioni di carattere comunitario¹⁵⁹. Sul fronte regionale, si registra una grande attenzione per l’argomento, tanto è vero che le Regioni hanno iniziato a disciplinare la materia, sia con leggi ordinarie, sia con gli Statuti. Due Regioni, l’ Emilia-Romagna e il Friuli Venezia Giulia, hanno deciso di intervenire prima con leggi ordinarie e quindi con gli Statuti, dotandosi dello strumento della legge comunitaria; altre Regioni, come Calabria, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Sicilia e Toscana, si sono affidate agli Statuti, che in qualche caso rinviano a successive leggi regionali; in particolare, gli Statuti del Lazio e del Piemonte disciplinano la legge comunitaria regionale¹⁶⁰. La Regione Lazio disciplina nel proprio Statuto la legge comunitaria regionale., prevedendo l’istituzione di una Commissione competente per gli Affari comunitari¹⁶¹. Un’apposita sessione del Consiglio regionale approva la legge comunitaria regionale¹⁶². Nell’attuazione del diritto dell’Unione Europea si conferma la tendenza della legislazione regionale a strutturarsi, come già avviene a livello statale, in modo articolato e complesso¹⁶³. La prima Regione ad essersi dotata di questo strumento di recepimento della

¹⁵⁹ Ciccaglioni P. Le strutture regionali per la gestione degli affari europei (Milano: Giuffré, 2010), pagg.. 12-15

¹⁶⁰Groppi T., Carpani G., Olivetti M., Siniscalchi A., Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la Legge n.11/2005, (Bologna: Il Mulino, 2007), pagg.110-115

¹⁶¹ Intervista presso Regione Lazio rilasciata il 26/04/2011

¹⁶² Legge statutaria n.1 del 2004 ,“Nuovo Statuto della Regione Lazio”, art.11 co.3

¹⁶³ Caciagli, Regioni d'Europa, 15

normativa comunitaria è stata il Friuli Venezia Giulia sulla base della Legge Regionale n. 10 del 2 Aprile 2004, recante “disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell’Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.”

Alla legge comunitaria regionale si affida, dunque, il compito di provvedere direttamente all’attuazione di tutte le direttive che interessino materie di competenza regionale e di dettare le disposizioni per l’attuazione delle sentenze della Corte di Giustizia e delle decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento per la Regione. La Legge comunitaria regionale viene poi trasmessa al Dipartimento per le politiche europee, unitamente all’elenco predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dalle Province autonome degli atti normativi con i quali si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza¹⁶⁴. Successivamente il Governo ne darà notizia nella relazione al disegno di legge di accompagnamento della legge comunitaria nazionale.

2.2 Il ruolo centrale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Negli anni '70 con l’istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria, il legislatore e gli studiosi di dottrina iniziano a chiedersi come creare un apposito foro di discussione tra Stato e Regioni. Le proposte sul tavolo erano tante, ma quella che riscosse i maggiori consensi fu una.¹⁶⁵ La Conferenza Stato-Regioni è istituita con D.P.C.M. del 12 Ottobre 1983 al fine di creare un foro permanente di discussione e di decisione tra Stato e Regioni. L’intento era quello di coinvolgere più attivamente gli enti

¹⁶⁴ Zedde A., Le politiche strutturali, pagg. 74-78

¹⁶⁵ Marini F.S., La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione Europea, in D’Atena A., L’Europa delle autonomie. Le Regioni e l’Unione Europea, pagg.160-161

regionali nel processo decisionale statale e nell'elaborare le linee di politica generale di tutto lo Stato ordinamento.¹⁶⁶ La sua convocazione era facoltativa e di conseguenza la scelta della sua convocazione era a discrezione del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale organo era inserito nella struttura organizzativa della Presidenza, come se si volesse sottolineare la funzione di supporto e di collaborazione con le scelte di indirizzo politico suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale.¹⁶⁷ Il rapporto tra questi due organi, almeno inizialmente, si basava su una stretta attività di coordinamento con il premier e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La legge n.400/1988 ridisegna il ruolo della Conferenza, non considerandolo più come un organismo eventuale. Il Presidente del Consiglio era tenuto a convocarla almeno ogni sei mesi. L'art.12 elencava i casi in cui la Conferenza doveva essere convocata. Quindi rispetto al 1983, all'organo regionale viene ritagliato uno spazio in cui poter portare le proprie istanze.

Il D.P.C.M. del 2 luglio 1996 istituisce anche la Conferenza Stato-città e autonomie locali, introducendo così un ulteriore sede istituzionale di confronto tra Stato e enti locali. La tutela dei diversi interessi provenienti da tutti gli organismi componenti lo Stato è necessario per indirizzare meglio le decisioni e le risorse provenienti dalla Comunità Europea.¹⁶⁸

Il decreto legislativo n.281/1997 ridisegna, invece, i poteri delle due Conferenze, creando una Conferenza Unificata, dove poter dirimere i conflitti tra i due organi ma principalmente prevenirli. Le novità introdotte riguardano principalmente la Conferenza Stato-Regioni. L'art. 2 co. 3, infatti, permette ad essa di intervenire obbligatoriamente sugli "schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle

¹⁶⁶ Catelani E., Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo, in Caretti P., Osservatorio sulle fonti (Torino: Giappichelli editore, 2002), pag. 31

¹⁶⁷ Bartole S., Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli Affari Regionali, "Quaderni costituzionali n.1, 1982, pag. 99" (Bologna: Il Mulino)

¹⁶⁸ Catelani E., Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo, pag. 32

materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano. Questo strumento è significativo poiché dà la possibilità alle Regioni di incidere sulla formulazione dei testi legislativi e di accentuare lo stretto rapporto tra Governo ed enti regionali. Come afferma Pizzetti:¹⁶⁹ “ se davvero il sistema delle Regioni e delle autonomie locali è tutto schierato dietro il Governo è più difficile per i singoli parlamentari assumere posizioni fortemente contrarie alle proposte governative giacché queste diventerebbero in realtà posizioni contrarie anche alle opinioni delle amministrazioni e dei rappresentanti locali del loro collegio e comunque del sistema politico locale col quale essi devono fare i conti per la rielezione”. La posizione della Conferenza, insomma, difficilmente può essere contrastata a livello politico. La Conferenza assume un vero e proprio ruolo consultivo nel rispetto di uno “spirito di leale collaborazione con lo Stato.”¹⁷⁰ Proseguendo in un percorso di inclusione istituzionale delle istanze regionali iniziato negli anni '80, nel 2003 la Legge La Loggia affida al Governo il compito di promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata (art. 8 co. 6). Tale strumento permette di evitare ricorsi alla Corte Costituzionale, cercando di appianare i punti discordanti tra Stato, Regioni e autonomie locali. Non di meno un altro dei momenti determinanti nel percorso di affermazione della Conferenza è avvenuto nel 1999, tramite la legge costituzionale n.1 del 22 novembre, quando il legislatore nazionale introdusse l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. La Conferenza si rafforza ma, fatto nuovo, le logiche dei partiti condizionano i lavori della stessa, portando alcune volte il dibattito da una dimensione locale ad una nazionale. Secondo Bassu: “questo costituisce la dimostrazione del riconoscimento da parte delle istituzioni dell'importanza della Conferenza”.¹⁷¹ La componente regionale,

¹⁶⁹ Pizzetti F., Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, “Le Regioni n.1,2000, pag. 483” (Bologna: Il Mulino)

¹⁷⁰ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

¹⁷¹ Bassu C., La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale, in Groppi T., Petrillo P., Cittadini, governo e autonomie, pag.147

però, si trova di fatto in una posizione di inferiorità rispetto alla compagine governativa, viste alcune regole sul funzionamento della Conferenza stessa. La convocazione delle sedute, ad esempio, è a discrezione del Presidente del Consiglio, il quale, però, può prendere in considerazione le richieste provenienti dalla Regioni. Si noti che un singolo membro o una minoranza qualificata o addirittura una maggioranza non può imporre la convocazione di una seduta. L'ordine del giorno, inoltre, è nella esclusiva disponibilità del Presidente del Consiglio. Non a torto si può definire tale subordinazione regionale alle istanze governative come una "pseudo-collaborazione", tradendo la ragion d'essere della Conferenza.¹⁷² Tuttavia, alla Conferenza e alle sue competenze mancano di una previsione costituzionale specifica, determinante ad esigerne il coinvolgimento nel procedimento legislativo.¹⁷³ A mio avviso la prassi ha riempito il vuoto lasciato dalla Costituzione, visto che non consultare o coinvolgere la Conferenza in una decisione governativa, che abbia una qualche rilevanza regionale, non è più politicamente conveniente.

Il ruolo delle Regioni in ambito europeo assume finalmente rilievo costituzionale, completando un processo che è stato faticosamente avviato¹⁷⁴ con la legge La Pergola del 1989, in particolare l'art. 10 co.1, successivamente modificata dalle leggi n.128 del 1998 e n.25 del 1999, che ha introdotto la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni. La legge n.422 del 2000, inoltre, prevede la trasmissione alle Regioni dei progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione Europea in modo che le Regioni possano far pervenire al Governo le proprie osservazioni.

Il crescente peso dei rapporti tra Regioni ed Unione Europea ha rinforzato nel corso degli anni uno degli strumenti più efficaci della Conferenza: la

¹⁷² Marini F.S., La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione Europea, pag.162

¹⁷³ Groppi T., La devolution e il nuovo Titolo V, in Groppi T., Petrillo P., Cittadini, governo e autonomie, (Milano: Giuffrè, 2005), pag. 62

¹⁷⁴ Chiappetti A., Profili costituzionali del potere estero delle Regioni, in Buquicchio M., Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni, (Bari: Cacucci, 2004), pag. 25

sessione comunitaria. Si riunisce due volte l'anno, anche su richiesta dei Presidenti delle Regioni, permettendo la collaborazione tra Stato e Regioni sugli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale. Il Governo acquisisce le osservazioni e le proposte provenienti dalle Regioni. La Conferenza, riunita in questa speciale sessione di lavoro, deve esprimere pareri tanto sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali quanto sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari.¹⁷⁵ La Conferenza esprime pareri sullo schema del disegno di legge annuale europeo, quindi il confronto con il Governo e le sue amministrazioni in sessione comunitaria è d'uopo.

Su proposta delle Regioni, durante la sessione comunitaria del 1998, è stato istituito un comitato di tipo tecnico permanente presso la Segreteria della Conferenza per preparare i lavori delle sessioni comunitarie. Nel 1999 la sessione comunitaria si è riunita ben quattro volte al fine di tracciare le linee guida, sintetizzando le posizioni di tutte le Regioni e del Governo, in merito alla presentazione del regolamento sui fondi strutturali 2000-2006. Le Regioni hanno svolto un'efficace attività di pressione per far in modo di avere un ruolo programmatico nella gestione dei fondi stessi. Altro dato interessante ai fini dell'analisi è la convocazione di una seduta della sessione comunitaria il 25 Novembre 1999 presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles, dove le Regioni hanno incontrato il Commissario europeo alle politiche regionali, Michel Barnier, e il Commissario europeo alla concorrenza, Mario Monti, per discutere di politiche regionali in ambito comunitario.¹⁷⁶ La sessione comunitaria non è mai stata più convocata a Bruxelles.

¹⁷⁵ Antonelli V., I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione Europea, in Groppi T., Carpani G., Olivetti M., Siniscalchi A., Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la Legge n. n.11/2005, (Bologna: Il Mulino, 2007), pag. 53

¹⁷⁶ Intervista presso Italrap rilasciata il 26/09/2011

L'utilità di queste riunioni è opinabile ma la visibilità e la risonanza mediatica possono giovare agli interessi regionali, e di conseguenza dello Stato. Un bravo lobbista, operante a Bruxelles, sa quanto la comunicazione possa influire positivamente sulle decisioni europee.

2.2.1 Gli esperti regionali presso la Rappresentanza Permanente d'Italia (ITALRAP)

La legge n.52 del 1996 prevede per le Regioni la possibilità di designare quattro esperti regionali da mandare alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea (ITALRAP), che si vanno ad aggiungere ad un quinto esperto designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per occuparsi di agricoltura a seguito dell'abolizione del Ministero dell'Agricoltura, decisa con referendum all'inizio degli anni novanta. I criteri per la scelta degli esperti sono fissati da un accordo in seno alla Conferenza fin dal febbraio del 1996. In base a tale accordo, le Regioni e le Province Autonome sono suddivise in quattro gruppi: Regioni del Nord, del Centro, del Sud Italia e Regioni a statuto speciale e Province autonome. I funzionari provengono a rotazione dalle amministrazioni di uno degli enti appartenenti a ciascun gruppo.¹⁷⁷

L'incarico è biennale, rinnovabile fino ad un massimo di otto anni, di solito per prassi l'esperto ricopre il ruolo per massimo cinque anni. L'esperto è posto fuori ruolo presso il Ministero degli Esteri ma riceve dalla regione di appartenenza il trattamento stabilito per gli esperti utilizzati presso le sedi diplomatiche all'estero¹⁷⁸. L'attività degli esperti è regolata dall'atto di Intesa del 23 gennaio 1997 tra l'allora Conferenza dei Presidenti delle Regioni e il Ministero degli Affari esteri. L'Intesa indica i settori nei quali

¹⁷⁷ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

¹⁷⁸ D.P.R. n. 18 del 1967, art. 168

esiste una competenza regionale e, in particolare: il Comitato delle Regioni, i Fondi strutturali e le politiche di coesione, l'ambiente e le misure regionali costituenti aiuti di stato. Gli esperti regionali hanno partecipato ai lavori del Consiglio dei Ministri, come semplici componenti della delegazione nazionale, del Coreper I e II, come coadiutori del rappresentante permanente e del rappresentante permanente aggiunto, nonché hanno rappresentato l'Italia nei gruppi di lavoro del Consiglio e nei comitati della comitologia. In seguito alle interviste effettuate personalmente a due degli esperti regionali, non è possibile dire con precisione con quale frequenza gli stessi abbiano partecipato alle riunioni sopramenzionate, vista la numerosità dei comitati e le competenze genericamente individuate dall'Intesa con il Ministero degli Esteri. Dopo il 1997 nessun accordo tra Conferenza delle Regioni e Ministero degli Esteri è stato firmato, per delineare nel dettaglio quali materie gli esperti dovrebbero seguire e del ruolo, in relazione a queste, essi avrebbero dovuto seguire nei fora decisionali europei.¹⁷⁹ L'assegnazione di specifici dossier non si può individuare a priori, quindi le Regioni stesse non sanno di cosa si occuperanno gli esperti. Questo stato di cose, inoltre, espone gli esperti ad una concorrenza con gli altri funzionari di Italtap per l'assegnazione di uno specifico dossier. La collaborazione tra istituzioni, in alcuni casi, viene meno. L'interlocutore istituzionale degli esperti non è la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, come si potrebbe a buon ragione pensare, ma il Ministero degli Esteri. Essi riferiscono della loro attività direttamente a quest'ultima istituzione ed hanno, non di rado, contatti informali con la Conferenza. Quando gli esperti rilasciano un'intervista, ad esempio, richiedono l'approvazione delle risposte alle domande preventivamente inviate dai giornalisti ad Italtap, quindi Ministero degli Esteri e non alla Conferenza. Essi non partecipano alle riunioni della Conferenza, in particolare alla sessione comunitaria, con danno per le azioni che le Regioni potrebbero porre in essere, come individuare dossier di una certa rilevanza per esse. Quando hanno preso

¹⁷⁹ Iurato, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, pag. 170

parte a queste riunioni, la loro partecipazione si è configurata come eccezione. Fondamentalmente essi non possono essere definiti come l'anello di congiunzione tra le Regioni e l'Unione Europea, senza considerare l'amministrazione centrale a cui rispondono.

Il contingente regionale degli esperti risulta numericamente inferiore rispetto alle materie di cui ormai le Regioni hanno competenza a pronunciarsi. Il ritardo delle nomine, anche di un anno, non ha aiutato il loro lavoro.¹⁸⁰ Le Regioni hanno sempre sottovalutato la possibilità di avvalersi nei loro percorsi di influenza degli esperti. Ciò è dovuto in parte alla scarsa conoscenza dell'attività che essi svolgono e in parte ancor maggiore alla provenienza di ciascun esperto dai ruoli di una Regione, che infatti spesso è l'unica ad avvalersene per specifiche azioni¹⁸¹. Gli esperti regionali, in teoria, si fanno portavoce delle istanze e degli obiettivi decisi dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome: quindi svolgono principalmente un lavoro di networking e di raccolta di informazioni utili per materie che risultano di interesse per le Regioni. Gli esperti convocano, a cadenze non precise, i rappresentanti delle altre Regioni presenti a Bruxelles o funzionari italiani presso le istituzioni europee al fine di discutere di particolari problematiche. Gli incontri, come confermato dagli stessi, sono informali e rimangono come uno scambio di vedute o di avvertimenti su alcune questioni; non sono istituzionalizzati.

2.3 I percorsi della legge 11/2005

La legge 11 del 2005 (cd. "Buttiglione"), recante " Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", è la legge organica che

¹⁸⁰ Intervista presso Italrap rilasciata il 26/09/2011

¹⁸¹ Profeti , Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza, pag.10

disciplina, tra l'altro, le modalità di partecipazione delle Regioni alla cosiddetta “fase ascendente” del processo legislativo comunitario. Una Regione, che ha l'intento e la prospettiva di influenzare il processo legislativo comunitario, può scegliere due possibili percorsi legislativi predisposti dalla legge n. 11.¹⁸²

L' art. 2 co. 2 prevede l'istituzione di un apposito comitato dove si forma la posizione italiana sui dossier europei in collaborazione con le Regioni. L' art. 5 co. 7 prevede anche la possibilità per le Regioni di richiedere al Governo di raggiungere un' intesa in Conferenza Stato-Regioni su questioni afferenti materie di loro competenza in corso di decisione a livello comunitario.

I percorsi previsti dalla Legge 11 del 2005 appartengono alla categoria dei percorsi nazionali, cioè di come le Regioni abbiano la possibilità di influenzare le decisioni governative su determinate tematiche. La normativa in analisi descrive, infatti, l'evoluzione del percorso e ne fissa i limiti, Sono anche percorsi indiretti, in quanto prevedono almeno un negoziato a livello interregionale e uno con il Governo¹⁸³. Tali percorsi sono strutturati, ovvero rigidi, in quanto la normativa non si limita a prevederli ma ne disciplina ogni possibile passaggio¹⁸⁴. Sono ambedue percorsi indipendenti, non variano cioè al variare della tipologia di decisione che sarà assunta a Bruxelles né del decisore obiettivo dell'intervento regionale.

L' analisi di impatto sulla regolamentazione è un mezzo efficace ma poco utilizzato, infine, per tracciare un quadro che dia conto dello stato dei negoziati in sede europea, delle osservazioni avanzate da soggetti regionali, istituzionali ed economici nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese. Quindi l' Air può essere considerata come terzo

¹⁸² Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

¹⁸³ Brunazzo, M., "Le Regioni italiane nella multi- level governance. I canali di accesso alla Ue", pagg.. 623-645

¹⁸⁴ Pirzio, Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pag. 110

percorso della legge n.11/2005, come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi.

Tutti questi percorsi appena citati hanno il compito, almeno basandoci sulle norme e sulle interviste effettuate ai funzionari di amministrazioni centrali e regionali, di rendere l'apporto delle Regioni fondamentale nel sistema decisionale statale sulla materia comunitaria. "Gli strumenti legislativi atti a permettere un'influenza delle Regioni sulle proposte governative da portare poi a Bruxelles, perché non si potrebbe anche parlare di un'utile attività di lobbying presso i decisori "centrali", ci sono ma forse manca la consapevolezza degli stessi organi regionali a coordinarsi nei percorsi previsti dalla legge n.11 del 2005, volontà del Governo permettendo.", così si interrogava un funzionario dopo una lunga riflessione in merito alla legge in questione.¹⁸⁵

2.3.1 Il Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE)

Il CIACE è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la legge n. 11 del 4 febbraio 2005. Il Comitato in questione è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le Politiche Europee e vi partecipano il Ministro degli Affari esteri, il Ministro per gli Affari regionali e gli altri Ministri competenti per i provvedimenti inseriti all'ordine del giorno. Il CIACE ha la finalità di "concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione Europea". L'organo in questione nasce per assicurare una più efficace partecipazione del sistema Italia alla fase ascendente.¹⁸⁶ Il CIACE trova la sua ragion

¹⁸⁵ Intervista presso il Dipartimento per le Politiche europee rilasciata il 10/06/2011

¹⁸⁶ Petrillo P., Unione Europea, Governo nazionale e Regione nella c.d. "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento, in Carpani G., Gropaggi T., Olivetti M.,

d'essere nella funzione di coordinamento della formazione della posizione italiana nei casi di provvedimenti europei di tipo orizzontale, che intersecano cioè le competenze di diversi ministeri.¹⁸⁷ Il decreto del Presidente del Consiglio del 9 Gennaio 2006, inoltre, ha aggiunto ulteriori compiti e modalità di funzionamento del CIACE.

La prima riunione del CIACE a livello politico risale al febbraio 2006, mentre i decreti organizzativi del comitato tecnico permanente risalgono al gennaio 2006. Lo stesso articolo 2, al comma 2, prevede che quando nelle riunioni si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome può chiedere di partecipare o delegare a partecipare un Presidente di Regione o di Provincia autonoma. L'art. 1 del D.P.C.M. del 2006 sottolinea che spetta al CIACE individuare le questioni relative all'elaborazione degli atti comunitari in modo da proporle al Ministro per gli Affari Regionali e da sottoporle alla Conferenza Stato-Regioni, anche ai fini della convocazione della sessione comunitaria della stessa Conferenza. Già si può comprendere quanto sia centrale la figura del CIACE nel coordinare le amministrazioni centrali con quelle regionali.¹⁸⁸ La legge precisa, poi, che il CIACE non interferisce con la Conferenza Stato-Regioni e che per la preparazione delle riunioni si avvale di un comitato tecnico permanente (CTP), istituito presso il Dipartimento delle Politiche Europee, coordinato e presieduto dal Ministro per le Politiche Europee o da un suo delegato. Il CTP è formato dai direttori generali o alti funzionari con specifica specializzazione in materia, designati dalle singole amministrazioni del Governo. Quando le riunioni del Ctp vertono su questioni che interessano le Regioni e le Province autonome, il CTP è integrato dagli assessori regionali

Siniscalchi A., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la Legge n. 11/2005*, (Bologna: Il Mulino, 2007), pag. 30

¹⁸⁷ Pirzio, *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea*, 104

¹⁸⁸ Alicino F. e Amico di Meane T., *La governance in Italia*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020*, (Ivrea: Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011), pagg. 193-194

competenti o da loro delegati ed è convocato e presieduto dal Ministro per le Politiche europee, in accordo con il Ministro per gli Affari regionali, presso la Conferenza Stato-Regioni.¹⁸⁹ Ogni Regione può mandare un proprio assessore o funzionario a tali riunioni, quindi le medesime si potrebbero trovare in una posizione di forza rispetto alle amministrazioni centrali.¹⁹⁰ Il Ctp e il CIACE decidono quando le Regioni possono partecipare, quindi potrebbero evitare la sovra rappresentazione delle Regioni, semplicemente non convocandole. La funzione del Ctp, secondo il decreto del Ministro per le politiche europee del 9 Gennaio 2006, è quella di coordinare tutte le attività del CIACE sulla base delle indicazioni impartite da quest'ultimo. La Rappresentanza permanente d'Italia fornisce su richiesta i documenti e le informazioni utili ai fini del lavoro del CIACE e del Ctp.¹⁹¹ Non sembrano esserci contatti diretti tra queste due strutture e gli organi dell'Unione Europea, insomma Italrap è la porta di accesso dell'Europa per il Ciace. E' attualmente all'esame del Senato il testo di riforma organica della legge 11 del 2005 (A.S. 2646), approvato dalla Camera dei Deputati il 23 marzo 2011. Il provvedimento di riforma è destinato a sostituire integralmente la legge Buttiglione adeguandola alle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione Europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. L'art. 2 della legge n. 11/2005 subisce rilevanti modifiche e ridisegna alcuni caratteri organizzativi e normativi del CIACE¹⁹². Di seguito le più significative:

- Il Comitato è rinominato CIAE, visto che il Trattato di Lisbona ha soppresso le Comunità europee e attribuito la sola personalità giuridica all'Unione Europea;

¹⁸⁹ Legge n. n.11/2005 art.2 co.4

¹⁹⁰ Cartabia M., Violini L., Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla Legge n. 4 febbraio 2005, in "Le Regioni, 4, 2005, pag.478

¹⁹¹ Petrillo P., Unione Europea, Governo nazionale e Regione nella c.d. "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento, pag. 32

¹⁹² Intervista presso il Dipartimento per le Politiche europee rilasciata il 10/06/2011

- Il Rappresentante permanente d'Italia all'Unione Europea o il Rappresentante permanente aggiunto assiste il Ministro degli Esteri durante le riunioni del CIAE; non può essere componente a pieno titolo del Comitato, vista la natura politica dell'organo;
- Il comma 3 prevede che alle riunioni partecipino in modo sistematico (anziché su loro richiesta, come previsto dal testo vigente) il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato, nei casi in cui si trattino materie di interesse per le Regioni, e, negli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti dell' ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), dell'UPI (Unione Province Italiane) e dell'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani).

Il ruolo delle Regioni e degli enti locali sembra accresciuto all'interno della struttura organizzativa del CIACE, non più una partecipazione su richiesta ma sistematica, in modo da rendere la collaborazione tra amministrazioni centrali e locali stabile e continuativa nel tempo.¹⁹³

L'influenza che una singola Regione può esercitare sul processo decisionale comunitario tramite il CIACE, ritornando all'analisi del testo vigente, è mediata da due livelli di negoziato, oltre a quello sempre necessario a livello comunitario: prima a livello di sistema regionale poi dal confronto con le amministrazioni centrali. La presenza delle Regioni in sede politica è solo eventuale e su richiesta. La Regione partecipante al CIACE, inoltre, non partecipa a titolo proprio ma è delegata dal Presidente della Conferenza e non può dunque rappresentare la propria posizione ma quella di tutte le Regioni. Sotto questo profilo, il percorso del CIACE è dunque relativamente costoso e non garantisce che la posizione espressa da una Regione sia poi integralmente percepita.¹⁹⁴ Le Regioni per potersi esprimere al CIACE, sia in sede tecnica che in sede politica, devono infatti essere prima coordinate tra loro e aver raggiunto una posizione comune. Tale passaggio, come si può

¹⁹³ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata l' 8/06/2011

¹⁹⁴ Alfieri, A., La politica estera delle Regioni, pag. 80

ben intendere, richiede tempo e irrigidisce il coordinamento svolto dal CIACE. La posizione comune è poi spesso superata dall'evoluzione della discussione in sede CTP e alla Regione coordinatrice non resta che chiedere un ulteriore termine per aggiornarla o proporre un assenso condizionato al successivo parere di altre Regioni. In questo modo sia per motivi temporali e sia per questioni meramente procedurali, l'apporto delle Regioni nell'attività di coordinamento del Comitato diventa di difficile attuazione¹⁹⁵. Le Regioni trovano difficoltà a garantire che lo stesso funzionario che partecipa al comitato o al gruppo di lavoro a Bruxelles, segua poi anche le riunioni del gruppo di lavoro del CIACE. Intanto, per una difficoltà logistica, in quanto il CIACE si riunisce a Roma, poi, perché questo funzionario tra le trasferte di Bruxelles e quelle a Roma dovrebbe anche coordinarsi con i colleghi regionali e, ovviamente, svolgere le sue funzioni in Regione. La missione non è impossibile ma una maggiore organizzazione da parte del "sistema Regioni" sembra essere auspicabile.¹⁹⁶

Nonostante le difficoltà sopra menzionate, bisogna segnalare un caso di partecipazione delle Regioni al CIACE, che nel tempo ha dato riscontri positivi¹⁹⁷. Il CIACE è il luogo di coordinamento per la redazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR)¹⁹⁸, ovvero del Programma che annualmente ciascuno stato membro dell'Unione Europea presenta a Bruxelles per fare il punto sulla cosiddetta strategia di Lisbona.¹⁹⁹ Dal 2005, le Regioni annualmente hanno partecipato alla redazione del PNR, predisponendo un proprio contributo congiunto che è ormai una parte

¹⁹⁵ Pirzio, Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pag. 115

¹⁹⁶ Alfieri, La politica estera delle Regioni, pag. 82

¹⁹⁷ Intervista presso il Dipartimento per le Politiche europee rilasciata il 10/06/2011

¹⁹⁸ Decreto di organizzazione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, art.5 co.5, pubbl. GU n. 298 del 23/12/2006

¹⁹⁹ Il processo di Lisbona prende il nome della capitale del Portogallo, paese che deteneva la presidenza dell'Unione Europea nel primo semestre del 2000. Si tenne a Lisbona, nel marzo del 2000, il Consiglio europeo nel quale i Capi di Stato e di Governo della Ue fissarono l'obiettivo di fare l'Unione Europea (UE) l'economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010

essenziale del PNR italiano.²⁰⁰ La partecipazione delle Regioni alla redazione del PNR ha più un valore di riferimento che in sé, considerato che non vi sono risorse specificatamente dedicate al processo di Lisbona né a livello comunitario né a livello nazionale, concretizzandosi la strategia più come un mainstreaming che come un programma vero e proprio. In ogni caso, attraverso il coordinamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, tale partecipazione mostra una costanza significativa: nel 2005, 19 Regioni avevano inviato un proprio contributo per formulare un documento comune; nel 2006 solo 7, aumentate a 16 nel 2007, a 15 nel 2008 e a 12 nel 2009. Significativa è anche l'evoluzione dell'uso che è stato fatto del CIACE del contributo regionale: nel 2005 era un allegato al PNR; nel 2009 ne è parte integrante. Tale esperienza, quindi, permette di affermare che le Regioni hanno dei margini di manovra, seppur non ampi, per portare avanti e perseguire i loro interessi nell'elaborazione della posizione italiana in seno alle istituzioni europee.

2.3.2 L'Intesa in Conferenza Stato-Regioni

L'articolo 5, comma 4, della Legge 11 del 2005 prevede che, nelle materie di propria competenza legislativa e con riferimento ad un atto normativo comunitario, una Regione o una Provincia autonoma possa chiedere al Governo la convocazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-Regioni), ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di venti giorni, trascorsi i quali il Governo può procedere anche in mancanza

²⁰⁰ Alicino F. e Amico di Meane T., La governance in Italia, in Decaro M.(a cura di), Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020, pag. 201

dell'intesa²⁰¹. L'articolo 3 del D.Lgs. 281 del 1997 prevede che le intese si perfezionino con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, comma 2, ma, qualora l'intesa non sia raggiunta trascorsi trenta giorni dalla prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza, il Consiglio dei Ministri provveda con deliberazione motivata (comma 3). Infine, in casi di motivata urgenza, il Consiglio dei Ministri può provvedere senza osservare i termini di cui sopra, salvo sottoporre all'esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni il provvedimento, comma 4.

La dottrina ha qualificato come 'debole'²⁰² l'intesa ai sensi della legge n. 281 per distinguerla dall'intesa 'forte', prevista dall'articolo 8 della Legge 131 del 2003; nel caso dell'intesa 'forte' il Governo non può procedere senza aver raggiunto l'intesa con le Regioni e le Province autonome. In questi casi, la Conferenza Stato-Regioni può anche chiedere al Governo di apporre la riserva d'esame in sede comunitaria (articolo 5, comma 5). Questo percorso è stato finora utilizzato poco e, pertanto, è possibile fare una considerazione preliminare²⁰³. La prima è che dovrebbe diventare lo strumento principale della partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari, stabiliti a Roma²⁰⁴. Mentre nel CIACE, infatti, la presenza delle Regioni è solo eventuale, in questo caso la partecipazione è necessaria e influente, pur nei limiti dell'intesa debole. In questo senso, tramite il CIACE, il legislatore ha previsto che si formi la posizione del Governo ma l'intesa in Conferenza Stato-Regioni, dovrebbe rappresentare l'apice del confronto intergovernativo, cioè la 'posizione nazionale', che dovrebbe essere portata in un secondo momento in sede europea²⁰⁵.

²⁰¹ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

²⁰² Antonelli V., I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione Europea, pagg. 47-52

²⁰³ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

²⁰⁴ Alfieri, A., La politica estera delle Regioni, pagg. 82-88

²⁰⁵ Intervista presso Italrap rilasciata il 13/09/2011

La formazione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni deve essere preparata dal lavoro tecnico dei tavoli previsti nelle materie di competenza delle Regioni²⁰⁶, il Dipartimento per le politiche europee convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i loro rappresentanti, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza delle Regioni, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione Europea. Nella riunione del 16 marzo 2006, la Conferenza delle Regioni ha concordato la costituzione di dieci tavoli di coordinamento, ai quali ciascuna Regione e Provincia autonoma doveva partecipare con un proprio rappresentante, indicato di volta in volta. I tavoli erano dedicati alle seguenti materie: coesione territoriale, politica economica; ambiente; mercato interno, appalti e turismo; agricoltura e pesca; cultura, istruzione e gioventù; occupazione, politiche sociali, salute e consumatori; trasporti, telecomunicazioni, energia e innovazione tecnologica; giustizia, immigrazione e asilo; affari istituzionali, relazioni internazionali e cooperazione allo sviluppo.

A fine 2010, i tavoli di coordinamento non sono mai stati convocati e la Conferenza non ha mai fatto pressione più di tanto per la loro convocazione²⁰⁷. E' difficile dare una spiegazione a questo reciproco disinteresse di Stato e Regioni nell'attuazione della Legge 11 e nello specifico di detto percorso legislativo. Da un lato molte disposizioni della Legge 11 non sono state implementate, perché effettivamente complicate e richiedenti cambiamenti nell'organizzazione delle consolidate prassi di confronto tra Stato e Regioni. Ad esempio le disposizioni dell'art. 5 co. 9,10 e 11, prevedono per il Governo, nelle materie di competenza delle Regioni, che informi le stesse prima e dopo ogni Consiglio europeo e prima dei Consigli dei Ministri sui punti all'ordine del giorno, sulle posizioni che il Governo intende assumere e sull'esito dei Consigli. Oltretutto la suddivisione delle materie per i dieci Tavoli rispondeva ad una logica

²⁰⁶ Legge n. n.11/2005 articolo 5, comma 7

²⁰⁷ Pirzio, Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pagg. 115-120

precisa: ricalcava le nove diverse formazioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea²⁰⁸.

Gli strumenti legislativi per il coordinamento tra Stato e enti regionali sono ben delineati ma non sono ancora entrati nella prassi istituzionale. Il percorso del Ciace e l'intesa "forte" quindi potrebbero risultare efficaci nel porre in atto tutte quelle azioni di pressione da parte delle Regioni per influenzare la posizione italiana su specifici dossier, da portare in seguito nelle sedi competenti europee. Se tali percorsi potessero influenzare la posizione nazionale in merito ai dossier europei, il lavoro delle rappresentanze regionali a Bruxelles sarebbe maggiore ma di gran lunga più coordinato con il "centro".

2.4. La legge n. 131 del 2003

La partecipazione politica diretta delle Regioni ai Consigli e tecnica ai comitati e gruppi di lavoro di Commissione e Consiglio viene prevista dalla legge n.131 del 2003. Seguendo il dettato dell'art. 117 co. 5, la legge in questione non delinea dei principi fondamentali o generali di natura materiale, ma le "norme di procedura" della partecipazione regionale nell'incidere sulle decisioni europee in merito alle materie loro attribuite dalle leggi nazionali.²⁰⁹

L'art. 5 afferma che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, concorrano alla formazione degli atti comunitari. Lo stesso stabilisce, inoltre, che dette prerogative sono esercitate con modalità definite in un Accordo Generale di Cooperazione. In data 16 marzo 2006, appunto, è stato sottoscritto un Accordo Generale di Cooperazione tra il Governo, le

²⁰⁸Groppi T., Carpani G., Olivetti M., Siniscalchi A., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la Legge n. n.11/2005*, (Bologna: Il Mulino, 2007), pagg..58-60

²⁰⁹ Villani U., *I rapporti delle Regioni con l'Unione Europea* in Buquicchio M., *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, (Bari: Cacucci, 2004), pag. 48

Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.²¹⁰ Esso regola le modalità di formazione delle delegazioni nazionali partecipanti ai lavori del Consiglio dell'Unione Europea, nonché dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione. L' Accordo in questione afferma, all'art. 2, che nelle materie di competenza legislativa regionale, le Regioni sono rappresentate da un presidente di Regione a statuto ordinario o suo delegato e da un presidente di Regione a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano o suo delegato; qualora disposizioni comunitarie imponessero limiti numerici, spetterà al Capo delegazione garantire la partecipazione dei delegati sulla base degli argomenti posti all'ordine del giorno. Secondo l'art.3 dell'Accordo, nei gruppi di lavoro e nei comitati del Consiglio e della Commissione, le Regioni e le Province autonome sono rappresentate da due esperti regionali, scelti da un elenco redatto da esse e acquisito in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni a cadenza semestrale. Il Capo delegazione è sempre un rappresentante del Governo "salva diversa determinazione assunta su istanza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, mediante apposita intesa con Governo da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-Regioni", come riportato dall'art. 4 dell'Accordo. L'articolo 5 della legge n. 131 dispone che nelle delegazioni del Governo debba essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. La composizione della delegazione risulta creare problemi non indifferenti²¹¹. Seguendo il dettato della norma, nella delegazione potrebbero essere presenti da un minimo di una ad un massimo di sei funzionari provenienti dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Considerata la presenza di un rappresentante dell' amministrazione centrale capofila e della Rappresentanza Permanente

²¹⁰ Accordo Generale di Cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome alla formazione degli atti comunitari- Conferenza Stato-Regioni, Repertorio atti n. 2537 del 16 marzo 2006

²¹¹ Brunazzo, Le Regioni italiane nella multi level governance. I canali di accesso alla Ue, pagg.. 643-645

d'Italia presso l'Unione Europea (ITALRAP), la composizione della delegazione varierebbe da un minimo di tre ad un massimo di otto persone, fermo restando che le Regioni a statuto ordinario non vi parteciperebbero; si arriverebbe altrimenti a un numero variabile tra quattro e nove. I posti, però, di norma per paese al tavolo negoziale comunitario sono due, quindi, se l'articolo in questione venisse applicato alla lettera, sorgerebbero problemi di spazio. L'utilità di tutti questi rappresentanti è superflua, visto che nella maggior parte dei casi solo un componente per delegazione può prendere la parola²¹².

Da parte regionale, la Conferenza ha discusso al suo interno su come partecipare alla comitologia dell'Unione Europea. Non ha avuto successo l'impostazione iniziale di coinvolgere tutte le undici Commissioni istruttorie nella designazione degli esperti in modo da razionalizzare la presenza. La richiesta è stata direttamente rivolta a ciascuna Regione: sono pervenute alla Commissione Affari Comunitari della Conferenza oltre settanta candidature e la Conferenza ha infine approvato, il 18 Ottobre 2007, un elenco di 56 esperti per 41 Comitati e 16 gruppi di lavoro. Nella fase di acquisizione dell'elenco da parte della Conferenza Stato-Regioni, come previsto dall'Accordo Generale, il Ministero per le Politiche europee ha proposto alle Regioni di concordare delle Linee guida di attuazione dell'Accordo sulla partecipazione. Il 15 Novembre dello stesso anno, durante una seduta della Conferenza Stato-Regioni, le Regioni hanno accettato la proposta. Nel frattempo, il Ministero degli Affari Esteri ha redatto un elenco dei comitati e dei gruppi di lavoro concernenti materie di competenza legislativa regionale, dal quale sono stati esclusi molti dei comitati e dei gruppi di lavoro già selezionati dalla Conferenza²¹³.

Il 16 marzo 2006, la Conferenza Stato-Regioni ha sancito l' Accordo generale di cooperazione che disciplina le modalità di partecipazione dei rappresentanti tecnici e politici alla comitologia di Consiglio e

²¹² Pirzio, Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pag. 75

²¹³ Ibidem, pag. 85

Commissione, ma nulla stabilisce in merito ai criteri e alle procedure per la nomina di capo delegazione.. Prevede, infatti, che il capo delegazione sia sempre un rappresentante del Governo, salvo diversamente determinato, su richiesta delle Regioni, con un'intesa in Conferenza Stato-Regioni. La situazione sembra peggiorata perché per nominare come Capo delegazione un rappresentante delle Regioni non è sufficiente la volontà del Governo ma è necessaria un'intesa in Conferenza Stato-Regioni.²¹⁴

Per meglio capire il paradosso, si può prendere ad esempio il semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea nella seconda metà del 2003, quindi con la legge n.131 già in vigore ma prima della conclusione dell'Accordo generale di cooperazione, in almeno tre occasioni tre Presidenti di Regione furono chiamati dal Governo a svolgere il ruolo di Capo delegazione. L'Italia aveva due posti al tavolo negoziale, quello della presidenza e quello italiano. Oggi per raggiungere il medesimo risultato, è necessario l'intesa in Conferenza Stato-Regioni, che presuppone l'assenso di tutte le Regioni. A quanto risulta oggi, il dettato dell'art. 5 risulta non essere ancora applicato pienamente. Il percorso previsto dall'art. 5 rientra nella rappresentanza degli interessi e non nel lobbying e non è un percorso diretto, in quanto non consente di arrivare al decisore senza fasi di negoziazione né permette di rappresentare direttamente la propria posizione.

La legge stessa, infatti, prevede che sia garantita "l'unitarietà della rappresentanza della posizione italiana da parte del Capo delegazione", sia a livello politico sia a livello tecnico, sgombrando il campo da ogni possibilità di rappresentanza diretta. La posizione italiana è frutto di un negoziato Stato-Regioni, magari concluso tramite un'intesa ai sensi della Legge 11 e chi viene designato a rappresentarla parla a nome di tutti e non presenta una posizione propria.²¹⁵

²¹⁴ Intervista presso Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rilasciata il 8/06/2011

²¹⁵ Turato, Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo, pag.171

**Schema Riassuntivo: La preparazione del disegno di legge comunitaria
(la fase governativa)**

Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le politiche europee

- Attività di ricognizione delle direttive con termine di scadenza in quell'anno;
- Consultazione con le amministrazioni centrali

Invia la bozza preliminare del disegno di legge comunitaria



Consiglio dei Ministri (1)

- Riunione preparatoria: si riunisce generalmente una settimana prima del Consiglio dei Ministri;
- Discussione di questioni meramente tecniche

La bozza è inviata al



Consiglio dei Ministri (2)

- Discussione delle questioni politiche;
- Approvazione di una delibera preliminare del disegno che viene poi trasmessa alla **Conferenza Stato-Regioni** il cui parere è obbligatorio per le materie di competenza regionale oggetto delle direttive

Consiglio dei Ministri (3)

- Approvazione della delibera definitiva del disegno di legge comunitaria

-Fonte: Fabbrini S., L'europeizzazione dell'Italia, (Bari: Laterza, 2003), pag. 42-

Parte terza

Capitolo 1

La partecipazione di Lombardia, Lazio e Campania al processo decisionale europeo

1.1 Gli Uffici regionali di collegamento a Bruxelles.

Quadro generale

Secondo Morlino con il termine “europeizzazione” si indica la diffusione e penetrazione, graduale e differenziata, nei singoli paesi di valori, norme generali e direttive specifiche generati dalle istituzioni di governante europee.²¹⁶ L’ “europeizzazione” non è solo formazione di istituzioni o diffusione negli Stati membri di best practice ma è anche attività di influenza. Senza di esse, il decisore europeo ha difficoltà a conoscere nel dettaglio tutte le realtà dell’immenso panorama europeo.²¹⁷

Oggi giorno le associazioni di Regioni, di privati e di ong si sono adattate alla dimensione europea. Generalmente l’adattamento ha avuto queste caratteristiche:²¹⁸ Le istituzioni europee, prima di tutto, sono sempre più considerate dai gruppi di interesse i bersagli preferiti, anche rispetto ai decisori nazionali, dove incanalare le proprie rivendicazioni. La fondazione di una sede di un ente o associazione a Bruxelles, inoltre, è considerata strategia al fine di interagire con le istituzioni europee, instaurando contatti permanenti. La cooperazione tra gruppi di interesse a Bruxelles permette ai

²¹⁶ Morlino L., *Europeanization and representation in two Europes. Local institutions and national parties*, intervento alla conferenza sui sistemi multi-partitici, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 16-18 dicembre 1999.

²¹⁷ Fabbrini S., *L’europeizzazione dell’Italia*, pag. 5

²¹⁸ *Ibidem*, pagg. 16-17

singoli interessi nazionali di trovare alleati utili alla causa in modo da creare delle coalizioni.

Anche le Regioni italiane, in ritardo rispetto ad altri enti regionali europei, hanno riposto nell'apertura di proprie sedi a Bruxelles massima fiducia.

La possibilità di aprire un proprio ufficio a Bruxelles è stata introdotta nell'ordinamento nazionale con la Legge n. 52 del 1996, che all'articolo 58, comma 4, prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno la facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione Europea uffici di collegamento propri o comuni. Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza. Gli oneri derivanti dall'istituzione degli uffici sono posti a carico dei rispettivi bilanci delle Regioni e delle Province autonome. La legge n. 52 segna un passaggio importante: fissa nell'ordinamento la distinzione tra attività internazionale delle Regioni e attività comunitaria. Infatti, consentendo l'apertura di uffici di collegamento con le istituzioni comunitarie, il legislatore nazionale dimostra di considerare l'arena comunitaria un'arena "domestica" e non estera e di conseguenza, in omaggio all'autonomia organizzativa regionale, non sottopone ad alcuna condizione l'apertura degli uffici, salvo il principio generale della copertura delle spese²¹⁹. Ai fini della nostra analisi, questo aspetto assume rilevanza in quanto configura il percorso di lobbying che passa per gli uffici regionali di collegamento non solo come l'unico percorso diretto, cioè senza livelli di negoziazione con altri soggetti, ma anche come il meno vincolato, cioè quello nel quale i tempi e i modi dell'intervento sono determinati esclusivamente dalla Regione, in quanto percorso interno.

In misura maggiore o minore, e con tempi e modalità diversi, numerose Regioni di tutta Europa hanno dato vita a strategie di attivazione politica al di fuori dei confini nazionali, avviando una sorta di "attività

²¹⁹Profeti S., *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, pag. 2

paradiplomatica".²²⁰ Il primo ufficio di un ente locale a Bruxelles è stato aperto dal Birmingham City Council e risale al 1984; da allora con un progressivo crescendo, che ha avuto l'apice nel 2007, a seguito dell'allargamento della UE, sono stati aperti a Bruxelles uffici di 272 diversi soggetti, tra cui 165 Regioni, 17 autorità locali o provinciali, 26 reti di autorità locali e regionali e altrettanti enti privati di ambito regionale²²¹. Attualmente, tutte le Regioni italiane e le Province autonome hanno un proprio ufficio di collegamento a Bruxelles. Molte hanno un ufficio in comune con altre realtà territoriali, italiane o di altro Stato; altre, invece, hanno aperto un ufficio che rappresenta o intende rappresentare tutti gli attori di un determinato territorio, dalle Province, al sistema camerale, alle autorità portuali. Va, peraltro, precisato che molte Regioni avevano di fatto già aperto un'antenna a Bruxelles ancor prima che la previsione legislativa della Legge n.52 lo consentisse, avvalendosi della collaborazione di centri studi o delle finanziarie regionali. La Regione Emilia-Romagna, infatti, è stata la prima nel panorama italiano a mettere radici a Bruxelles, nel 1994. In realtà, per scavalcare il divieto nazionale, la Regione, non potendo usufruire di un proprio ufficio istituzionale, ha usufruito della sede dell'ASTER, l'Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico dell'Emilia Romagna, presente a Bruxelles già dal 1985. La stessa strategia è stata adottata nel 1995 dalla Toscana, tramite la sede della propria finanziaria (Fidi Toscana s.p.a.), dalle Province autonome di Trento e Bolzano, sempre nel '95, da Piemonte, Lombardia e Veneto, agli inizi del 1996, presso le rispettive sedi regionali di UnionCamere.²²²

Gli stessi uffici presentano poi diverse tipologie di organizzazione interna e di inserimento nell'organizzazione regionale: ad esempio, alcuni sono o sono stati configurati come vere e proprie direzioni generali, come ad

²²⁰ Keating M., "Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies" in *Regional and Federal studies*, vol.9 n.1, (London: Routledge, 1999), pagg. 1-4

²²¹ Rapporto del Comitato delle Regioni "Associations/bureaux de représentation régionale et communale a Bruxelles", Febbraio 2011

²²² Profeti, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, pagg.10-11

esempio quello della Regione Lazio dal 2000 al 2005 e quello della Regione Siciliana attualmente, mentre altri sono incardinati presso la Presidenza della Regione. Altri ancora, pur dipendendo direttamente dalla Presidenza, non sono inseriti nell'organizzazione regionale, essendo piuttosto antenne, basate su rapporti di consulenza con un esperto esterno alla Regione.

La distinzione più feconda è basata sulle attività svolte dagli uffici, che possono sintetizzarsi in sei macro aree: la rappresentanza di interessi, il lobbying, l'informazione e la formazione in materia comunitaria, l'assistenza tecnica per la progettazione comunitaria, il networking e l'attività promozionale della propria Regione. Da questo punto di vista, ci sono uffici di tipo "istituzionale" e uffici di tipo "operativo"²²³. I primi concentrano la propria attività sulla rappresentanza di interessi, sull'informazione e la formazione in materia comunitaria e, in maniera meno accentuata, sull'attività promozionale della propria Regione. I secondi sono, invece, attivi come lobbisti, offrono assistenza tecnica per la progettazione comunitaria, agendo a volte da veri fund raising per i soggetti regionali, e puntano molto sull'attività promozionale della propria Regione. Ambedue le tipologie svolgono attività di networking con la differenza che gli uffici di tipo "istituzionale" si muovono all'interno delle associazioni di Regioni e del Comitato delle Regioni, mentre gli altri si muovono anche al di fuori degli schemi delle associazioni, con ricerche mirate e su richiesta estese a soggetti che operano in altri Stati membri²²⁴.

Questa distinzione rappresenta l'evoluzione positiva dei due modelli iniziali di presenza delle Regioni a Bruxelles: gli uffici e le antenne. I primi, evolutisi poi negli uffici "istituzionali", parte integrante della struttura regionale, sono stati mirati per strutturare ad ampio raggio la presenza della Regione a Bruxelles, con iniziative di approfondimento o di promozione ma soprattutto intessendo rapporti costanti con la Commissione, il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni e seguendone i lavori, vedi caso

²²³ Pirzio, Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, 110

²²⁴ Domenichelli, Le Regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione, pagg.51-53

Lombardia. Le seconde, invece, poi evolutesi negli uffici “operativi”, non strutturate nella Regione, normalmente dotate di un sola unità di personale e spesso aggregate ad altre strutture, si sono mosse on demand²²⁵ e hanno focalizzato la loro attività più che sugli aspetti istituzionali, che restavano in capo alla Regione in Italia, sulla ricerca di finanziamenti e sulla tessitura di network informali, utili ad ottenere quei finanziamenti, vedi caso Regione Lazio. Gli uffici sono stati strumento di partecipazione impostato sul lungo periodo; le antenne, invece, sono state immaginate piuttosto sul breve periodo e sulla convenienza di essere in Europa. Il quadro che emerge è quanto mai variegato. Ciò è in parte fisiologico ed è ascrivibile alle diverse esigenze delle Regioni e delle Province autonome; in parte deriva dall’assenza di una chiara impostazione strategica della presenza a Bruxelles di alcune Regioni ovvero è connessa alla difficoltà di dare continuità alla strategia per il cambio del governo regionale.

Il lobbying europeo è cresciuto parallelamente all’espansione delle competenze dell’ Ue, facilitato dalla tradizionale apertura della Commissione e dalla sua organizzazione.²²⁶ Il percorso di influenza (azione di lobbying) che passa per gli uffici di Bruxelles è certamente l’unico diretto e, pertanto, quello con minori costi di negoziazione, in quanto il negoziato semmai avviene solo con il decisore. Tale percorso può anche essere bivalente, sia lobbying che rappresentanza di interessi, potendo l’ufficio inserirsi nel dialogo con le associazioni regionali o nell’azione del Comitato delle Regioni; sorge a quel punto la necessità di sopportare un livello di negoziato in più. Il concetto di lobbying ormai diffuso e diventato di uso comune per chi opera a Bruxelles è concepito in maniera sostanzialmente diversa da ufficio a ufficio. Ogni Regione si prefissa degli obiettivi e delle linee guida da seguire nella propria attività di pressione. In linea generale, per assumere un profilo ben distinto e distinguibile è necessario che un ufficio abbia raggiunto un discreto grado di consolidamento, elemento che

²²⁵ Badiello L., "Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles", in *Le istituzioni del federalismo I*, (Rimini: Maggioli editore, 2000), pagg. 89-92

²²⁶ Fabbrini S., Morata F., *L’ Unione Europea. Le politiche pubbliche*, pag.15

non necessariamente coincide con la sua "età anagrafica" ma dipende anche dagli input provenienti dagli amministratori locali e da come i funzionari regionali riescono a muoversi a Bruxelles per intrattenere più contatti possibili. L'aspetto che preme segnalare è che l'azione dell'ufficio di Bruxelles non necessariamente rappresenta il percorso più efficace né quello meno dispendioso in termini di analisi costi/benefici. Vi sono infatti molte decisioni che per la loro portata non sono prese come mera risultanza della competizione tra due o più azioni di lobbying che, anzi, spesso si rivelano del tutto inefficaci.²²⁷ Nel calcolare i costi dell'azione di influenza attraverso l'ufficio di Bruxelles occorre poi considerare integralmente i costi di messa in opera e gestione dell'ufficio, non potendosi organizzare l'ufficio solo in relazione ad una determinata azione. Infatti, è proprio sulla costanza e la ripetitività positiva dell'interazione tra ufficio e istituzioni comunitarie che si fonda la credibilità del suo rappresentante e di conseguenza la possibilità di avere successo nell'azione di influenza.

1.1.1 La Lombardia

La presenza diretta della Lombardia nella capitale europea è una condizione importante per poter mantenere contatti costanti e sistematici con i possibili canali d'accesso ai centri decisionali per acquisire visibilità e quindi per dare vita ad un efficace attività di lobbying. Il tessuto socio-economico fatto di migliaia di piccole e medie imprese e di un terziario tra i più competitivi d'Europa è tra i fattori che hanno spinto gli organi regionali di essere tra i primi ad essere presenti a Bruxelles, prima dell'entrata in vigore della legge n. 52/1996. Tra la fine del '95 e gli inizi del '96 la Lombardia manda una propria rappresentanza stabile a Bruxelles presso la sede dell'Unioncamere

²²⁷ Badiello, "Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles", in *Le istituzioni del federalismo I* pagg.100-105

lombarda, appunto per aggirare il divieto statale, ancora in vigore.²²⁸ Basti pensare che i city councils inglesi o i Lander tedeschi erano presenti con una propria sede permanente a Bruxelles già da circa una decina d'anni. Il ritardo accumulato dalle Regioni italiane doveva essere recuperato, specie per una Regione come la Lombardia, che tramite i programmi europei aveva ed ha tuttora la possibilità di contribuire a finanziare la sua florida economia. La legge regionale 2/1997 ha istituito la sede europea della regione Lombardia, dopo la caduta del vincolo normativo sciolto dalla legge 52/1996.

Le strutture dell'amministrazione regionale intrattengono rapporti con le istituzioni UE in varie forme: attraverso la Struttura Relazioni Internazionali, che opera nell'ambito delle attività della Direzione Presidenza e in particolare attraverso l'ufficio di collegamento regionale di Bruxelles, che fa capo alla stessa Direzione. La Regione Lombardia intrattiene rapporti diretti specialmente con la Commissione Europea e le direzioni generali che gestiscono programmi o progetti comunitari.

I principali programmi europei, di cui usufruisce la Regione Lombardia sono:

- Obiettivo Competitività regionale ed occupazione;
- Obiettivo Cooperazione territoriale europea;
- Interreg III A Italia-Svizzera
- Interreg III B Area MedOcc, Cades e Spazio Alpino;
- Interreg III C;
- Leader +;
- Equal;
- Urban II;
- Piano di sviluppo rurale;
- SFOP 2007-2013;

²²⁸ Profeti, Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza, pag.3

Questa lista è indicativa dell'intenso e continuo lavoro di lobbying e networking portato avanti dalla regione Lombardia tramite la sua rappresentanza a Bruxelles.²²⁹ Tale dinamismo è frutto anche dall'importanza economica-politica della regione stessa, considerata a buon ragione tra le più ricche d'Europa. L'associazione "Quattro Motori per l'Europa", di cui la Lombardia è parte, è il foro di contatto dove le quattro regioni più sviluppate d'Europa (Catalogna, Rhode-Alpes e Baden-Württemberg) si attestano come attori strategici e attivi all'interno della struttura istituzionale europea.

La Regione Lombardia articola la propria mission a Bruxelles tramite cinque obiettivi prioritari:

- rappresentare istituzionalmente gli interessi regionali presso le istituzioni dell'Unione Europea;
- dare voce, sostegno e visibilità e sostegno ai progetti della regione nel contesto europeo;
- accrescere la potenzialità e la capacità del Sistema regione Lombardia di attrarre risorse europee;
- supporto giuridico legale che la Regione Lombardia deve operare nelle competenti sedi comunitarie;
- fornire assistenza alle Direzioni Generali della Regione Lombardia, ad altre entità regionali e ai principali stakeholder lombardi su progetti e iniziative da sviluppare in ambito comunitario.

Come si può leggere chiaramente nel documento di presentazione delle attività della delegazione regionale lombarda a Bruxelles, sono fissati gli

²²⁹Le informazioni in merito alla struttura, funzioni ed attività dell'ufficio europeo lombardo a Bruxelles sono prese principalmente, ove diversamente specificato, tramite Interviste presso rappresentanza regionale lombarda a Roma il 20 in data 8/06/2011

indirizzi di fondo dell'attività della rappresentanza stessa, raggruppati in cinque ambiti principali:

- promozione e rappresentanza del Sistema regione Lombardia presso l'Ue;
- assistenza tecnica e normativa;
- lobbying;
- networking;
- informazione e comunicazione europea;

La Delegazione della Lombardia è organizzata secondo i programmi dell'Ue e alle Direzioni Generali della Commissione che li gestiscono (Affari legali, Agricoltura e fondi strutturali – Affari socio-sanitari, formazione e cultura – Competitività, innovazione e ricerca – Sviluppo sostenibile). Due uffici settoriali funzionali della rappresentanza regionale (Organizzazione e comunicazione – Amministrazione) supportano il lavoro degli altri uffici operativi, specialmente a livello burocratico e di coordinamento tra di essi. Ogni Settore di competenza della Delegazione è affidato ad uno o due funzionari a seconda delle esigenze derivanti da uno specifico programma e quindi della mole di lavoro e di impegno con cui bisogna seguirlo. Al momento lavorano alla rappresentanza regionale circa 12 funzionari più un numero variabile, compreso tra 4 o 5 assegnati temporaneamente dalla Regione Lombardia alla rappresentanza per mansioni specifiche, come consulenza e assistenza tecnica. Anche la Regione Lombardia, come la Regione Campania, permette per periodi variabili tra 6 mesi ed un anno ad uno o due stagisti di poter effettuare un tirocinio a Bruxelles, sul modello degli stage presso la Commissione Europea.

Il direttore responsabile è il Dott. Gian Lorenzo Martini, che ha una lunga esperienza lavorativa a Bruxelles. Ha ricoperto l'incarico di direttore della delegazione del Veneto a Bruxelles prima di insediarsi alla direzione dell'ufficio regionale della Lombardia. Il suo alto profilo professionale,

maturato a Bruxelles, permettono alla Regione Lombardia di essere dinamica e attiva.

Le attività e gli obiettivi della delegazione sono coadiuvati dalla sede di Milano della Regione, nello specifico dal Dott. Del Missier, direttore responsabile dell'Unità organizzativa coordinamento Delegazioni di Roma e Bruxelles. Tale unità è alle dirette dipendenze della Giunta regionale. Gli obiettivi primari di tale struttura sono per quanto riguarda la sede di Bruxelles:

- diffondere e sviluppare le best practice regionali;
- intrattenere duraturi e proficui rapporti istituzionali e stretgici con gli organi comunitari;
- supporto alle Direzioni coinvolte nella fase ascendente e in quella discendente.

Tale coordinamento risulta essere indispensabile per incanalare le attività della Regione su specifici programmi. La Regione Lombardia, inoltre, si è prefissata un obiettivo primario, cioè di seguire un elevato numero di dossier e di programmi europei, quindi da ciò si capisce quanto una struttura ben definita e capillare contribuisca a renderla tra le Regioni italiane più incisive a Bruxelles. Riguardo le polemiche suscitate in Italia negli ultimi anni riguardo gli sprechi collegati alle rappresentanze regionali a Bruxelles, la Regione Lombardia si è detta fermamente convinta dell'utilità di esse e ha più volte dichiarato come l'incremento del personale a Bruxelles è uno degli obiettivi prioritari del Sistema Regione per reperire sempre più informazioni utili agli interessi regionali, continuando ad accrescere il numero di programmi europei da seguire. Basti pensare che la rappresentanza europea della regione tedesca del Baden Württemberg conta ben sessanta funzionari e risulta essere, secondo alcuni studi sulle lobbies a Bruxelles, la più attiva ed incisiva nella capitale europea.

In conclusione risulta indispensabile, per capire quanto sia stretta l'interazione tra Regione Lombardia ed operatori economici regionali,

accennare al funzionamento della struttura chiamata “Casa Lombardia”. Nel 2000 è stata creata all’interno della delegazione europea della Lombardia una serie di uffici, chiamati appunto Casa Lombardia, che ospitano le varie componenti del sistema istituzionale, socioeconomico e culturale della Regione, la cui presenza è sancita da una convenzione. A questo progetto così innovativo nel panorama delle rappresentanze regionali italiane a Bruxelles (anche la regione Liguria nel 2000 ha avviato un progetto simile), hanno aderito soggetti come Confartigianato, l’Università degli Studi di Milano, di Brescia e Bergamo, FinLombardia, Politecnico di Milano e altre realtà. Le sinergie tra diversi attori regionali provenienti dal mondo dell’industria, delle piccole imprese e del mondo accademico contribuisce in modo significativo allo scambio di informazioni e proporsi come un vero e proprio Sistema regionale.

1.1.2 Il Lazio

La regione Lazio disponeva già dal 1990 di un proprio collegamento a Bruxelles, l’Antenna Lazio, creata tramite il Business Innovation Centre (BIC), al fine di supportare le imprese regionali nelle loro attività collegate ai programmi europei. Il Bic Lazio è stato istituito con legge regionale n. 35/90. Il Bic Lazio si prefissa, fin dalla sua nascita, tra i suoi obiettivi di promuovere lo sviluppo economico e commerciale del Lazio, approfittando delle notevoli opportunità provenienti dall’Europa. Il potenziamento delle imprese regionali esistenti ed eccellenti, la creazione di nuove e la creazione di posti di lavoro sono parte della mission dell’organizzazione in linea con le istanze provenienti dall’amministrazione regionale e dagli enti locali. In realtà, tale organismo non era riconosciuto come un ufficio regionale e non era una sede voluta direttamente dalla Regione. Esso ha collaborato con le altre sedi regionali e gli operatori economici italiani presenti nella capitale europea, quindi secondo studi sul fenomeno delle rappresentanze regionali a

Bruxelles può essere considerato alla stregua di un primo ufficio di collegamento del Lazio. In seguito all'approvazione della Legge n. 52 del 1996, il Lazio ha regolarizzato la sua presenza a Bruxelles nel 1997, creando un ufficio condiviso tra più regioni, chiamato Centritalia. Tale struttura interregionale comprende le sedi di rappresentanza di cinque Regioni: oltre al Lazio, ne fanno parte la Toscana, le Marche, l'Umbria e l'Abruzzo. In seguito ad una serie di incontri e di accordi prevalentemente politici tra i Presidenti delle Regioni in questione, che nasce il progetto della " Casa comune delle Regioni dell'Italia Centrale". In seguito all'impulso venuto dalla Convention programmatica di Orvieto nell'estate del 1997, dove hanno partecipato i Presidenti delle Regioni dell'Italia centrale, in collaborazione con il CNEL è stato dato avvio, nel 1998, a questo progetto unico nel panorama delle rappresentanze regionali a Bruxelles. Anche le Province autonome di Trento e Bolzano hanno siglato un accordo simile per costituire un ufficio condiviso. Tutte le altre regioni, come si è potuto vedere nei casi delle Regioni Lombardia e Campania, hanno tutte un ufficio individuale. Il 10 marzo 1999 è stata inaugurata a Bruxelles la sede comune delle Regioni del Centro Italia.

I primi due anni dell'ufficio comune si sono caratterizzati dalla condivisione di strutture, costi, personale di segreteria e attrezzature, dal perseguimento di strategie concertate ma sempre lasciando spazio all'autonomia delle istanze regionali, al fine di tutelare le esigenze specifiche dei territori regionali. Intorno al 2000 tale esperimento ha iniziato a perdere la spinta collaborativa posta in essere dalle amministrazioni regionali con cui era nato il progetto, visto che il cambio del colore politico delle Giunte del Lazio e dell'Abruzzo hanno cambiato le priorità di queste ultime Regioni. Non sembra imputabile solo a questo motivo il rallentamento del progetto del Centritalia ma comunque è un dato di fatto che le singole amministrazioni regionali e le Giunte in primis hanno cambiato le loro linee guida politiche nel rapportarsi con le istituzioni comunitarie. Si ricorda che le cinque Regioni, attualmente, conservano le loro sedi di rappresentanza nello stesso edificio e continuano

a condividere informazioni e progetti in alcuni campi, come si vedrà nel seguente paragrafo.

La sede della regione Lazio è <inserita nell'organigramma regionale nell'area "Rapporti con l'Unione Europea e partecipazione ai progetti di iniziativa comunitaria", alle dirette dipendenze della Direzione Regionale Attività di Presidenza.

La rappresentanza regionale del Lazio conta circa 7 funzionari, di cui un Dirigente responsabile, appena nominato dopo circa 1 anno e tre mesi in cui il posto era rimasto vacante. La Dott.ssa Felci ha ricoperto l'incarico fino a maggio 2010 e grazie alla professionalità acquisita in merito ai Fondi strutturali è stata nominata responsabile dell'Autorità di gestione del Fesr Lazio.²³⁰

Intorno alla metà di Agosto 2011, il Dott. Scheiber, manager franco-austriaco, per anni Dirigente responsabile della rappresentanza europea della Regione Lombardia, è stato nominato dalla Presidente della Giunta del Lazio, Renata Polverini, nuovo responsabile della delegazione della regione Lazio a Bruxelles. Il suo alto profilo professionale e l'essere tra i dirigenti regionali italiani più conosciuti e stimati nella capitale europea permetterà alla Regione Lazio di ampliare ulteriormente i propri contatti. Secondo il Dott. De Romanis, vice presidente della Commissione Affari Comunitari della Regione Lazio, il Dott. Scheiber aiuterà notevolmente la Regione ad usufruire di maggiori risorse provenienti dall'Unione Europea. Come si evince da quanto detto fino adesso, la Regione Lazio è in fase di riorganizzazione della propria rappresentanza europea e quindi non sono al momento disponibili informazioni aggiuntive sull'attività di lobbying ma in generale sulle attività in generale. Durante questo periodo senza un dirigente responsabile, la Regione Lazio ha seguito i programmi e le iniziative già avviate precedentemente e ha raccolto informazioni di tipo amministrativo

²³⁰ Le informazioni in merito alla struttura, funzioni ed attività dell'ufficio europeo del Lazio Bruxelles sono prese principalmente, ove diversamente specificato, tramite Interviste presso rappresentanza regionale del Lazio a Bruxelles il 13/09/2011 e il 5/10/2011

su di essi. La rappresentanza ha portato avanti una serie di attività di tipo logistico, come ad esempio: accogliere i rappresentanti regionali e locali in visita a Bruxelles e trasmettere informazioni di rilevanza regionale tramite il proprio bacino di contatti nelle DG della Commissione Europea.

Le attività dell'ufficio europeo del Lazio sono le seguenti:

- istituzionali;
- tecniche;
- informative;
- promozionale;
- formative;
- di partenariato;

Nel primo ambito sono comprese principalmente quelle attività connesse al Comitato delle Regioni poiché il Presidente della Giunta Regionale del Lazio, in qualità di membro delegato del Cdr, partecipa ai lavori delle Commissioni Coter e Nat e alle sessioni plenarie. La Regione Lazio, inoltre, intrattiene costanti rapporti istituzionali con i gabinetti dei Commissari europei, utili a mandare informazioni riguardo progetti regionali in modo da rendere noto le best practice regionali. Riguardo alle attività tecniche, la rappresentanza fornisce supporto all'attività di progettazione per l'accesso ai fondi comunitari. In tal proposito si ricorda che la Tecnostruttura fornisce consulenze tecniche alla regione Lazio in merito al programma Fesr.

L'attività di informazione è di rilevanza primaria per reperire informazioni su nuovi progetti europei. L'attività promozionale, invece, è finalizzata alla promozione della realtà istituzionale e delle eccellenze del territorio laziale. La Regione Lazio nel 2007, ad esempio, ha messo a disposizione le sue strutture per permettere lo svolgimento della sessione plenaria del Cdr a Roma. L'amministrazione regionale ha ricevuto un ritorno d'immagine notevole in seguito a questa iniziativa. Nel 2007 ricorreva il cinquantesimo

anniversario dei Trattati di Roma, quindi la regione Lazio non ha voluto mancare a sottolineare l'importanza dell'appuntamento.

Nel 2009 la rappresentanza a Bruxelles, inoltre, ha tradotto e distribuito agli ambasciatori degli Stati membri il Manifesto di Ventotene nelle 27 lingue ufficiali dell'Unione Europea al fine di ricordare uno dei fondatori della Comunità Europea, Altiero Spinelli, proprio nel centenario della nascita del grande statista. Come la regione Campania, anche la Regione Lazio è continuamente contattata da aziende operanti nel settore terziario di altri Stati membri per promuovere prodotti tipici locali o tradizioni, ne è un esempio la partecipazione degli sbandieratori di Cori alla Festa della Vallonia a Bruxelles a Settembre 2011. Per quanto riguarda, infine, l'ambito del networking, la Regione Lazio partecipa ai lavori dell'Assemblea delle regioni d'Europa ed altri network di città e Regioni europee su specifiche tematiche, come ERRIN, European Regions research and Innovation Network o la rete City to City.

Quando la rappresentanza europea del Lazio tornerà ad essere operativa a pieno ritmo si potrà delineare un quadro esaustivo: tra un anno o comunque su un arco di tempo di lungo periodo la Regione Lazio ha tutte le risorse ed il know-how per far sentire la sua voce a Bruxelles.

1.1.3 La Campania

In seguito alla legge n.52/1996, la Regione Campania ha inaugurato la propria rappresentanza regionale a Bruxelles solo nel maggio 2002 alla presenza del Presidente della Giunta Regionale On. Bassolino. La Campania risulta essere l'ultima Regione italiana ad aver aperto una propria sede a Bruxelles. Prima di tale data la Regione non era presente, ma l'Unioncamere campana aveva un proprio rappresentante permanente nella capitale dell'Unione Europea, il quale divideva l'ufficio con altri rappresentanti di Unioncamere regionali. La Regione Campania chiedeva pareri o

informazioni, intrattenendo relazioni informali, con detta struttura economica regionale²³¹. Come si è avuto modo di specificare nei precedenti capitoli, alcune Regioni italiane, come l' Emilia-Romagna utilizzavano le sedi di operatori economici regionali a Bruxelles prima dell'entrata in vigore della legge n. 52/1996.

L'ufficio comunitario regionale a Bruxelles è composto da 3 funzionari, di cui il Dirigente responsabile, Dott. Dario Gargiulo, e due stagisti. Il Dott. Gargiulo è stato nominato anche responsabile dell'Autorità di gestione del Por Fesr 2007-2013, grazie all'eccellente lavoro svolto a Bruxelles e la sua competenza nella materia comunitaria.²³² Il Dott. Gargiulo ha ricoperto incarichi presso la Commissione Europea ed Italrap prima di essere nominato dirigente responsabile della sede europea della Campania. Tale esperienza ha contribuito a rafforzare il bacino di contatti a disposizione della Regione Campania.

La rappresentanza regionale campana ospita nella propria sede l' Unioncamere Campania e l'Agcom. Il rapporto diretto con un operatore economico-commerciale, come Unioncamere, permette di scambiare con esso informazioni e contatti al fine di un coordinamento in merito alle più svariate tematiche.

L' Ufficio svolge i seguenti compiti²³³: una costante informazione ed aggiornamento sulle iniziative normative della Commissione europea riguardanti materie di interesse regionale al fine di informare tempestivamente la Giunta ed il Consiglio regionale, gestisce uno sportello informativo europeo sulle attività istituzionali della Regione, si dedica al supporto e all'assistenza al Presidente ed ai componenti della Giunta regionale, al Consiglio regionale ed ai consiglieri, nonché ai rappresentanti della Regione negli organismi e nei comitati di lavoro delle istituzioni

²³¹ Intervista presso Unioncamere Campania in data 26/09/2011

²³² Le informazioni in merito alla struttura, funzioni ed attività dell'ufficio europeo campano a Bruxelles sono prese principalmente, ove diversamente specificato, tramite Interviste presso rappresentanza regionale campana a Bruxelles il 27/09/2011 e 6/10/2011

²³³ Le informazioni in merito ai compiti sono prese dal sito della Regione Campania, www.regione.campania.it,

comunitarie, svolge attività di coordinamento tra la Regione e la rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea, dà informazione, sostegno e supporto all'attività di enti, imprese ed organismi pubblici e privati sulle opportunità offerte dall'ordinamento comunitario, tramite l'apposita sezione bandi e ricerca partners sul sito della Regione, svolge corsi di formazione in affari europei ed euro-progettazione per i funzionari della Regione Campania.

L'Ufficio supporta, nel rispetto dei parametri previsti dalla normativa comunitaria, stagisti laureandi o laureati in materie comunitarie o laureati che frequentino master o scuole di specializzazione post-universitarie in materie comunitarie. Ogni 6 mesi circa, come gli stage alla Commissione e al Comitato della Regioni, la regione Campania offre due posti per un tirocinio formativo.

L'ufficio comunitario regionale intrattiene i rapporti con le istituzioni Ue in maniera diretta, in particolare con la Commissione e le sue direzioni generali, che gestiscono programmi e/o progetti comunitari²³⁴.

L'attività di lobbying, networking e di coalition building della Regione, nonostante la carenza di personale, è stata condotta efficacemente in questi anni. La Regione può vantare innumerevoli contatti in tutte le Direzioni Generali della Commissione Europea, utili per avere informazioni in tempo reale e continue sull'avvio di progetti europei o sulla stesura delle direttive. Quest'ultimo punto risulta essere strategico per la Regione perché le permette di avere tempestive informazioni, in modo che possano essere comunicate alla sede di Napoli e avere tempo per analizzarle e prendere una posizione in merito. La Campania ha messo tra le sue priorità d'azione a Bruxelles il rafforzamento della propria rete di contatti, appunto il networking, sponsorizzando, ad esempio il Rapporto 2010 sugli Esperti Nazionali Distaccati, di cui si avrà modo di analizzarlo in dettaglio nei prossimi paragrafi, come una delle più importanti attività di lobbying poste in essere dalla Campania.

²³⁴ Alfieri, La politica estera delle Regioni, 260-264

Il panorama sulle attività e sugli eventi promossi dalla Regione a Bruxelles è ampio ed è possibile schematizzarle nel seguente modo:

- istituzionali;
- legate ai Fondi strutturali;
- formative;
- culturali
- seminari;
- marketing;
- partenariati;

Nel 2002 l'ufficio comunitario regionale, in collaborazione con la Direzione Generale per la cooperazione (Europaid), ha organizzato un progetto/studio relativo al "Ruolo delle Organizzazioni non governative nel dialogo della società civile dei Paesi mediterranei". Tale attività è culminata nel marzo 2003 con un documento programmatico – la c.d. "Carta di Napoli" - che è stato approvata dai delegati nel corso della Conferenza internazionale di Napoli, in cui si sottolinea quanto la sinergia tra mondo delle organizzazioni non governative ed istituzioni locali possa portare ad uno sviluppo dei Paesi del Mediterraneo e quanto tale contributo possa essere un fattore determinante nel rafforzare la cooperazione tra di essi. Questo è un esempio di una delle varie attività istituzionali poste in essere dalla Campania. Nel febbraio 2003 è d'uopo ricordare, inoltre, che il governatore Bassolino ha presieduto presso la sede dell'Ufficio di Bruxelles una riunione della Giunta, la prima tenuta nel cuore dell'Unione Europea da una regione del Mezzogiorno, alla quale ha partecipato il Presidente della Commissione Ue Romano Prodi.

A livello istituzionale, la Regione Campania è parte dei seguenti organismi interregionali europei, a rendere ancora più chiaro quanto la regione Campania abbia tra le sue priorità il rafforzamento del networking:

- la Conferenza delle regioni Periferiche marittime (Crpm);
- l'Assemblea delle regioni d'Europa;
- il Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa (Ccre);
- il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa;
- il Comitato delle Regioni, dove l'ex Governatore della Regione Campania, Antonio Bassolino, era membro effettivo, quindi la rappresentanza a Bruxelles seguiva i lavori del CdR. L'attuale Governatore, Stefano Caldoro, invece è membro delegato, quindi la rappresentanza segue solo alcune sedute o iniziative.

La Regione Campania non è l'unico attore istituzionale regionale attivo a Bruxelles: infatti la rappresentanza cura i rapporti delle Province e dei comuni, come Napoli, con le istituzioni europee. Le attività legate ai Fondi Strutturali coinvolgono tutti le amministrazioni campane, ne è un esempio l'organizzazione della mostra "Metropolis: una vetrina europea per il sistema dei trasporti campano", inaugurata a giugno 2007 dalla Commissaria Ue alla Politica regionale, Danuta Hübner, in presenza delle massime autorità regionali, provinciali e del sindaco di Napoli, Rosa Russo Jervolino. Obiettivo della mostra era di rendere partecipi i visitatori degli ottimi obiettivi raggiunti dalla Regione in un progetto di mobilità finanziato dai Fondi strutturali, tramite un percorso interattivo. Il sistema regionale ha voluto promuovere le sue best practice, invitando i funzionari europei a partecipare. Negli ultimi anni, la Regione Campania ha promosso la sua immagine a livello turistico e culturale presso le istituzioni Ue. Il Pizza Fest, tenuto a Bruxelles nel 2004, ha rappresentato uno degli appuntamenti più importanti all'interno della strategia regionale di promozione e conservazione dei suoi prodotti tipici. La presenza di Unioncamere Campania presso la sede della regione a Bruxelles rappresenta uno degli esempi meglio riusciti di collaborazione tra una Regione ed il tessuto imprenditoriale, fonte di opportunità per attrarre finanziamenti dall'Unione Europea.

Tabella 3: La partecipazione delle Regioni al policy-making europeo

	Diretta	Indiretta
Istituzionale	-Comitato delle Regioni; -Commissione Europea (comitati); -Consiglio dei Ministri	-Conferenze Stato-Regioni; -Camere territoriali
Lobbying	-Uffici di collegamento; -Associazioni e reti europei; -Rapporti di vertice con istituzioni UE	-Associazioni e reti nazionali; -Rapporti di vertice con istituzioni nazionali

Fonte: Baldi B., Regioni e federalismo. L'Italia e l' Europa,pag. 149

1.2 Eurolobbying

1.2.1 Il Comitato delle Regioni

Il Comitato delle Regioni è definito, a ragione, dagli stessi funzionari il " Parlamento delle Regioni e delle autonomie locali" ²³⁵. Il suo ruolo e peso politico, analizzato in alcuni punti qui di seguito, è cresciuto nel corso degli anni all'interno dell'assetto istituzionale europeo. Il Cdr, quindi, offre ai suoi membri: visibilità, rapporti ben consolidati con i corrispondenti di tutti i maggiori quotidiani e tv del continente, iniziative di ogni genere per la promozione delle diversità territoriali presenti al suo interno e contatti in tutte le istituzioni europee. Allo stesso tempo le Regioni e le autonomie

²³⁵ Intervista presso il Comitato delle Regioni rilasciata il 25/08/2011

locali, chi più e chi meno, cercano di sfruttare il potenziale del CdR. Nella nostra analisi del lobbying regionale a Bruxelles, risulta di fondamentale importanza una breve panoramica su CdR.

Il Comitato delle Regioni è un organo consultivo dell'Unione Europea²³⁶. Il Trattato di Lisbona (2009) prevede le materie in cui deve essere consultato dalla Commissione europea, dal Parlamento e dal Consiglio, che possono altrimenti farlo volontariamente anche in altre materie. Il Comitato è obbligatoriamente consultato nelle seguenti materie, oltre alla cooperazione transfrontaliera: coesione economica e sociale, istruzione e gioventù, cultura, sanità pubblica, reti transeuropee, trasporti, occupazione, affari sociali, ambiente, fondo sociale europeo e formazione professionale²³⁷. Nello specifico, pur mantenendo il ruolo consultivo, è stato conferito al CdR il diritto di adire alla Corte di Giustizia europea in due casi: per difendere le proprie prerogative istituzionali e per chiedere l'annullamento di un atto legislativo comunitario che ritenga violare il principio di sussidiarietà²³⁸. Il Comitato può anche esprimere pareri di propria iniziativa. Quando previsti dal Trattato, i pareri del Comitato sono obbligatori ma non vincolanti. E' su questo punto che si è concentrata l'attenzione del Comitato in occasione della discussione sulle riforme del funzionamento dell'Unione Europea, poi confluite nel Trattato di Lisbona: maggiori poteri al Comitato attraverso il suo riconoscimento come istituzione e la sua partecipazione a pieno titolo al processo decisionale²³⁹. Il Comitato delle Regioni si è espresso sul futuro Trattato di Lisbona nel 2007 con il parere di iniziativa nella plenaria del giugno 2007 presentata dal relatore Paiva²⁴⁰. Il Trattato di Lisbona non ha però modificato significativamente i poteri del Comitato delle Regioni, salvo prevedere che possa essere consultato anche dal Parlamento europeo

²³⁶ Art. 9 par . 4 TUE

²³⁷ Art. 307 Trattato di Lisbona

²³⁸ Art. 8 e 9 Protocollo n. 2 sull' applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Trattato di Lisbona

²³⁹ Domorenok E., *Regioni in Europa*, (Carocci editore: Roma, 2010), 18-20

²⁴⁰ "Il rilancio del processo di riforma dell' Unione Europea in vista del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007", Cdr 398/2006- relatore Paiva, PT:PAGG.E

e, soprattutto, un suo ruolo nel controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà nelle proposte legislative della Commissione europea (cosiddetto *early warning*), cui corrisponde la possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia per il mancato rispetto di tale principio. Il Cdr conta attualmente 344 membri, di cui 24 sono italiani di diritto. Per la prima volta, inoltre, il presidente del Cdr è una donna ed è italiana: si tratta di Mercedes Bresso, eletta nel 2010. Il Comitato delle Regioni si riunisce cinque volte l'anno in sessione plenaria, preparata dall'attività istruttoria di sei Commissioni tematiche: Politica di Coesione territoriale (COTER); Politica economica e sociale (ECOS), Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE); Cultura e istruzione (EDUC); Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX); Risorse naturali (NAT). Un ufficio di presidenza composto da uno, due o tre componenti per delegazione nazionale conduce politicamente i lavori del Comitato²⁴¹.

La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale comunitario attraverso il Comitato delle Regioni rientra, secondo la distinzione proposta, nella rappresentanza di interessi piuttosto che nel *lobbying*. E', infatti, una partecipazione strutturata e il cui funzionamento è regolato sia a livello comunitario che nazionale. Nel primo caso è il Trattato stesso a prevedere le modalità di partecipazione del Comitato delle Regioni alle decisioni comunitarie, mentre nel secondo la normativa italiana si preoccupa di stabilire le modalità di composizione della delegazione al Comitato. Dal 1994 fino al 2009²⁴², cioè prima del rinnovo della delegazione 2010-2014, la composizione della delegazione italiana era negoziata tra le due associazioni rappresentative dei Comuni (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – ANCI) e delle Province (Unione Province d'Italia –UPI) e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e in seguito trasposte in un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM)

²⁴¹ Pierucci A. , Il Comitato delle Regioni: un contributo essenziale ad una buona legislazione europea, (Roma: Formez, 2004)

²⁴²Mascia M., Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea, (Padova: CEDAM, 1996), pagg..41-47

che veniva sottoposto al parere, ovviamente favorevole, della Conferenza Unificata²⁴³. Il DPCM stabiliva sia la composizione della delegazione sia le modalità di nomina dei componenti. Dal luglio del 2009, la Legge 88 (Legge comunitaria 2008), inserendo l'articolo 6-bis nella Legge 11 del 2005, disciplina tali aspetti. La norma prevede che i ventiquattro componenti titolari siano così suddivisi: quattordici alle Regioni e alle Province autonome, tre alle Province e sette ai Comuni. La composizione della delegazione è infine soggetta ad un'intesa nella Conferenza Unificata.

Durante un'audizione della Commissione Politiche dell'Unione Europea della Camera dei Deputati ad aprile del 2009, la Conferenza delle Regioni per bocca dell'ex Presidente del Piemonte, Mercedes Bresso, ha espresso il proprio dissenso sulla formulazione dell'art. 6-bis poiché è andato a intaccare una situazione tradizionalmente lasciata all'autonomia degli enti locali e regionali²⁴⁴. La partecipazione delle Regioni italiane al Comitato ha nel tempo perso smalto e impatto essenzialmente per la combinazione di due fattori: la composizione troppo eterogenea del Comitato e la funzione solo consultiva svolta nel processo decisionale comunitario²⁴⁵. Ne è seguito il progressivo declino del percorso del Comitato delle Regioni come via di partecipazione e influenza delle Regioni italiane in Europa: tale stato di cose dipende se una Regione esprime un proprio rappresentante tra i delegati nazionali²⁴⁶. Una delle attività seguite dalle rappresentanze regionali a Bruxelles è quella di intrattenere rapporti con il Cdr, indipendentemente in questo caso se esprime o meno un rappresentante locale o regionale nel CdR.

Sotto il primo profilo, il Comitato mette assieme rappresentanti, eletti e non di enti locali e regionali di tutti i Paesi membri dell'Unione Europea.

²⁴³ Pirzio, Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, pagg. 130

²⁴⁴ Intervista presso il Comitato delle regioni rilasciata il 24/08/2011

²⁴⁵ Baldi, Regioni e federalismo. L'Italia e l'Europa, cap. 5

²⁴⁶ Radaelli C., Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change, (Bruxelles: European integration online papers, EIOP), 2000

Siedono al Comitato rappresentanti di piccoli comuni con meno di 1.000 abitanti e presidenti di Regioni con più di 17 milioni di abitanti: è persino ovvio che vi sia un diverso approccio ai lavori in aula e in commissione perché soprattutto sono diversi gli interessi che i componenti perseguono. Se, infatti, da un lato, alcuni privilegiano il dato di scambio esperienziale tout court, dall'altro i rappresentanti di Regioni, Länder o Comunità autonome che hanno competenze legislative nei propri Stati, si preoccupano di difendere queste prerogative dall'invasività del policy-making comunitario e cercano anche attraverso il Comitato di condizionarne l'esito²⁴⁷. Si assiste, quindi, ad una duplice tensione - spesso di opposta direzione - tra componenti che partecipano al Comitato come ad un'arena politica europea degli interessi territoriali e componenti che vi partecipano come ad un *forum* culturale che conferisce uno spazio europeo alla loro comunità locale e li mantiene aggiornati sulle novità del *policy-making* comunitario. Queste condizioni operative ambigue non favoriscono la crescita dell'influenza comunitaria del Comitato né la sua elezione come percorso principale di influenza nel processo decisionale comunitario da parte dei soggetti sub-nazionali che hanno competenze legislative. La funzione solo consultiva del Comitato delle Regioni pone, invece, un problema di rapporto costi-benefici. Infatti, pur essendo il Comitato l'unico organo comunitario dove sono rappresentati gli interessi delle Regioni e delle autonomie locali, questa rappresentanza ha costi di negoziazione talmente alti da essere poco appetibile e funzionale, soprattutto come via principale di intervento²⁴⁸. Occorre, infatti, mettere in conto i diversi livelli di negoziato che si devono sostenere e le dinamiche del processo decisionale interno al Comitato a fronte del valore solo consultivo del prodotto finale: il parere del Comitato delle Regioni. In particolare, lo sviluppo favorevole del processo decisionale interno al Comitato non

²⁴⁷Goergen P., *Le lobbying des villes et des régions auprès de l'Union européenne*, (D&P Service: Bruxelles, 2004), pagg. 117-123

²⁴⁸ Domorenok E., *Regioni in Europa*, 135

dipende solo dalla qualità del progetto di parere e dalle capacità negoziali del relatore quanto piuttosto anche dal suo peso politico e dalle relazioni che ha saputo realizzare nel tempo; è chiaro che tali condizioni sono più facilmente soddisfatte come conseguenza di un'assidua attività e presenza del relatore al Comitato delle Regioni. Anche in base a questa necessità, le delegazioni degli Stati membri federali o con una forte connotazione regionale prevedono la presenza di almeno un componente titolare e un supplente per ogni *Laender*, Regione o Comunità autonoma. La delegazione italiana è l'unica a non tenere conto di questa condizione essendo previsto un solo rappresentante per Regione. Tra l'altro tale composizione è ora prevista per legge e ciò rende la situazione ancora più difficile da modificare. Nel caso delle Regioni italiane, dunque, l'elezione del Comitato delle Regioni come percorso di influenza sul *policy-making* comunitario comporta costi di negoziazione eventualmente più alti che per altre Regioni comunitarie con poteri legislativi, rappresentando la stessa delegazione nazionale un livello di negoziato ulteriore con le autonomie locali.

In conclusione, il Comitato delle Regioni, come percorso di partecipazione e influenza al *policy-making* comunitario, sconta inevitabilmente il limite di essere un'assemblea solo consultiva e contenitore di interessi variegati e contrapposti. Il funzionamento assembleare significa passare attraverso un lungo negoziato per raggiungere una posizione comune; la funzione solo consultiva comporta che spesso non vale la pena intraprendere il negoziato, considerato lo scarso peso del risultato finale. I cambiamenti apportati dal Trattato di Lisbona possono contribuire alla crescita del CdR nei prossimi anni.

Tabella 7: I rappresentanti nel Comitato delle Regioni

Paese	Numero dei rappresentanti
Francia, Germania, Italia, Regno Unito	24
Polonia, Spagna	21
Romania	15
Austria, Belgio, Bulgaria, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Svezia, Ungheria	12
Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Slovacchia	9
Estonia, Lettonia, Slovenia	7
Cipro, Lussemburgo	6
Malta	5
Totale	344

Fonte: Comitato delle Regioni (www.cor.europa.eu, consultato in data 3/01/2012)

1.2.2 Le organizzazioni europee interregionali

In Europa esistono un numero imprecisato di soggetti che associano Regioni e/o enti locali dei Paesi dell'Unione Europea e non. Tutti rappresentano un potenziale percorso utilizzabile dalle Regioni per intervenire nel processo decisionale comunitario, sia nella forma del lobbying sia, da qualche anno, nella forma della rappresentanza di interessi. Il concetto di coalition building è ben attuato a Bruxelles tramite le associazioni interregionali, dove l'unione di intenti di due o più Regioni, enti locali o associazioni permettono di portare avanti un'azione di lobbying più efficace.

Su proposta del Comitato delle Regioni è stato lanciato nel 2004 il Dialogo strutturato tra Commissione europea e Associazioni europee e nazionali

delle Regioni e degli enti locali²⁴⁹. Alla prima riunione, alla presenza dell'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi, erano presenti centinaia di rappresentanti politici ma nessun delegato politico delle Regioni italiane. Nel tempo il dialogo è stato sviluppato sia come forma di confronto generale sia come dialogo tematico e settoriale, svolgendosi il primo di norma nel corso delle sessioni plenarie del Comitato delle Regioni e il secondo su temi più specifici e su input delle sei Commissioni istruttorie del Comitato stesso, adesso diventate cinque, in date diverse. Oltre a questa attività di rappresentanza di interessi, che ha trovato la sua formalità nel dialogo strutturato, le associazioni europee svolgono una costante attività di lobbying nei settori di *policy-making* più o meno ampi che ne caratterizzano la finalità associativa. Sotto questo profilo le associazioni possono utilmente essere distinte in associazioni generaliste e in associazioni settoriali²⁵⁰. Rientra nel primo caso il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE). Fondato a Ginevra nel 1951 da un gruppo di Sindaci, come Consiglio dei Comuni d'Europa (solo più tardi l'adesione è stata aperta anche alle Regioni), il CCRE è la più vecchia e la più grande associazione europea di comuni e Regioni: raccoglie oltre 50 associazioni nazionali di città, comuni e Regioni, provenienti da 37 Paesi europei, rappresentando circa 100.000 enti locali e Regioni. Il CCRE si propone di promuovere un'Europa unita basata sulle autonomie locali e regionali e sulla democrazia; a tal fine cerca di portare il contributo degli enti locali e regionali nella costruzione europea, influenzando la normativa e le politiche comunitarie e favorendo lo scambio di esperienze a livello locale e regionale anche cooperando con altri partner mondiali²⁵¹. I settori di interesse del

²⁴⁹ Comunicazione della Commissione Europea "Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione Europea" (COM 811 del 19 dicembre 2003)

²⁵⁰ Domenichelli, Le Regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione, pagg. 28-31

²⁵¹ Le informazioni sul CCRE sono prese dal sito della medesima organizzazione: <http://www.ccre.org/>, (consultato in data 11/10/2011). Le Regioni ed i comuni italiani sono rappresentati nel CCRE dall'Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni europee (AICCRE, con sede in Roma).

CCRE spaziano dalle politiche regionali, ai trasporti, all'ambiente, le pari opportunità; la attività è articolata sulla base di commissioni e gruppi di lavoro, il cui lavoro è finalizzato ad influenzare il processo di policy-making comunitario per garantire che gli interessi degli enti locali e regionali siano presi in considerazione sin dalla fase iniziale del processo legislativo comunitario. Il CCRE ha contribuito alla nascita del Comitato delle Regioni, vista la varietà di attori politici regionali e locali presenti al suo interno. Altra associazione generalista è l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), l'associazione di Regioni più grande. L'ARE nasce nel 1984 e associa 270 Regioni di 33 diversi Paesi nonché 16 organizzazioni interregionali 41. L'ARE ha giocato un ruolo determinante nell'istituzione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali presso il Consiglio d'Europa (1994) e del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea (1994); gli obiettivi di promuovere il concetto di democrazia regionale e di influenzare, nell'interesse dei governi regionali, i processi decisionali nazionali comunitari e internazionali sono stati politicamente condivisi nella Dichiarazione sul regionalismo in Europa, adottata dall'assemblea generale di Basilea, nel dicembre del 1996, da 300 Regioni europee²⁵². I lavori dell'ARE si svolgono in tre commissioni di lavoro e in due commissioni tematiche permanenti.

Sono, invece, associazioni settoriali quelle che concentrano la loro attività sulla rappresentanza di interessi di particolari categorie di Regioni o enti locali, associate a caratteristiche istituzionali, territoriali o socioeconomiche²⁵³.

La Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CRPM) è un esempio classico di questa seconda tipologia di associazione. La CRPM associa 160 Regioni di 28 Paesi diversi collocate ai confini marittimi dell'Europa, che rappresentano nel complesso quasi 200 milioni di persone. L'obiettivo della CRPM è di rappresentare presso l'Unione Europea e i Governi nazionali gli

²⁵² Caciagli, Regioni d'Europa, pagg.. 20-22

²⁵³ Coen D., Richardson J. Lobbying the European Union: institutions, actors and issues, (Oxford University Press: Oxford, 2009), pagg.. 5-7

interessi comuni delle Regioni associate e di consentire tra le stesse una migliore cooperazione su progetti e programmi. Per quanto i settori di interessi della CRPM siano amplissimi, non vi è dubbio che le particolari caratteristiche che accomunano i suoi soci sono la dimensione marittima e lo sviluppo sostenibile. La CRPM ha un'articolazione associativa particolarmente interessante perché invece di basarsi sulle tradizionali commissioni o gruppi di lavoro tematici, esaltando la dimensione territoriale della sua attività, si è organizzata in sei commissioni geografiche, corrispondenti ai sei maggiori bacini marittimi europei e alla peculiarità dei territori insulari (Mar Baltico, Mare del Nord, Arco Atlantico, Mediterraneo, Mar Nero e Balcani e Isole). Questa articolazione, associata alla piena autonomia organizzativa di cui gode ciascuna Commissione, consente, in effetti, di rappresentare al meglio le specificità di ciascun cluster geografico o condizione territoriale²⁵⁴. Tra le altre azioni di lobbying positivamente finalizzate a livello comunitario, è noto che l'impostazione della nuova politica marittima, proposta dalla Commissione europea nel Libro verde del 2006 e nel successivo Libro Blu del 2007, debba molto alle riflessioni e alle elaborazioni sviluppatesi in seno alla CRPM²⁵⁵.

L'Associazione delle Regioni Frontaliere Europee (ARFE) ha radici lontane ed è anch'essa un'associazione settoriale. Nasce da un'idea sviluppata dalla Conferenza di Basilea sulla programmazione regionale del 1965 e finalizzata nel 1971 da dieci Regioni confinanti; attualmente conta oltre ottanta membri. Si propone l'obiettivo di favorire la cooperazione tra Regioni confinanti dell'Unione Europea, intendendo come confini sia quelli interni tra Stati membri sia quelli esterni, costruendone le basi legali e organizzative. Ha giocato un ruolo fondamentale come promotrice nel 1981 della Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera del Consiglio

²⁵⁴ Le informazioni sulla CPRM sono prese dal sito della Conferenza: <http://www.crpm.org/> (consultato in data 11/10/2011)

²⁵⁵ Libro Verde della Commissione europea " Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea" (COM 275 del 9 giugno 2006) e il Libro Blu "Una politica marittima integrata per l'Unione Europea " Una politica marittima integrata per l'Unione Europea" (COM 575 del 10 ottobre 2007)

d'Europa e della Carta europea delle Regioni di confine e transfrontaliere del Parlamento europeo. Sempre all'attenta presenza dell'AEBR si deve il programma d'iniziativa comunitaria INTERREG, lanciato nel periodo di programmazione 1988-93 e tuttora attivo nella quarta versione. Interreg, adesso, corrisponde al terzo obiettivo della programmazione 2007-2013, quello della cooperazione territoriale.

L'Assemblea delle Regioni Europee Vitivinicole nasce dalla Conferenza delle Regioni Europee Vitivinicole (CERV), creata nel 1988 su iniziativa francese e del Consiglio d'Europa. Al fine di migliorare la propria efficacia, la CERV nel 1994 si è dotata di un nuovo statuto ed è diventata l'Assemblea delle Regioni Europee Viticole (AREV). Le 70 Regioni viticole europee (le Regioni dell'Europa orientale sono state ammesse fin dal 1988) dispongono ognuna di una rappresentanza politica e di una rappresentanza interprofessionale. Per la prima e unica volta, negli organismi europei interregionali, i rappresentanti delle organizzazioni professionali siedono accanto ai rappresentanti politici delle istituzioni regionali²⁵⁶. Questa doppia rappresentanza presenta il vantaggio considerevole di permettere al mondo professionale di fare udire la propria voce, sostenendo le azioni dell'istituzione politica regionale. Il presidente dell'AREV, eletto per due anni, è per norma statutaria presidente in carica di una Regione d'Europa. L'elaborazione dell'AREV, anche grazie a questa doppia rappresentatività, è la base della politica vitivinicola comunitaria. L'Assemblea degli Eletti della Montagna (AEM) è stata fondata nel 1991 su iniziativa del intergruppo dei parlamentari europei dedicato alla montagna, dell'Associazione nazionale degli eletti della Montagna francese (ANEM) e dell'Union Nazionale dei Comuni e delle Comunità Montane italiana (UNCHEM). E' composta dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali che hanno territori di montagna da politici eletti in territori di montagna (dai sindaci ai parlamentari europei) e dalle organizzazioni che raggruppano territori di

²⁵⁶ Le informazioni sulla AREV sono prese dal sito della stessa: <http://www.carev.org> (consultato in data 11/10/2011)

montagna. Gli associati provengono attualmente da 11 Paesi europei diversi. L'AEM mette in rete le collettività locali e regionali e gli eletti della montagna in modo da poter meglio rappresentare le specificità dei territori montani nel policy-making comunitario e ottenerne il riconoscimento. Un esempio di successo di tale azione è stato l'inserimento della montagna quale area svantaggiata per quanto riguarda l'eleggibilità ai fini dell'obiettivo due della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006²⁵⁷. Con la Conferenza di Barcellona del 2000, promossa dal Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, nasce il network europeo delle Regioni con Poteri legislativi, solo nel 2001, a seguito della seconda Conferenza, tenutasi a Liegi in Belgio, denominato REGLEG²⁵⁸. REGLEG raccoglie tutte le 74 Regioni europee con poteri legislativi, presenti in otto diversi Stati membri della UE (Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna). A differenza delle altre associazioni menzionate in precedenza, REGLEG è un network e quindi non ha una struttura di segretariato; tale funzione è svolta dalla presidenza, eletta su base annuale dalla Conferenza dei Presidenti. Il successo più importante di REGLEG è stato l'inserimento del riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni e alla necessità di rispettare le competenze regionali nella Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea, approvata dal Consiglio europeo di Laeken (Belgio) nel dicembre del 2001²⁵⁹. Le Regioni appartenenti a REGLEG hanno anche organizzato un intergruppo al Comitato delle Regioni, promuovendo una dinamica di intervento nuova e finora mai sperimentata²⁶⁰.

L'azione e l'influenza delle associazioni di dimensione europea sul policy-making comunitario varia sia in dipendenza degli interessi rappresentati sia

²⁵⁷ Le informazioni sulla AEM sono prese dal sito della stessa: <http://www.promonte-aem.net> (consultato in data 11/10/2011)

²⁵⁸ Profeti, Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza, pagg. 19-21

²⁵⁹ Le informazioni su Regleg sono reperibili in rete al sito: www.Regleg.eu (consultato in data 11/10/2011)

²⁶⁰ Domorenok E., Regioni in Europa, pagg. 75-80

in ragione dell'articolazione delle associazioni stesse. Le associazioni generaliste sono di norma più utilizzate come veicolo di lobbying per le grandi questioni istituzionali²⁶¹, quali il ruolo delle Regioni nella UE e l'istituzione del Comitato delle Regioni. Le associazioni settoriali meglio soddisfano, invece, il bisogno di legittimità e di expertise della Commissione europea e sono, quindi, strumento migliore per affrontare campagne di lobbying tematiche, su settori di policy, quali le politiche marittime o le politiche per le aree di montagna.

²⁶¹ Goergen., *Le lobbying des villes et des régions auprès de l'Union européenne*, pagg. 148-149

Capitolo 2

Tre casi pratici a confronto

2.1 La Lombardia²⁶²

2.1.1 L'associazione "Quattro motori per l'Europa": l'efficacia della coalition building

L'Associazione "Quattro motori per l'Europa" nasce il 9 Settembre 1988 a Stoccarda, ove i presidenti di Baden Württemberg, Catalogna, Rhode-Alpes e Lombardia, firmano un accordo di cooperazione economica, il memorandum, articolato in differenti punti inerenti altrettante aree tematiche, come arte, cultura, ricerca, tecnologia, telecomunicazioni, ecc. Nel 1994 viene conferita una struttura all'associazione e nel 1996 a Milano viene sottoscritta una risoluzione relativa ai progetti pilota per attuare la strategia europea dei "Quattro Motori". La Regione Lombardia, come ricordato nel precedente paragrafo, non ha ancora un proprio ufficio di collegamento a Bruxelles, mentre le altre Regioni ne possiedono già uno.

Le Regioni appartenenti a tale associazione, spesso, associano alle loro azioni ed iniziative anche le Regioni delle Fiandre (Belgio), il Galles (Regno Unito) e la Regione di Malapolska (Polonia). L'associazione si propone di perseguire la crescita economica degli enti territoriali che vi partecipano e il rafforzamento del ruolo delle Regioni nel processo di policy making europeo, offrendo un terreno fertile di sperimentazione e scambio di best practices su temi di interesse comune.

²⁶² Le informazioni di seguito riportate sono frutto delle interviste rilasciate presso la Rappresentanza regionale a Roma e la Rappresentanza regionale lombarda presso Roma in data 8/06/2011

Il 2002 è stato l'anno di presidenza della regione Lombardia, la quale si è impegnata attivamente alla crescita di questo importantissimo network. Tra le principali iniziative da citare ci sono:

- la discussione del nuovo modello di governance europea, in seguito alla pubblicazione del Libro Bianco della Commissione;
- l'organizzazione di una missione comune in Cina per aumentare la visibilità e valorizzare le potenzialità dell'associazione;
- la decisione di promuovere un confronto con le principali organizzazioni non governative in materia di cooperazione decentrata.

I risultati ottenuti dall'associazione, intesa come momento di confronto e dibattito per la definizione di strategie regionali di dialogo e concertazione interistituzionale a livello europeo, ha indotto la Lombardia a farsi promotrice di un altro progetto: la costituzione del cosiddetto "Club delle regioni". L'interesse intorno al dibattito dell'Ue, l'importante ruolo che le diverse Regioni svolgono nel processo di implementazione della legislazione europea, accompagnati dalla constatazione che in alcuni Stati membri le regioni non partecipano in modo adeguato alla preparazione e alla definizione della normativa e delle politiche europee, rappresentano alcune tra le principali motivazioni che hanno indotto la Lombardia a promuovere l'iniziativa. Tale considerazione si lega a mio avviso al ruolo assunto dalla regione Lombardia negli ultimi anni come attore determinante e di peso sia all'interno del Sistema Italia ma anche nel panorama istituzionale europeo. Tale iniziativa, inoltre, può essere inquadrata nell'ottica dell'accrescimento del potere delle Regioni nell'Unione Europea, tra l'altro cresciuto notevolmente grazie ad esempio ad i maggiori poteri attribuiti al Comitato delle Regioni. La valorizzazione degli enti regionali rappresenta il livello dimensionale-ottimale nella dinamica locale/globale, in grado di recepire e soddisfare al meglio le istanze dei cittadini, trasferendo questo rapporto privilegiato con essi a livello comunitario. Il Club si è

fissato l'obiettivo di incidere efficacemente nel processo decisionale europeo attraverso una rete capace di lavorare su progetti comuni rilevanti per lo sviluppo e la competitività. Sul piano pratico le Regioni si sono ritrovate a Bellagio il 16 luglio 2002 e hanno convenuto sui seguenti punti:

- la volontà di costituire il “Club delle regioni” per favorire la circolazione di best practice e di nuovi processi di governante regionali e interregionali;
- la volontà di valorizzare le diversità e la solidarietà tra aree più o meno ricche;
- un rafforzamento del Comitato delle regioni tramite l'azione dell'associazione stessa;
- il sostegno al modello di governance multilivello;
- la richiesta alla Convenzione europea della costituzione di un “codice di consultazione” che chiarisca le modalità di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali e legislativi dell'Ue;
- la richiesta di essere direttamente rappresentate alle sedute del Consiglio dei ministri quando vengono trattate materie di competenza regionale;
- la volontà di incontrarsi sistematicamente per pianificare gli obiettivi futuri e valutare i risultati ottenuti.

La Regione Lombardia, quindi, considera il ruolo delle Regioni un obiettivo di strategica importanza e lo perseguita efficacemente al fine di creare le basi e le condizioni per un coordinamento duraturo tra Stati, Regioni, istituzioni europee ed enti privati, legato ad uno sviluppo economico e commerciale.

2.2 Il Lazio²⁶³

2.2.1 L'esperienza dell'ufficio condiviso del Centritalia: un esperimento innovativo

La rappresentanza regionale del Lazio nasce nel quadro di una comunanza d'intenti con le regioni del Centro Italia. Il principio della coalition building ha sempre caratterizzato l'azione della regione a Bruxelles: tale vocazione, anche se ha perso smalto in alcuni momenti, come ad esempio nel 2000, è rimasta come tratto distintivo della Regione. In quest'ottica si inquadra l'Alleanza a cinque per i fondi europei siglata a Roma nel gennaio del 2011 tra Lazio, Campania, Marche, Umbria e Toscana. L'obiettivo è fare rete per competere nei bandi sulla ricerca. L'iniziativa è stata posta in atto grazie alle Regioni Lazio e Toscana: si tratta di un'intesa politica tra amministrazioni di centro-sinistra per promuovere una cabina di regia comune tra amministrazioni pubbliche regionali e locali, università ed imprese al fine di competere maggiormente all'assegnazione dei fondi europei. L'accordo è stato sottoscritto dagli assessori allo sviluppo e alla ricerca delle Regioni in questione. Dopo la firma dell'accordo, le parole dell'assessore umbro, Mario Giovannetti esemplificano i termini della collaborazione, sottolineando l'importanza del fare rete a Bruxelles: "Ricerca e innovazione necessitano di reti di collaborazione, pubblica e privata, per essere realmente competitive, come evidenziano gli orientamenti comunitari e nazionali in materia. Non potevamo restare indietro e perdere questo treno." L'accordo fa seguito ad uno simile firmato mesi prima dalla Regione del Nord, al fine di scambiare informazioni e consulenze riguardo i progetti europei. Tra le finalità dell'accordo si sottolinea il supporto alla

²⁶³ Le informazioni di seguito riportate sono frutto delle interviste rilasciate presso la Regione Lazio a Roma e la Rappresentanza regionale del Lazio presso Bruxelles il 13/09/2011 e il 5/10/2011

partecipazione delle università, delle imprese e degli organismi di ricerca per migliorare la fase di preparazione delle richieste in modo da arrivare alla presentazione di proposte il più possibile rispondenti alle caratteristiche e ai requisiti imposti dai bandi europei. Il coordinamento ha una struttura snella, di carattere tecnica, a cui è aperta la possibilità ad altre amministrazioni regionali o operatori economici o università di entrare in questo network. Un mese dopo, infatti, anche la Regione Puglia, ha siglato il protocollo d'intesa. Il coordinamento extra regionale serve a rendere le politiche di sviluppo e ricerca territoriali omogenee, nella sana e proficua collaborazione.

I progetti su cui si concentra l'attenzione delle Regioni sono quelli riguardanti i campi delle biotecnologie, l'aerospazio e l'information and communication technology, appunto settori in cui storicamente l'Italia ha investito risorse insufficienti. L'Italia ha il demerito di porre in essere poche attività di lobbying presso le istituzioni europee in merito ai bandi sulla ricerca. La carenza dei fondi statali in merito a tale settore è stato un fattore determinante per rendere consapevoli le Regioni su quanto era necessaria un'azione di coordinamento. Nel memorandum viene chiesto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di contribuire a tale esperienza, cercando di trovare una posizione comune tra tutte le Regioni italiane. Le risorse del VII Programma quadro europeo per la ricerca sono aggiuntive rispetto ai piani regionali e prevedono una competizione tra le regioni d'Europa per gli stanziamenti. Basti pensare che nelle precedenti edizioni su cento progetti italiani partecipanti ai bandi solo 10 si sono aggiudicati un finanziamento. Come si è già detto, la costruzione la strutturazione di una coalition building incisiva aiuta rispetto ad azioni singole non collegate aiuta ad avere maggiori probabilità di usufruire di dotazioni finanziarie significative.

2.3.La Campania²⁶⁴

2.3.1 Il supporto alle attività degli END: l'importanza del networking

Il Rapporto 2010 degli Esperti Nazionali Distaccati italiani è l'espressione più significativa della collaborazione tra Regione Campania e il Clenad Italia (Comité de Liaison des Experts Nationaux Détachés). La Regione si è proposta di stampare e pubblicare il Rapporto annuale del Clenad al fine di sensibilizzare le istituzioni dell'Ue e il pubblico nazionale in merito alle attività ed al ruolo strategico degli END, gli Esperti Nazionali Distaccati presso le istituzioni dell'Unione Europea.

Gli END sono funzionari di amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali con elevati profili professionali in aree considerate di particolare interesse per le istituzioni europee. I funzionari distaccati rappresentano una forma di scambio reciproco in termini di conoscenze, esperienze e capacità professionali fra amministrazioni pubbliche degli Stati membri e le istituzioni dell'Unione Europea. La sezione italiana del CLENAD conta circa 160 END. Il Clenad Italia si riunisce in assemblea annualmente, nominando il comitato direttivo che opera su base volontaria. Il Direttivo elegge il Presidente. Gli END sono presenti in quasi tutte le Direzioni Generali della Commissione Ue, quindi rappresentano la base vera e propria del networking italiano a Bruxelles. A livello pratico, ad esempio, le rappresentanze regionali chiedono informazioni e suggerimenti su i programmi o su iniziative europee a questi funzionari, in modo da reperirle informalmente e prima di altri soggetti regionali. La Regione Campania utilizza tale bacino di contatti continuamente, visto che alcuni END provengono da amministrazioni pubbliche campane.

²⁶⁴ Le informazioni di seguito riportate sono frutto delle interviste rilasciate presso la Regione Campania a Napoli e la Rappresentanza regionale campana presso Bruxelles

La Regione Campania ha colto l'occasione nel 2010 di dare un supporto finanziario al CLENAD Italia, in modo da poter saldare dei rapporti duraturi e proficui con tutti gli END operanti a Bruxelles. Il Dipartimento per le Politiche Europee, il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione hanno partecipato e patrocinato il rapporto in esame su impulso della Regione Campania, grazie anche alla rappresentanza regionale campana e al presidente della Giunta regionale, Stefano Caldoro. Obiettivo primario del Rapporto 2010 è di valorizzare il ruolo degli END e sottolineare la loro utilità per le amministrazioni regionali e nazionali sia a Bruxelles che a Roma. Le Regioni devono conoscere gli END e le loro attività in modo da poter anche agire di comune accordo e collaborazione con la Rappresentanza Permanente d'Italia. Il 2010 è stato un'anno denso di attività ed eventi per il CLENAD al fine di promuovere le loro funzioni. Ad esempio il 26 maggio 2010, il Direttivo di CLENAD Italia è stato convocato ad una seduta in videoconferenza dal Parlamento europeo con la XIV Commissione del Senato, nell'ambito di un'indagine conoscitiva sul sistema paese operante presso le istituzioni dell'Unione Europea. Il Presidente del CLENAD, Sandro D'Angelo, ha voluto ribadire durante quest'occasione le potenzialità degli End nel rafforzare il Sistema Italia e le opportunità che offrono. La Regione Campania, inoltre, ha sostenuto le attività degli END italiani, ospitando presso la propria rappresentanza europea la sessione invernale delle "Conferenze a Mezzogiorno", in collaborazione anche con la sede della Provincia di Trento e Bolzano. I principali destinatari di questi eventi sono gli Uffici di liaison a Bruxelles delle istituzioni italiane, sia pubbliche che private. Questi appuntamenti, che hanno fatto registrare un'ampia partecipazione ed un riscontro particolarmente positivo, rappresentano un importante momento di incontro tra gli END e le istituzioni italiane presenti a Bruxelles. Il ciclo di conferenze è stato tenuto da esperti nazionali distaccati presso le Direzioni Generali della Commissione. Tale iniziativa ha permesso il confronto tra END, amministratori locali e funzionari delle DG e di altre istituzioni

europee su alcune tematiche, come ad esempio ambiente, energia o educazione. Gli incontri di questo genere sono indispensabili per scambiarsi informazioni e conoscere il maggior numero di persone, insomma se si vuole ampliare le attività ed il lavoro delle rappresentanze regionali questi momenti di condivisione sono preziosi fonti di informazioni.

La Regione Campania ha saputo utilizzare la sua rete di contatti per rendersi promotrice di un' istituto ancora poco preso in considerazione dalle amministrazioni regionale e allo stesso tempo si è proposta come forza promotrice degli END, rafforzando implicitamente la sua immagine presso gli attori nazionali e regionali presenti nella capitale europea.

Conclusioni

La questione della dimensione organizzativa degli uffici regionali di collegamento a Bruxelles è strettamente legata alla gamma delle funzioni che ad esso sono destinate. L'analisi dei casi studio effettuata nella parte seconda del presente elaborato ha permesso di tracciare un quadro delle funzioni di tre uffici regionali europei rispettivamente appartenenti ad una Regione del Nord Italia (Lombardia), una del Centro (Lazio) e l'altra del Sud (Campania). Queste tre Regioni pongono in essere attività di lobbying tra loro differenti.

Il lobbying, come si è voluto dimostrare nel testo, non è utilizzato solo dai soggetti economici ma anche dalle amministrazioni regionali al fine di perseguire i propri interessi. Ogni amministrazione regionale, di conseguenza, ha scelto una o più tattiche di pressione verso i decisori europei, secondo la loro esperienza maturata a Bruxelles. Un tratto comune delle attività di pressione delle Regioni prese in esame nell'elaborato è quello di rivolgere maggiore attenzione ai rapporti con la Commissione, la quale auspica e favorisce il dialogo con tutte le organizzazioni portatori di interesse. Gli *inputs* provenienti anche, dalle Regioni sono considerati fondamentali dalle stesse istituzioni europee al fine di creare consenso intorno alle proposte maturate soprattutto nell'ambito dei comitati del Consiglio e della Commissione. La Lombardia, il Lazio e la Campania sono consapevoli delle opportunità di dialogo provenienti dagli organi europei e, quindi, cercano con differenti modalità d'azione di influire il più possibile sulle decisioni comunitarie.

La più basilare delle funzioni adempiute dalle rappresentanze è quella informativa: le delegazioni fungono da canale di trasmissione tra le istituzioni comunitarie e la propria Regione, agendo come un centro raccolta di informazioni e di opportunità. Il lavoro quotidiano consiste poi nell'avere contatti diretti con i funzionari europei e nell'informare, tramite l'invio telematico di bollettini e *newsletter*, le sedi centrali delle Regioni ed anche

agli operatori economici. Ulteriore compito delle delegazioni regionali europee è di fornire supporto logistico a Bruxelles per il personale proveniente dal proprio territorio, che siano esponenti della Giunta, del Consiglio, provinciali o di altri enti territoriali o imprenditori. Il personale regionale in loco ospita incontri nei locali e organizza incontri sia bilaterali che multilaterali con i funzionari europei.

Gli uffici, inoltre, soprattutto se prevedono nel loro modello organizzativo l'ausilio di consulenti dotati di preparazione specialistica in determinate materie, essi possono svolgere un importante ruolo di facilitatori nei progetti europei cofinanziati e nella relativa gestione dei contatti con i rappresentanti delle istituzioni europee, specie nella fase di monitoraggio e valutazione.

Regione Campania e Regione Lombardia, ad esempio, si avvalgono di tale consulenza. Il *networking* o *networking making*, che consiste nell' avere contatti nelle principali istituzioni europee o far parte di associazioni interregionali o di gruppi tematici specifici, è un'altra importante funzione assolta dalla Regioni a Bruxelles. Senza una consolidata rete di rapporti informali o formali, dunque, una sede europea regionale non potrebbe portare avanti nessuna attività o iniziativa utile al fine del *lobbying* verso i decisori europei.

In ultimo ma non meno importante, gli uffici regionali a Bruxelles cercano di rappresentare direttamente in sede europea gli interessi del proprio territorio, mettendo in atto vere e proprie azioni di lobbying. Questa specifica azione è strettamente collegata alle precedenti funzioni descritte poiché tutte insieme permettono alla Regioni di crearsi il proprio spazio a Bruxelles, dove far sentire la propria voce e dare visibilità alle proprie istanze.

L'attività di lobbying può assumere diverse sfumature a seconda che l'ufficio agisca da semplice portavoce delle richieste dell'amministrazione regionale, degli enti locali e dei soggetti privati, da "apripista" per i negoziati per programmi europei o per la parte tecnica relativa alla politica

regionale, o ancora da lobbista. Proprio su quest'ultimo aspetto è necessario effettuare una riflessione riflettere: non di rado i rappresentanti delle sedi regionali a Bruxelles sono incaricati di accompagnare e facilitare l'approvazione dei progetti regionali, sfruttando i contatti creatasi con il tempo con funzionari della Commissione, del Consiglio e con gli europarlamentari eletti nel territorio di appartenenza. Tali posizioni vengono formalizzate in alcuni casi tramite "*position paper*", la Regione Lombardia, come si è precedentemente detto, ha utilizzato questa tattica in merito al registro europeo comune dei lobbisti. L'organizzazione di eventi per promuovere *best practice* regionali e prodotti tipici locali può inoltre aiutare a rafforzare l'immagine della Regione a Bruxelles ed è perciò considerata tra le attività di pressione per sensibilizzare i funzionari delle istituzioni europee su specifiche questioni.

L'attività di lobbying si concretizza pienamente quando le rappresentanze regionali presentano e rendono noto alle istituzioni europee, specialmente alla Commissione, le strategie della Regione su particolari *dossiers*. Quest'attività si va a concretizzare all'interno del percorso che porta il nome di "fase ascendente" del *decision-making* europeo, specie se le proposte avanzate presentano caratteri innovativi. Ovviamente, affinché un ufficio regionale possa portare avanti dette proposte, è importante che alla base ci sia la volontà politica da parte dell'amministrazione regionale. Essa indica le linee guida da seguire nell'arena europea, dando impulsi propositivi alle sedi regionali a Bruxelles affinché le seguano con la massima professionalità e incisività. Le azioni delle Regioni a Bruxelles, quindi, sono principalmente dettate dall'impulso della politica locale. Il supporto all'attività degli End effettuato dalla rappresentanza europea della Regione Campania, descritta nella parte seconda della tesi, è stato deciso dal Presidente della Regione Campania, Stefano Caldoro. Lo stesso governatore e il suo *entourage* hanno ritenuto opportuno fornire assistenza a quest'attività, al fine di avere un ritorno di contatti tra i funzionari italiani nelle istituzioni europee. La Regione Lombardia, ancora, avendo una

struttura gerarchica ben ordinata, riceve continui impulsi dalla Giunta regionale. La rappresentanza europea della Lombardia a Bruxelles è in costante contatto con le Direzioni Regionali e con la Giunta. La rapidità con cui le informazioni vengono comunicate dalla struttura regionale a Bruxelles all'amministrazione centrale in Lombardia è necessaria per la Regione a porre in essere azioni di lobbying su più dossier contemporaneamente.

Quelle passate in rassegna sono dunque le principali funzioni espletate dalla rappresentanze regionali, le quali, almeno nei casi presi in esame, vengono portate avanti in linea di massima con impegno e metodo.

La Regione Campania, in particolare, ha puntato sul *networking* e sul supporto logistico, visto anche la quota considerevole spettante ad essa tramite i Fondi strutturali.

La Regione Lazio, invece, ha puntato sull'attività di promozione del proprio territorio e sul supporto logistico, facendo sistema anche con altre Regioni

La Regione Lombardia, invece, si presenta a Bruxelles come un attore dinamico e attivo in tutte le sedi comunitarie, proponendo il proprio modello di *best practice* regionale e di sviluppo, al fine di influire sulle decisioni europee e ritagliandosi in questo modo uno spazio di manovra "quasi" indipendente dallo Stato. Oggi la presenza stabile di uffici regionali di collegamento nel cuore dell'Europa, che alla fine degli anni Ottanta era solo un fenomeno sporadico, è strategica, per non dire obbligata, poiché ha permesso alle Regioni di ritagliarsi un loro spazio nel sistema decisionale europeo.

In conclusione, i percorsi più utilizzati per influire da parte regionale sulle decisioni dell'amministrazione europea sono quelli che consentono una pronta realizzazione degli obiettivi delle Regioni o perché diretti, come gli uffici di Bruxelles, o perché informali, come incontri *face to face*, come si ha avuto modo di sottolineare nella parte seconda dell'elaborato. Il Comitato delle Regioni viene utilizzato dalle strutture regionali a Bruxelles e dalle sedi centrali per porre all'attenzione del dibattito europeo questioni

considerate importanti per un determinato territorio a seconda se il Presidente della Giunta o un rappresentante di un ente locale è membro effettivo di esso. L'istituzione del Comitato delle Regioni, fondata sui tre principi fondamentali della sussidiarietà, prossimità e partenariato, ha significato un punto di passaggio da una fase in cui le Regioni erano chiamate solo nella fase di attuazione, alla partecipazione nella fase di elaborazione delle politiche dell'Unione Europea. Nel corso degli ultimi venti anni questa istituzione, quindi, ha cresciuto il suo potere, cercando di diventare un "Parlamento" delle Regioni e degli enti locali. Gli altri percorsi descritti, quelli della Legge n.11 del 2005 e quello della Legge n. 131 del 2003 non sembrano essere ancora pienamente utilizzati per tutte le potenzialità che possono esprimere.

Tale legislazione ha posto le basi – da svilupparsi ulteriormente- per preparare una posizione comune delle Regioni da portare in sede europea, tramite un confronto con il Governo. L'organizzazione delle Regioni in seno al Comitato delle Regioni e alle associazioni transeuropee possono sicuramente completare l'azione comune di pressione delle Regioni. L'impegno continuo sul lungo periodo e lo scambio di informazioni tra le Regioni italiane sono le basi fondamentali per agevolare la loro collaborazione.

In sostanza, il semplice fatto che a Bruxelles vi siano le strutture regionali, permette a questi ultimi di essere costantemente aggiornati su quanto si sta discutendo nelle istituzioni europee e di organizzare una rete di contatti con altri organismi regionali di altri paesi o con altri attori italiani, che possano favorire il formarsi di coalizioni di portatori di interessi e *lobbies*. Nel corso degli anni i canali di accesso all'arena decisionale europea a disposizione delle Regioni sono molteplici.

I canali di accesso – lo si è evidenziato nell'elaborato- possono essere diretti, ponendo le Regioni in un rapporto non mediato con le amministrazioni centrali nazionali, o indiretti, cioè mediati tramite lo Stato

nazionale. Le Regioni italiane, quindi, si sono affermate come attori politici che godono di una certa autonomia sulla scena europea.

Come si ha avuto modo di dimostrare, a livello regionale – per i casi presi in esame- esistono sia gli strumenti legislativi nazionali adeguati, sia le capacità dei funzionari presenti a Bruxelles per effettuare un' efficace attività di lobbying. Il risultato di queste attività consiste in preziosi *networks* europei che sarebbe necessario oggi gestire più efficacemente con le azioni delle singole Regioni in un'ottica coordinate sempre più in un'ottica di Sistema Italia.

Ringraziamenti

Per la realizzazione di questo lavoro è necessario ringraziare:

il mio relatore, il Prof. Pier Luigi Petrillo, il mio correlatore il Prof. Mario Di Folco, il Dott. Tommaso Amico di Meane, il mio tutor presso il Dipartimento per le Politiche Europee, Dott. Angelo Zedde, il Nucleo per la Repressione delle frodi comunitarie della Guardia di Finanza presso il Dipartimento per le Politiche europee tutto, il mio tutor presso il Comitato delle Regioni, Dott. Serafino Nardi (capo unità dell'Ufficio stampa del Comitato delle regioni) ed in ultimo ma non in ordine di importanza, la mia famiglia e la mia ragazza, Antonella, per la pazienza con cui hanno saputo attendermi e l'impazienza con cui hanno saputo spronarmi.

Appendice. Elenco delle interviste

- Anci-sede di Roma.
- Associazione "Il Chiostro".
- Comitato delle Regioni.
- Commissione Europea- Dg Regio.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.
- Dipartimento per le Politiche europee- Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica-Ministero dello Sviluppo Economico.
- Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea.
- Regione Lazio- sede di Roma.
- Regione Lazio- Rappresentanza presso Bruxelles.
- Regione Lombardia- Rappresentanza presso Roma.
- Regione Lombardia- Rappresentanza presso Bruxelles.
- Regione Campania- sede di Napoli.
- Regione Campania- Rappresentanza presso Bruxelles.
- Unioncamere Campania- Rappresentanza presso Bruxelles.
- Regione Puglia- Rappresentanza presso Bruxelles.

Bibliografia

- Alfieri A. (2007), La politica estera delle Regioni, Il Mulino , Bologna.
- Alicino F. e Amico di Meane T. (2011), La governance in Italia, in Decaro M.(a cura di), Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, Ivrea.
- Andersen S.S., Eliassen K.A. (1991) , “European community lobbying”, in European journal of Political research, European consortium for political research, Bruxelles.
- Antonelli V. (2007), I raccordi interistituzionali nella dialettica con l’Unione Europea, in Groppi T., Carpani G., Olivetti M., Siniscalchi A., Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005, Il Mulino, Bologna.
- Anzon A. (2003), Le Regioni e l’Unione Europea: l’esperienza italiana, in D’Atena A. (a cura di), L’Europa delle autonomie. Le Regioni e l’Unione Europea, Giuffré, Milano.
- Associazione “Quattro motori per l’Europa” (1997), Le Regioni come partner dell’Unione Europea, Risoluzione di Stoccarda.
- Badiello L. (2000), "Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles", in Le istituzioni del federalismo I, Maggioli editore, Rimini.
- Baldi B. (2006), Regioni e federalismo. L’Italia e l’Europa, Editrice Clueb, Bologna.
- Bartole S., Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli Affari Regionali, “Quaderni costituzionali n.1, 1982, Il Mulino, Bologna.
- Bassu C. (2005), La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale, in Groppi T., Petrillo P., Cittadini, governo e autonomie, Giuffré, Milano.
- Baumgartner F.R., Leech B.L. (1998), Basic interests: the importance of Groups in politics and in political science, Princeton University press, Princeton.

- Boltz M.M., “Blame Ulysses S. Grant for lobbyists”, The Washington Times (13/02/2010)
- Brancoli R. (1990), In nome della lobby, Garzanti, Milano.
- Brunazzo M. (2004), "Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla Ue", in Le Istituzioni del federalismo XXV, Maggioli editore, Rimini.
- Caciagli M. (2003), Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazioni, Il Mulino, Bologna.
- Cartabia M., Violini L. (2005), Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, Le Regioni n.4, Il Mulino, Bologna.
- Catelani E. (2002), Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo, in Caretti P., Osservatorio sulle fonti, Giappichelli editore, Torino.
- Chiappetti A. (2004), Profili costituzionali del potere estero delle Regioni, in Buquicchio M., Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni, Cacucci, Bari.
- Ciaffi A. (2010), Le Regioni e l'Unione Europea: lobbisti o decisori?, in Pirzio G.A. (a cura di), Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione Europea, Euroma Editrice-La Goliardica, Roma.
- Ciccaglioni P. (2010), Le strutture regionali per la gestione degli affari europei, Giuffré, Milano.
- Coen D., Richardson J. (2009), Lobbying the European Union: institutions, actors and issues, Oxford University Press, Oxford.
- Commissione delle Comunità Europee (2001), La governance europea. Un libro bianco, Bruxelles.
- D'Atena A. (2000), Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane, in Le Regioni, n.3-4, Il Mulino, Bologna.

- Decaro M. (2011), Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, Ivrea.
- Dell'Acqua C. (2004), L'analisi di impatto della regolamentazione tra politica e amministrazione, Il Filangieri n. 1.
- Di Folco M. (2007), La garanzia costituzionale del potere normativo locale, CEDAM, Padova
- Domenichelli L. (2007), Le regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione, Giuffré, Milano.
- Domorenok E. (2010), Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governante europea, Carocci Editore, Roma.
- EPAD (2006), European union and public affairs directory, Dod's Parliamentary Companion, Bruxelles.
- Fabbrini S., Morata F. (2002), L'Unione Europea. Le politiche pubbliche, Laterza, Bari-Roma.
- Fabbrini S. (2003), L'europeizzazione dell'Italia, Laterza, Bari.
- Fantozzi P. (2001), Politica, istituzioni e sviluppo: un approccio sociologico, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Gaeta G.L. (2010), L'attività di lobbying nell'Unione Europea, in Queste Istituzioni n.156-157, Consiglio italiano delle scienze sociali, Roma.
- Gabrielli A (2011), Grande dizionario italiano, Hoepli, Milano.
- Goergen P. (2004), Le lobbying des ville set des régions auprès de l'Union européenne, D&P Service, Bruxelles.
- Grant W. (1993), Pressure groups and European Community. An overview, in S.Mazey e J.Richardson, Lobbying in the European Community, Oxford University press, Oxford.
- Graziano G. (2002), Le lobbies, Editori Laterza, Bari.
- Groppi T. (2005), La devolution e il nuovo Titolo V, in Groppi T., Petrillo P., Cittadini, governo e autonomie, Giuffré, Milano.

- Hecló H. (1978), Issue networks and the executive establishment, in King A., The new American political system, American Enterprise institute, Washington.
- Hooghe L., Marks G. (2001), Multi-level governance and european integration, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham.
- Key V.O. (1964), Politics, parties and pressure groups, Crowell, New York.
- Isoni A. (2010), Assonanze pleonaistiche e obiettivi produttivistici dell'Alta Autorità CECA, in Rivista di Studi Politici Internazionali, vol. 77, n. 1.
- Iurato G. (2005), Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo, Giuffré, Milano.
- Jordan G. (1990), Sub-governments, policy communities and networks. Refilling the old bottles?, in Journal of theoretical politics, 2, 3.
- Keating M. (1999), "Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies" in Regional and Federal studies, vol.9 n.1, Routledge, Londra.
- Kohler-Koch B. (1999), Eising R. (a cura di), The transformation of Governance in the European Union, Routledge, Londra.
- Lupo N. (2000), La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione, Quaderni costituzionali n.3.
- Lupo N. (2003), Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni, Il Mulino, Bologna.
- Lupo N., Gianniti L. (2008), Corso di diritto parlamentare, Il Mulino, Bologna.
- Mangiameli S. (2005), Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governante europea, Issirfa, Roma.

- Marini F.S. (2003), La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione Europea, in D'Atena A., L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea, Giuffr , Milano.
- Mascia M. (1996), Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea, CEDAM, Padova.
- Mattina L. (2010), I gruppi di interesse, Il Mulino, Bologna.
- Mazey S., J.Richardson (1993), Lobbying in the European Community, Oxford University Press, Oxford.
- Morlino L. (1999), Europeanization and representation in two Europes. Local institutions and national parties, intervento al convegno sui sistemi multi-partitici, Istituto Universitario Europeo, Firenze.
- Morrone A. (2009), Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, Franco Angeli editore, Roma.
- Norton P. (1999), Parliaments and pressure groups in Western Europe, Frank Cass, Londra.
- Nownes A. (2006), Total lobbying. What lobbyists want (and how they try to get it), Cambridge University press, Cambridge.
- Nugent N. (2008), Governo e politiche dell'Unione Europea, vol. II: Istituzioni e attori politici, Il Mulino, Bologna
- Olson M. (1983), La logica dell'azione collettiva, Feltrinelli, Milano.
- Olivetti M. (2002), Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?, Il Mulino, Bologna.
- Palermo F. (1999), Il potere estero delle Regioni, CEDAM, Padova.
- Palermo F. (2005) , Il potere estero delle Regioni, in Groppi T. , La devolution e il nuovo Titolo V, in Groppi T., Petrillo P., Cittadini, governo e autonomie, Giuffr , Milano.
- Pasquino G. (1987), La rappresentanza degli interessi, attivit  di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili, in "Stato e Mercato" n.3, Il Mulino, Bologna.

- Pasquino G. (2004), Gruppi di pressione, in N.Bobbio, N.Matteucci, G.Pasquino, Dizionario della politica, Utet, Torino.
- Peterson J. (1994), studio “Playing the transparency game: consultation and policy making in the European Commission”, Centre for European policy studies, Bruxelles.
- Petrillo P.L. (2006), Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano, Rassegna parlamentare 48 n.2, Roma.
- Petrillo P. (2007), Unione Europea, Governo nazionale e Regione nella c.d. “fase ascendente” tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento, in Carpani G., Groppi T., Olivetti M., Siniscalchi A., Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005, Il Mulino, Bologna.
- Pierucci A. (2004), Il Comitato delle Regioni: un contributo essenziale ad una buona legislazione europea, Formez, Roma
- Pirzio A.G. (2010), Lobbying e rappresentanza della società civile nell’Unione Europea, Euroma Editrice-La Goliardica, Roma.
- Pizzetti F. (2000), Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, Le Regioni n.1, Il Mulino, Bologna.
- Pizzorno A. (1981), Il sistema pluralistico di rappresentanza, in S. Berger, L’organizzazione degli interessi nell’Europa Occidentale, Il Mulino, Bologna.
- Profeti S. (2004), Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza, CIREs, Firenze.
- Radaelli C. (2000), Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change, European integration online papers (EIOP), Bruxelles.
- Rapporto Clenad (2010), Esperti nazionali distaccati presso le istituzioni dell’Unione Europea, Regione Campania, Bruxelles.
- Rapporto del Comitato delle Regioni (2011), Associations/bureaux de représentation régionale et communale a Bruxelles.
- Regonini G. (2001), Capire le politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna.

- Rhodes R.A.W., Marsh D., New directions in the study of policy networks, in “European journal of political research 1993, 21”.
- Scharpf F. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Scholzman K.L., Tierney J.T. (1986), *Organized interests and American democracy*, Harper & Row, New York.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1993), *Organized interests and the Europe of 1992*, in N.J.Ornstein, M.Pearlman, *Political power and social change. The United States faced a United Europe*, AEJ Press, Washington.
- Smismans S. (2004), *Civil society and legitimate European governance*, EE, Cheltenham.
- Tizzano A. (1992), *Sull’attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87*, in *Problematica del diritto delle Comunità europee*, Il Foro Italiano, Roma
- Torchia L. (2000), *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna.
- Vanoni L.P. (2004), *Fra Stato e Unione Europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato n.6*, Roma.
- Villani U. (2004), *I rapporti delle Regioni con l’Unione Europea* in Buquicchio M., *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Cacucci, Bari.

Sitografia

- ANCI- Associazione Nazionale Comuni Italiani:
www.anci.it
- Assemblea delle Regioni d' Europa:
www.aer.eu
- Associazione delle Regioni Frontaliere Europee:
www.aebr.eu/en/index.php
- Associazione "Il Chiostro":
www.ilchiostro.org
- Assolombarda:
www.assolombarda.it
- Camera dei Deputati:
www.camera.it
- CINSEDO- Centro interregionale studi e documentazione:
www.regioni.it
- Cipi Foundation:
www.cipi-network.org
- Comitato delle Regioni:
www.cor.europa.eu
- Commissione Europea:
http://ec.europa.eu/index_it.htm
- Commissione Europea, DG Regio:
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.cfm
- Commissione Europea e gruppi di interesse:
http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_en.htm
- Conferenza delle Regioni Europee Vitivinicole:
www.carev.org
- Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime:
www.crpm.org

- Conferenza Stato Regioni ed Unificata:
www.statoregioni.it
- Confindustria:
www.confindustria.it
- Consiglio dell'Unione Europea:
www.consilium.europa.eu
- Consiglio delle Regioni e dei Comuni d'Europa:
www.ccre.org
- Dipartimento per gli Affari Regionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri:
www.affariregionali.it
- Dipartimento per le Politiche europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri:
www.politicheeuropee.it
- Formez:
www.formez.it
- Issirfa-Istituto di Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie:
www.issirfa.cnr.it
- Lobbying Italia:
www.lobbyingitalia.com
- Ministero degli Affari Esteri:
www.esteri.it/mae/it
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali:
www.lavoro.gov.it/Lavoro
- Network delle Regioni con Poteri legislativi:
www.regleg.eu
- OICS- Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo:
<http://www.oics.it/>
- Parlamento Europeo:
www.europarl.europa.eu

- Rappresentanza Permanente d' Italia presso l' Unione Europea:
www.italiaue.esteri.it/Rapp_UE
- Regione Campania:
www.regione.campania.it
- Regione Lazio:
www.regione.lazio.it
- Regione Lombardia:
www.regione.lombardia.it
- Registro europeo per la rappresentanza degli interessi:
http://europa.eu/transparency-register/index_it.htm
- Senato della Repubblica:
www.senato.it
- Svimez:
www.svimez.it
- Tecnostruttura:
www.tecnostruttura.it
- Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani:
www.uncem.it
- UPI- Unione Province Italiane:
www.upinet.it
- Vivi Europa-Dipartimento per le Politiche europee-Presidenza del Consiglio dei Ministri:
www.vivieuropa.it