



Università degli Studi di Palermo

Facoltà di Scienze della Formazione

Corso di Laurea in Comunicazione Internazionale

*“Influenze e limiti dell’Unione Europea
nell’ordinamento e nello sviluppo della
Regione Siciliana”*

Tesi di Laurea di:

Caterina Pacella

Matr. : 0551464

Relatore:

Ch.mo Giuseppe Lauricella

A.A. 2010-2011

*A mia Nonna,
speciale perché c'è e c'è sempre stata.*

*Ai miei Genitori e a mio Fratello,
costanti punti di riferimento.*

Indice

Introduzione	pag.	6
Capitolo I.....	pag.	11
Due versanti incidenti e paralleli: Unione Europea e Stato italiano.		
– Sguardo alle Regioni –		
1. Ordinamento europeo e ordinamento italiano.....	pag.	11
1.1.Come l’ordinamento interno italiano si adatta a quello comunitario	pag.	17
2. Conseguenze della Riforma del Titolo V della Costituzione: diritto europeo e Costituzione italiana in seguito alla modifica dell’art. 117	pag.	21
2.1.Fase <i>ascendente e discendente</i> del diritto comunitario da parte delle Regioni	pag.	26
2.2.Come le Regioni recepiscono il diritto comunitario: normativa nazionale e regionale prima e dopo la riforma	pag.	35
2.3.La legge comunitaria regionale	pag.	40
3. Teoria dei “controlimiti”	pag.	44
Capitolo II	pag.	48
Un’Isola nell’Europa: rapporti e caratteristiche della Sicilia		
1. Sicilia: una Regione a Statuto speciale.....	pag.	48
1.1 Caratteristiche dello Statuto siciliano.....	pag.	51
2. Funzione legislativa.....	pag.	54
2.1. Potestà legislativa “esclusiva”	pag.	55
2.2. Potestà legislativa “concorrente”	pag.	58
3. Rapporti tra Stato e Regione	pag.	60

3.1. Conferenza Stato-Regioni.....	pag.	63
4. La Regione e l'Unione Europea.....	pag.	66
4.1. I rapporti autonomi della Sicilia con gli altri Stati membri	pag.	66
Capitolo III	pag.	69
Politica di coesione per lo sviluppo della Sicilia		
1. La Programmazione comunitaria 2007-2013.....	pag.	69
1.1.Obiettivo "Convergenza"	pag.	70
1.2.Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"	pag.	71
1.3.Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"	pag.	74
2. Programmi operativi.....	pag.	76
2.1.Quadro Strategico Nazionale 2007-2013	pag.	81
3. Fondi strutturali in Sicilia – PO FESR 2007-2013.....	pag.	85
4. Fondo Sociale Europeo (FSE), Programma di Sviluppo Rurale (PRS) e Fondo Europeo per la Pesca (FEP)	pag.	92
Capitolo IV	pag.	96
L'asse 3: Valorizzazione delle attività culturali per il settore turistico e lo sviluppo in Sicilia		
1. Impatto turistico nello sviluppo della Regione Siciliana	pag.	97
2. Analisi degli obiettivi specifici e operativi con particolare riferimento all'"Obiettivo specifico 1 e 3"	pag.	99
3. Un caso particolare: <i>Cous cous Fest</i> nella provincia di Trapani	pag.	104

Conclusioni.....pag. 107

Riferimenti bibliograficipag. 111

Introduzione

Il presente lavoro nasce dall'idea di voler analizzare i rapporti che legano l'Unione Europea e la nostra Regione, la Sicilia, considerando le modifiche che sono state apportate a tali rapporti nel corso degli anni. Questo ha permesso di far emergere l'Isola nel contesto europeo come un'immagine tridimensionale degna di attenzione, procedendo dal generale al particolare.

Nello specifico, si è ritenuto opportuno, al fine di una maggiore chiarezza didascalica, dividere immaginariamente il lavoro in due parti: la prima parte, costituita dai primi due capitoli, in cui vengono analizzati “influenze e limiti” dell'Unione Europea in riferimento all'ordinamento della Regione Siciliana e la seconda, costituita dai restanti due capitoli, in cui si fa riferimento allo sviluppo della Regione.

Prima di analizzare nella fattispecie la Sicilia, era necessario volgere uno sguardo alle Regioni e all'importanza che esse hanno assunto nei rapporti con l'Unione soprattutto in seguito alla Riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, considerata l'ultimo “*step*” del processo che permette alle Regioni di estendere le proprie competenze in ambito comunitario. L'art. 117. Cost. è significativo in merito a quanto è stato appena affermato, perché recita che « *la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei*

vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e, inoltre, definisce nello specifico il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea. Alle Regioni viene riconosciuto, infatti, un nuovo potere che fino a quel momento era affidato esclusivamente allo Stato. La sentenza Costa/Enel del 15 luglio 1964, inoltre, ha stabilito che i Trattati e il diritto che vengono adottati dall'Unione prevalgono sempre sul diritto del singolo Stato membro che ne fa parte: le disposizioni europee esercitano sempre la propria supremazia nei confronti del diritto nazionale nello stesso ambito di competenza e, di conseguenza, vengono anche previste le modalità che consentono l'adattamento dell'ordinamento interno a quello comunitario. In caso di contrasto tra le norme costituzionali e quelle europee è prevista la "Teoria dei controlimiti" che « *consiste nella difesa della sovranità statale nel caso in cui fosse minacciata da primato comunitario in alcuni valori considerati irrinunciabili dall'ordinamento interno*». All'ordinamento europeo viene anche "affidata" la funzione di "ordinamento sovranazionale" perché ha il compito di coordinare i singoli ordinamenti nazionali.

Si vedrà anche come, con la Riforma del Titolo V della Costituzione, vengono stabilite le misure di partecipazione delle Regioni alla fase *ascendente* e *discendente* del diritto comunitario che, rispettivamente, corrispondono alla fase di formazione e di attuazione degli atti normativi

dell'Unione Europea. In quest'ultimo caso, la Riforma ha anche introdotto un'importante novità cioè l'utilizzo della cosiddetta *legge comunitaria regionale*, per la quale sono previste modalità di approvazione e contenuti diversi rispetto alle leggi ordinarie. L'effettivo grado di partecipazione delle Regioni al recepimento del diritto comunitario viene stabilito dalla legge La Loggia n. 131 del 2003 e dalla legge Buttiglione n. 11 del 2005 la quale, abrogando la prima, disciplina, appunto, il ruolo delle Regioni nei processi comunitari in seguito alla Riforma del 2001.

Anche la nostra Regione, la Sicilia, ha risentito, quindi, delle conseguenze apportate dalla modifica del Titolo V della Costituzione e merita particolare attenzione perchè, com'è noto, si tratta anche di una Regione a Statuto speciale. In quanto tale è dotata di una propria disciplina che viene prevista dallo Statuto stesso - non dalla Costituzione come, invece, accade per le Regioni ordinarie - e da una potestà legislativa e un'autonomia più ampie rispetto a queste ultime. Nella Sicilia si riscontrano alcune peculiarità (riguardanti soprattutto le funzioni, i rapporti finanziari e gli organi giurisdizionali) che le permettono di contraddistinguersi non solo dalle Regioni ordinarie, ma anche dalle altre Regioni a Statuto speciale. Per esempio, lo Statuto della Regione Siciliana non prevede il rispetto del limite degli obblighi internazionali, già previsto dalla sentenza 120 del 30 giugno 1969 della Corte costituzionale.

La Sicilia è una Regione che può vantare l'ausilio da parte dell'Unione anche nel processo di sviluppo regionale attraverso la politica di coesione che ha come obiettivo principale quello di minimizzare gli squilibri fra i diversi livelli di sviluppo delle Regioni dei Paesi facenti parte dell'Unione attraverso politiche dirette e azioni che implementino lo sviluppo economico: la Programmazione comunitaria. Attualmente è in corso la Programmazione comunitaria 2007-2013, basata su tre obiettivi principali: "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione", "Cooperazione territoriale europea". Vengono approvati i cosiddetti *Programmi operativi*, in cui ogni Stato membro sottolinea le priorità strategiche che intende adottare e che essi articolano in assi prioritari di intervento. In base alle tematiche che questi Programmi trattano, possono distinguersi in *nazionali*, *regionali* e *interregionali*. Tra la politica di coesione comunitaria e le strategie dei singoli Stati è necessario che si instauri una forte "intesa" per il raggiungimento di tale scopo, l'Italia ha presentato un *Quadro Strategico Nazionale*, che attualmente dà maggiore importanza all'innovazione, al capitale umano, alla valorizzazione ambientale e a tutti gli elementi considerati indispensabile al fine di una crescita nei territori in questione.

Di fronte a queste misure, però, la Regione Siciliana, nonostante possa vantare l'ausilio da parte dell'Unione, subisce notevoli ritardi a causa della mancanza di alcuni strumenti essenziali (un Piano rifiuti appropriato, un opportuno strumento di adeguamento dei trasporti e una valida strategia

regionale sull'innovazione, sull'istruzione) che, per esempio, limitano e rallentano l'attuazione dell'attuale Programmazione 2007-2013. Il Programma Operativo FESR, attraverso sette assi prioritari di intervento, definisce l'obiettivo principale della strategia attuata dalla Regione, ovvero quello di *«innalzare e stabilizzare il tasso di crescita medio dell'economia regionale, attraverso il rafforzamento dei fattori di attrattività di contesto e della competitività di sistema delle attività produttive, in un quadro di sostenibilità ambientale e territoriale e di coesione sociale»*.

Uno dei sette assi prioritari sarà oggetto di analisi dell'ultimo capitolo: l'Asse 3, che valorizza le attività culturali per il settore turistico e lo sviluppo della Sicilia, in quanto viene considerato un punto di forza dell'economia della Regione. Per questa ragione, anche l'attuale Programmazione ha puntato sul potenziamento dell'offerta e sul miglioramento dell'attrattività turistica, come, per esempio è accaduto a San Vito Lo Capo, un piccolo paese della provincia trapanese, con l'organizzazione di una manifestazione finanziata, per buona parte, dall'Unione Europea: il *Cous Cous Fest*. Questa ha favorito, da un lato, il prolungarsi della stagione estiva, al fine di favorire la crescita economica e, dall'altro, un contributo al processo di integrazione e pacificazione tra popoli, in quanto riunisce culture e Paesi diversi, attraverso il piatto della pace ricco di simbolismo e di cultura: il *cous cous*.

Capitolo I

Due versanti incidenti e paralleli: Unione Europea e Stato italiano.

- Sguardo alle Regioni -

1. Ordinamento europeo e ordinamento italiano

La vita dei cittadini europei è regolata dall'intersezione della normativa europea e di quella nazionale che permette ai singoli individui giuridici di essere inseriti contemporaneamente in molteplici ordinamenti. Si forma, così, una struttura che assume una forma concentrica in cui interagiscono e si intersecano l'ordinamento appartenente alla propria ripartizione comunale, statale, regionale e quello comunitario. Questa "convivenza" deve basarsi sul principio di sussidiarietà¹, di leale collaborazione e di trasparenza. A primo impatto, viene istintivo fare delle precisazioni in merito all'ordinamento europeo e all'ordinamento italiano.

¹ Il **principio di sussidiarietà** inizialmente era previsto esclusivamente dall'ordinamento comunitario, ma in un secondo momento si è diffuso anche nell'ordinamento italiano, diventando anche oggetto di revisione costituzionale - procedimento che permette di garantire la *rigidità* costituzionale - del 2001. L'art. 5.2 Tce stabilisce che « la Comunità interviene ... soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque ... essere meglio realizzati a livello comunitario». Da un'accurata analisi di tale principio emerge una sua doppia valenza: da un lato, significa che se la Comunità può intervenire solo se lo Stato membro non può perseguire un determinato obiettivo; dall'altro, invece, significa che la competenza deve restare esclusivamente dello stato qualora la Comunità non possa fare meglio di quest'ultimo e, per questo, essa sarà costretta ad astenersi.

Secondo la concezione monista, un ordinamento deriva dall'altro. In una struttura piramidale gerarchica, l'ordinamento originario assume una posizione di preminenza sull'altro e, di conseguenza, si arroga il diritto di pronunciare l'ultima parola in materia dei rapporti con quest'ultimo. A differenza della concezione pluralistica, secondo cui, invece, entrambi gli ordinamenti vengono messi sullo stesso piano (e, per questo, considerati separati e indipendenti). Le singole esperienze degli stati facenti parte dell'Unione Europea, aggregandosi fra loro, permettono la costituzione di una nuova realtà che, però, vive in piena autonomia ma che, nonostante ciò, riesce comunque a influenzarne scelte politiche e ordinamenti interni.

Prendendo come punto di partenza l'ordinamento, è necessario soffermare l'attenzione sulle modalità con cui lo Stato contrae una serie di *obblighi di diritto internazionale*. Questi, infatti, possono avere origine pattizia ovvero consuetudinaria. Quando affermiamo che hanno natura pattizia intendiamo che possono derivare da trattati o da accordi di diversa natura, in forma esemplificata. Nel primo caso, dopo la firma, è richiesta la ratifica che, secondo il diritto internazionale, è l'*istituto giuridico mediante il quale un soggetto – lo Stato nella fattispecie - fa propri gli effetti di un negozio (un accordo) concluso con terzi dal proprio rappresentante – il governo nel caso italiano, attraverso l'operato del ministro degli affari esteri, il quale opera e agisce tenendo conto degli indirizzi fissati dal Consiglio dei Ministri*. Nel secondo caso, invece, non è prevista la ratifica,

ma è una semplice firma a vincolare lo stato. Come recita il comma 8 dell'art. 87 della Costituzione, nell'ordinamento italiano l'atto di ratifica è affidato al Presidente della Repubblica e, in alcuni casi deve essere autorizzato con la forma giuridica della legge ordinaria del Parlamento (come stabilisce l'art. 80 della Cost.). Questo avviene quando la ratifica riguarda un trattato la cui esecuzione comporta:

- Variazione del territorio;
- Oneri finanziari a carico dello Stato;
- Modificazioni di leggi;
- Trattati che hanno natura politica, nel senso che vincolano la politica estera della Repubblica;
- Trattati che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari internazionali, ovvero una limitazione della sovranità dello Stato.

Spesso, i trattati di natura politica vengono considerati semplici accordi e, di conseguenza, si è proceduto senza alcuna ratifica e, dunque, senza alcuna legge di autorizzazione. Nonostante ciò, devono essere comunque pubblicati nel testo integrale sulla Gazzetta Ufficiale, insieme a tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga.

Secondo i trattati e la giurisprudenza comunitaria, *non solo lo Stato, ma tutte le persone fisiche e giuridiche* vengono considerati destinatari del diritto comunitario; questo determina nei loro confronti situazioni

giuridiche di vantaggio, ovvero diritti, e di svantaggio, nonché obblighi, la cui disciplina *prevale sul diritto interno*. A tal proposito è doveroso parlare del primato del diritto europeo su quello interno. A partire dalla sentenza Costa/Enel del 15 Luglio 1964², i Trattati e il diritto adottati dall'Unione Europea in riferimento ai Trattati, prevalgono sul diritto dei singoli Stati membri. Di conseguenza, i Paesi appartenenti all'Unione non possono applicare alcuna legge o norma in contrasto con il diritto europeo e, per questo, viene considerato uno dei cardini di tale diritto. Il Trattato di Lisbona basa questo primato, considerato “assoluto” in quanto ne beneficiano tutti gli atti europei di carattere vincolante e valido nei confronti di qualsiasi atto normativo nazionale – legge, regolamento, decreto, ordinanza, ecc – emesso dal potere esecutivo e/o legislativo dello Stato membro, sul principio di attribuzione, considerato uno dei pilastri fondamentali che reggono – insieme al principio di sussidiarietà e proporzionalità – la costruzione della Costituzione, ed espresso sia dall'articolo 1 del Trattato sull'Unione europea (TUE)³, sia dall'articolo 2 («*Gli Stati esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria*») del Trattato sul funzionamento dell'Unione

² In *Racc.*, p. 1129.

³ Noto anche come *Trattato di Maastricht*, firmato il 7 febbraio 1992 dai dodici Paesi Membri dell'allora Comunità Europea (oggi Unione Europea) ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, e ha subito delle modifiche con l'entrata in vigore del *Trattato di Lisbona* mantenendo il suo titolo attuale.

europea (TFUE)⁴. La Costituzione attribuisce l'ambito delle competenze all'Unione definendo i limiti del primato del diritto europeo attraverso il principio di attribuzione. Secondo tale primato, quindi, le disposizioni europee prevalgono sempre sul diritto nazionale in riferimento alla stessa materia, sia nella materia di competenza esclusiva che in quella di competenza concorrente. Nel caso in cui il diritto internazionale sia entrato in vigore prima di quello europeo, la norma in questione deve essere prima "disapplicata", ma ciò non significa che venga ritenuta invalida; si intende, in questo caso, che la normativa nazionale affida all'ordinamento, come sancito dall'articolo 11 della Costituzione, il compito di operare in materia. Il diritto interno dello Stato in esame non viene né annullato, né abrogato, ma viene semplicemente sospesa la sua forza vincolante. Inoltre, è possibile considerare l'ordinamento europeo come un ordinamento sovranazionale in grado di coordinare i singoli ordinamenti nazionali. Questo agisce anche a favore dei singoli cittadini, protetti in modo uniforme dal diritto europeo in tutto il territorio dell'Unione. Il compito di controllare la corretta applicazione del diritto comunitario è affidato alla Corte di giustizia che deve condannare, tenendo conto dei ricorsi previsti dai Trattati istitutivi, gli Stati membri che non lo rispettano. Anche il giudice nazionale deve far in modo che si rispetti il diritto comunitario e, in caso di eventuali dubbi ha la facoltà di presentare un rinvio pregiudiziale. Nel caso in cui si

⁴ Il TFUE, ex *Trattato che istituisce la Comunità europea*, è stato modificato dal *Trattato di Lisbona*, noto anche come *Trattato di Riforma*, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009.

presentasse una questione pregiudiziale sulla validità di una norma nazionale, una sentenza del 19 giugno 1990⁵ della Corte di giustizia stabilì che il giudice nazionale deve sospendere nell'immediato la norma in questione finché non si pronuncia in esito alla soluzione fornita dalla Corte. Grazie al Trattato di Lisbona, inoltre, è stato attribuito alle diverse istanze nazionali, un maggior grado di partecipazione ai processi decisionali europei⁶. Per questo motivo, l'ordinamento europeo viene considerato maggiormente "nazionalizzato" e, secondo molti, l'integrazione delle diversità – destinate a vivere ancora - è il principio su cui si basa il futuro dell'Unione europea.

⁵ Sentenza *Factortame*, causa C 213/89 della Corte Costituzionale.

⁶ Questo si è verificato perché durante la costruzione dell'Unione Europea, le competenze delle sue istituzioni sono state ampliate ad alcuni settori che tradizionalmente erano di competenza nazionale (giustizia e affari interni) e, di conseguenza, era necessario che i parlamenti nazionali ricevessero rapidamente la migliore informazione in modo da poter intervenire essi stessi in maniera diretta e incisiva nei processi decisionali. Di fronte a tale situazione, data la loro varietà, gli Stati membri hanno ritenuto opportuno delineare i principi comuni in merito all'informazione fornita ai parlamenti nazionali e per questo è stato allegato al Trattato di Lisbona – che dedica per la prima volta un intero articolo (art. 12) ai parlamenti nazionali - un protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali all'interno dell'Unione Europea. La loro partecipazione assume principalmente due forme: diritto all'informazione (deve essere loro inviato obbligatoriamente un elenco preciso dei documenti comunitari e devono essere sempre informati sulle domande di adesione all'Unione) e diritto all'opposizione (un terzo dei parlamenti nazionali può chiedere che sia riesaminato un progetto in caso di violazione del principio di sussidiarietà e/o proporzionalità; i parlamenti nazionali partecipano anche alla revisione dei trattati). I parlamenti trasmettono pareri positivi alle istituzioni europee, sia per la promozione di argomenti più articolati, sia per fornire valutazioni su proposte e politiche dell'Unione, rafforzandone la dimensione democratica. Informazioni reperite dal seguente sito: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0042_it.htm

1.1. Come l'ordinamento interno italiano si adatta a quello comunitario

Come affermato nel paragrafo precedente, lo Stato deve adempiere agli obblighi fissati dai trattati da esso stesso ratificati, adattando il proprio ordinamento a quello comunitario. E, per far ciò, opera su due piani distinti e separati:

- Come soggetto di diritto internazionale perché, nel momento in cui ratifica un trattato o aderisce a un accordo, si obbliga a introdurre una certa normativa interna nei confronti degli altri stati contraenti;
- Come soggetto di diritto pubblico, volgendo lo sguardo al proprio interno, in quanto resta comunque padrone di fare quanto precedentemente affermato, introducendo le disposizioni necessarie a conformarsi al trattato o meno.

I trattati esprimono i limiti di tempo entro cui deve avvenire l'adattamento; se tali limiti non vengono rispettati, lo Stato incorrerà in una forma di responsabilità sotto il profilo del diritto internazionale. Esso è l'unico detentore di tale potere di modifica, infatti, nessun altro soggetto dell'ordinamento internazionale può sostituirsi ad esso da questo punto di vista. Nel caso particolare dell'ordinamento italiano è possibile individuare

tre modalità di adattamento dell'ordinamento interno a quello internazionale:

- Secondo la prima modalità, più rara, si fa ricorso a procedimenti ordinari di produzione giuridica. Questo è il caso in cui vengono adottate norme, elaborate dal legislatore statale, il cui contenuto serve ad ottemperare agli obblighi internazionali. Esse prevedono le modifiche dell'ordinamento interno utili all'adattamento che possono consistere sia nell'introduzione di nuove norme sia nella modifica o soppressione di norme già esistenti;

- In base alla seconda modalità, si fa, invece, ricorso a un procedimento speciale. In questo caso viene applicata una legge l'adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali attraverso l'ordine di esecuzione⁷ che, per il contenuto, rinvia totalmente al trattato e, in virtù del quale, risultano essere vincolanti; a dimostrazione di quanto appena detto, gli obblighi previsti dal trattato non vengono riprodotti nella legge. Affinché l'adattamento

⁷ L'**ordine di esecuzione** consiste nella seguente formula: << piena e intera esecuzione è data al trattato ... (seguono la denominazione, l'individuazione dei contraenti, il luogo e la data dello strumento di diritto internazionale) >>. Esso costituisce un procedimento speciale di adattamento mediante rinvio e, secondo la prassi, deve essere inserito nella legge di autorizzazione alla ratifica: ciò significa che quando il Parlamento, in base all'art. 80 Cost., autorizza la ratifica di un trattato, ne ordina, di conseguenza, l'adattamento. Inoltre, l'ordine di esecuzione, può anche essere oggetto di decreto del Presidente della Repubblica, con unico riferimento alle fonti di rango parlamentare o secondario. Si tratta principalmente, quindi, di una legge ordinaria, ma che può rivestire anche la forma di un altro atto legislativo (ad es. di rango costituzionale), o sub-legislativo. In base alla legge n. 839 dell' 11 Dicembre 1984 che prevede la pubblicazione di tutti gli accordi internazionali conclusi dall'Italia, l'ordine di esecuzione viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

sia considerato completo e integrale, il testo del trattato deve essere allegato alla legge;

- La terza, ed ultima, modalità prevede un adattamento in forma automatica, in cui non è previsto alcun atto statale. In questo caso l'adattamento risulta essere

- a) Immediato e diretto;
- b) Completo;
- c) Continuo.

Questa modalità può essere applicata solo ed esclusivamente se prevista dall'ordinamento interno, come nel caso della Costituzione italiana, e non è sempre efficace nell'immediato perché, lo Stato, ad esempio, potrebbe avere necessità di qualche misura organizzativa. L'art. 10.1 Cost. recita, infatti, che *«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute»*, riferendosi alle sole norme consuetudinarie⁸. Di conseguenza, violare una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta costituisce violazione indiretta della Costituzione⁹. A tal proposito si sono pronunciate sia la dottrina che la giurisprudenza. Facendo riferimento alla dottrina, è utile prendere in considerazione l'opinione di Conforti, il quale

⁸ Vengono, ovvero, escluse tutto il diritto internazionale pattizio.

⁹ Si veda, ad esempio, la sentenza 131/2001.

A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di Diritto Pubblico*, IL MULINO, Bologna – Firenze, Luglio 2010.

sostiene che la suddetta interpretazione dell'art. 10.1 Cost. non collima né con la lettera del testo che, come precedentemente affermato, si riferisce esclusivamente alle norme consuetudinarie “generalmente riconosciute”, né con i lavori preparatori dell'articolo 10 i quali, invece, fanno riferimento alla limitazione delle norme generali materiali¹⁰. Inoltre, è possibile riscontrare nella Costituzione italiana alcune norme che non sono norme sull'adattamento nonostante si occupino di categorie di trattati¹¹. Per quanto riguarda la giurisprudenza, invece, è necessario citare le sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007¹², con le quali ha assegnato superiorità ai trattati rispetto alle leggi ordinarie interne e, allo stesso tempo, ha affermato che, in caso di conflitto, le norme interne ordinarie incompatibili con un accordo internazionale violano l'art. 117.1 Cost.¹³ e, di conseguenza, devono essere assoggettate al controllo di costituzionalità e annullate.

Dal punto di vista delle fonti, le prime due modalità vengono incluse nell'ambito delle fonti di rango legislativo primario.

¹⁰ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, VII edizione, EDITORIALE SCIENTIFICA – Napoli, 2006, p. 290.

¹¹ Art. 7 Cost. il quale prevede che gli accordi tra Stato e Chiesa siano basati sui Patti Lateranensi, che sono un accordo internazionale; Art. 10.2 Cost., secondo cui «*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*»; Art. 11 Cost. che tutela le Organizzazioni Internazionali limitando la sovranità dello Stato; e ancora l'art. 117.1 Cost. inerente al rapporto tra ordinamento interno e comunitario/internazionale e attinente alla fase successiva all'adattamento vero e proprio.

¹² Le sentenze sono state reperite dal sito ufficiale della Corte Costituzionale.

¹³ Il primo comma dell'art. 117 Cost., infatti, recita: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*».

2. Conseguenze della Riforma del Titolo V della Costituzione: diritto europeo e Costituzione italiana in seguito alla modifica dell'art. 117

Con la legge n. 3 del 18 Ottobre del 2001, il Titolo V della Costituzione ha subito delle importanti modifiche riguardanti, soprattutto, la materia comunitaria. Questa riforma costituisce l'ultima tappa del processo di evoluzione delle competenze regionali, iniziato nella seconda metà degli anni Settanta, che attribuisce alle Regioni nuove competenze, soprattutto in ambito comunitario. Il riferimento esplicito è conferito dal comma 1 dell'art. 117¹⁴, il quale stabilisce che « *la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali* ». Prima di tale riforma, all'interno della Costituzione italiana, mancava ogni riferimento all'Unione europea e al diritto comunitario, sostituiti in parte dall'art. 11 Cost.¹⁵ mediante il quale la Corte costituzionale aveva definito i meccanismi di partecipazione dello Stato alle

¹⁴ La Corte costituzionale ha utilizzato questo comma, quale parametro di legittimità di una legge regionale impugnata per contrasto con una direttiva comunitaria (sentenza 3 novembre 2005, n. 406), e considerato le norme delle direttive quali norme interposte atte a integrare il parametro dell'art. 117 (sent. 28 marzo 2006, n. 129). La Corte costituzionale, infatti, non aveva avuto modo, fino a quel momento, di discutere le conseguenze in merito all'introduzione della nuova norma sulla disciplina dei rapporti tra il diritto interno e il diritto comunitario.

Per i commenti sull'art. 117, R. LUZZATTO, *"Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la Riforma dell'art. 117"*, in DUE, 2008.

Per le due sentenze citate, rispettivamente in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4429 e *Giur. Cost.*, 2006, p. 1198.

¹⁵ « *L'Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali a tale scopo.*».

istituzioni comunitarie. Grazie alle nuove disposizioni e alle modifiche, le Regioni hanno assunto maggiore autonomia all'interno dello Stato nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto comunitario, ma anche nei rapporti con gli Stati esteri e con gli organi comunitari. Sono state definite, inoltre, nell'art. 117 Cost., le norme sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, riconoscendo alle Regioni un potere estero fino ad allora esclusiva dello Stato. A tal proposito la Corte costituzionale, se in un primo momento si è mostrata a sfavore della legittimazione delle Regioni in un qualsiasi intervento in ambito internazionale, in seguito, ha loro attribuito un ruolo attivo. Queste norme toccano diversi aspetti relativi al diritto comunitario:

- L' art. 117.2 Cost., lett. A)¹⁶ definisce i rapporti dello Stato con l'Unione europea, riconoscendo i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, due enti posti sullo stesso piano;
- L' art. 117.5 Cost.¹⁷ prevede decisioni dirette delle Regioni e delle Province autonome alla formazione ed esecuzione (e, quindi,

¹⁶ Lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di « *politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.* ».

¹⁷ « *Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.* ».

alla fase ascendente e discendente) degli atti normativi dell'Unione. Non si fa riferimento a norme sull'adattamento del diritto interno a quello comunitario, in quanto ciò è direttamente disciplinato dalle norme costituzionali preesistenti.

I commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. riprendono, inoltre, il riparto delle competenze legislative dello Stato, il quale ha potestà legislativa esclusiva nella disciplina dei rapporti internazionali e con l'Unione europea (politica estera), e delle Regioni che, in suddette materie, esercitano potestà legislativa concorrente. Nelle materie di competenza regionale, la potestà legislativa è affidata alle Regioni e alla legislazione dello Stato è semplicemente affidata la determinazione dei principi fondamentali. Detto ciò, è evidente come la Regione, il legislatore regionale, presti maggiore attenzione ai rapporti internazionali e, in particolare, a quelli con l'Unione europea, anche durante la formulazione di nuovi Statuti che spesso richiamano e/o specificano i principi sanciti dai Trattati europei, e/o inseriscono norme che disciplinano la partecipazione stessa della Regione alla fase ascendente e discendente degli atti comunitari. La Regione utilizza, così, una legittimazione internazionale propria, distinta dallo Stato. Spesso il potere di ratifica degli accordi da parte delle Regioni prevede espressamente l'utilizzo dello strumento normativo, ovvero la legge regionale, come per esempio accade in Abruzzo, Puglia e Calabria; in altri

casi, invece, lo Statuto prevede un potere di ratifica generico senza specificare la fonte normativa, come in Emilia Romagna e in Umbria.

Gli ambiti riservati alla Regione, secondo la dottrina¹⁸, sono difficili da individuare, in quanto se da un lato i loro accordi possono invadere la politica estera trascendendo i “rapporti internazionali”, dall’altro danno maggiore responsabilità allo Stato in merito agli obblighi assunti dalle Regioni in campo internazionale.

Un altro importante riflesso della riforma del Titolo V riguarda il sesto comma dell’art. 117 Cost.¹⁹, che circoscrive il potere regolamentare statale solamente alle materie di competenza esclusiva. E, ancora, l’art. 120.2 Cost.²⁰ affida poteri sostitutivi al Governo, il quale ha il compito di esercitarli quando non viene rispettata la normativa comunitaria. Questa disposizione ha, però, sollevato molti dubbi per diversi motivi²¹:

¹⁸ Cfr. sul punto F. SORRENTINO, “Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario”, Genova, 2002, Associazione italiana dei costituzionalisti; C. PINELLI, “Regioni e rapporti internazionali secondo l’art. 117 Cost.”, in Statuti regionali (www.statutiregionali.it).

¹⁹ « La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. ».

²⁰ « Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni [...] nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità o la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica [...]. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di collaborazione. ».

²¹ F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario – 1/2005.

a) Attribuisce poteri esclusivamente generici al Governo, senza precisare attraverso quali fonti possa avvenire l'intervento surrogatorio dell'esecutivo;

b) Esclude il Parlamento e le sue leggi dal processo di surroga nei confronti degli enti territoriali regionali per garantire l'unità giuridica ed economica dello Stato;

c) Non coordina del tutto con il quinto comma dell'art. 117 Cost. Secondo molti, infatti, quest'ultima norma limita il potere sostitutivo dello stato centrale nella materia comunitaria all'ipotesi all' ipotesi della « inadempienza » delle sole Regioni ovvero all' omissione degli enti regionali di fronte alla necessità di attuare il dettato comunitario. Inoltre, mentre il quinto comma dell'art. 117 Cost. contiene una riserva di legge semplice, nel caso dell'art. 120 Cost. la riserva è rafforzata dal richiamo ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Questi dubbi sono stati solo in parte fugati dall'attuazione normativa dell'art. 120, attraverso l'art. 8 della legge n. 131/2003, detta legge La Loggia.

Tutti questi elementi, di conseguenza, apportano rilevanti cambiamenti al rapporto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario. Una parte della dottrina sostiene che l'"unificazione" dell'ordinamento collettivo è dato dalle nuove forme dell'Unione europea e dalle fonti che essa stessa

produce; questo, prima, si poteva verificare solo attraverso l'interposizione della legge nazionale. *“Di qui - secondo Pizzetti – la necessità di prendere atto che nel nuovo sistema conseguente alla riforma costituzionale, ai vincoli comunitari è riconosciuto appunto un effetto di unificazione (ed eventualmente di uniformizzazione) di tale rilevanza da andare probabilmente molto oltre la logica dell'integrazione fra l'ordinamento nazionale e quello comunitario. Oggi non è più sufficiente affermare che la logica antica dell'ordinamento italiano rispetto a quello comunitario ha ormai definitivamente e formalmente ceduto all'opposta logica dell'integrazione fra gli ordinamenti”*. In effetti, la Costituzione non fa riferimento a obblighi ma, in maniera diretta, all'ordinamento comunitario e questo implica un una generale soggezione del nostro sistema a quello comunitario. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 406 del 2005, tende a considerare l'ordinamento interno e quello comunitario in un'unica ottica.

2.1. Fase ascendente e discendente del diritto comunitario da parte delle Regioni

Come precedentemente affermato, con la riforma del Titolo V della Costituzione è stato anche definito il ruolo delle Regioni e delle Province autonome durante la fase *ascendente* di formazione degli atti normativi dell'Unione europea - ossia la fase che precede l'adozione formale di tali atti dai competenti organi europei - e *discendente* – ossia quella fase in cui

si tratta di dare attuazione nell'ordinamento italiano agli atti europei²², aumentandone anche gli spazi di coinvolgimento delle stesse, grazie al processo di integrazione europea.

L'art. 5 della legge 131/2003²³ e l'art. 5 della legge 11/2005²⁴ contengono le norme di procedura adottate dallo Stato in attuazione del quinto comma dell'art. 117 Cost., il quale, come già affermato, sancisce la partecipazione *diretta* e *indiretta* delle Regioni al processo normativo dell'Unione europea. Nel primo caso, i rappresentanti regionali hanno la facoltà di prendere parte alle riunioni del Consiglio dell'Unione europea; nel secondo, invece, si svolge tutto all'interno dello Stato membro e, il compito di illustrare le istanze regionali in sede europea è attribuito al Governo. Molte Regioni, inoltre, per prendere parte alle suddette fasi hanno ritenuto opportuno adottare nuove misure procedurali e organizzative nelle Giunte e nei Consigli regionali²⁵.

²² R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, G. GIAPPICHELLI EDITORE – Torino, 2010

²³ Contiene “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre del 2001”.

²⁴ Contiene “Norme Generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi internazionali”. La legge 11 del 2005, cosiddetta “Legge Buttiglione”, ha sostituito la legge “La Pergola” e detta « *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.* ».

²⁵ Esse sono enunciate nel primo comma dell'art. 5 della legge 11/2005: dopo aver ricevuto gli atti in questione, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie li trasmette alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, citando anche la presunta data di discussione e/o adozione. Le Conferenze citate hanno il compito di inoltrare gli atti alle Giunte e ai Consigli regionali e provinciali. Nel terzo comma dello stesso articolo si prevede che entro venti giorni dal momento in cui Regioni e Province autonome ricevono gli atti, possono esprimere le loro opinioni in merito a essi - nelle materie di propria competenza - al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie. In questo iter è prevista una trasmissione mediata - e non diretta - dalla

Come già affermato nei paragrafi precedenti, la Riforma del Titolo V della Costituzione ha apportato notevoli modifiche riguardanti i rapporti fra l'ordinamento comunitario e quello interno, ma anche per il livello di governo regionale. Su questo argomento, la dottrina ha soffermato la sua attenzione mostrando e sottolineando i riflessi e le conseguenze che questa riforma avrebbe portato. La dottrina, inizialmente, si è divisa in due di fronte alla Riforma, una parte più conservatrice nei confronti del passato e una parte (più consistente) maggiormente innovativa. L'art. 117.1 Cost. ha conferito uguali riconoscimenti al legislatore statale e a quelli regionali sull'obbligo del rispetto dell'ordinamento comunitario. Anche sull'altra novità della riforma, riguardante il comma 5 dell'art. 117 Cost., la dottrina ha mostrato pareri contrapposti: da un lato c'è chi sostiene che essa sia il frutto della costituzionalizzazione di quanto previsto dalla legge La Pergola n. 86 del 1989; dall'altro, c'è chi sostiene che essa sia un'estensione del Titolo V stesso. Per dimostrare questo assunto, la dottrina "innovatrice" evidenzia come, prima della Riforma, le Regioni non avevano alcuna competenza prevista dalla Costituzione che riguardasse l'ordinamento comunitario. Cosa che è avvenuta a seguito della modifica del Titolo V che, oltre ad esplicitare la partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, ha implicitamente sottratto alcune materie relative all'ambito comunitario alla competenza legislativa,

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e da quella dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, rispettivamente per Giunte e Consigli.

affidandole alle Regioni e, di conseguenza, rafforzando il ruolo di quest'ultime con l'Unione europea.²⁶

Fase ascendente

E' la fase in cui il Parlamento partecipa a definire i contenuti degli atti comunitari; se così non fosse, questo compito lo svolgerebbero soltanto gli organi europei. Il Parlamento, però, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, è affiancato anche dalle Regioni e dagli enti locali che, svolgono tale funzione nelle materie di loro competenza. Di fronte alla disciplina della fase ascendente, il Governo deve ottemperare ad alcuni obblighi²⁷ :

- Deve trasmettere alle Camere i progetti di atti dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni;
- Assicurare un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento;
- Informare tempestivamente le Camere sulle proposte e sulle materie che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea;
- Riferire alle Camere in ordine alla posizione che intende assumere in seno al Consiglio europeo;

²⁶ C. BERTOLINO, "Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili emblematici", in *Le Regioni 6/2009*.

²⁷ R. BIN, G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 228-229

- Presentare, su richiesta dei competenti organi parlamentari, una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, dell'impatto degli atti europei in corso di formazione sull'ordinamento, sulle amministrazioni, sull'attività dei cittadini e delle imprese.

Il Governo, inoltre, come previsto dall'art. 4 della legge Buttiglione, può apporre una "riserva di esame parlamentare" sul testo o su una o più parti di esso, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Dopo che il testo viene inviato alle Camere, gli organi parlamentari sono chiamati a esprimersi in merito. Il Governo continua il suo iter, la sua attività, una volta trascorsi venti giorni dalla comunicazione dell'apposizione della riserva alle Camere, senza il loro parere. Per quanto riguarda la "fase ascendente" e le Regioni, la legge 11/2005 prevede obblighi di informazione simili a quelli previsti nei confronti del Parlamento. Il Governo, inoltre, convoca la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome* quando il progetto di un atto normativo riguarda una materia affidata alla competenza legislativa di uno di questi enti, pur di raggiungere un accordo entro sessanta giorni; se ciò non avviene il Governo è legittimato a procedere anche senza che si sia raggiunta l'intesa. Su richiesta della Conferenza, il Governo, in sede del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, può apporre una riserva di esame da parte della Conferenza la quale, entro venti giorni dalla

comunicazione, può pronunciarsi sui contenuti dei progetti di atti dell'Unione europea²⁸.

La legge Buttiglione ha, quindi, in sintesi, messo a disposizione delle Regioni i seguenti strumenti per partecipare alla fase ascendente comunitaria²⁹:

- *Osservazioni*, strumento poco incisivo, che le Regioni devono inviare al Governo entro venti giorni dalla data di ricevimento degli atti e dei progetti comunitari. Esse non sono vincolanti, infatti, anche se giungano al Governo entro il termine fissato, questo può non darvi comunque seguito. Di conseguenza, le Regioni risultano essere poco motivate a proporre osservazioni;
- *Meccanismo di intesa*, da raggiungere anch'essa entro venti giorni in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. L'intesa con il Governo può essere richiesta in sede europea da una o più Regioni e, se non viene raggiunta entro il termine fissato (come probabile), il Governo può comunque procedere;
- *Riserva d'esame*, chiesta dalle Regioni al Governo in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea per sospendere una decisione sul progetto comunitario in discussione al Consiglio dell'Unione europea. In questo caso è il Presidente del Consiglio dei

²⁸ R. BIN, G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 229.

²⁹ M. A. GRECO, "La partecipazione alla 'fase ascendente comunitaria' – Lo stato dell'arte" in *Rapporti tra Regioni e Unione europea*, 2011.

Ministri che comunica alla Conferenza Stato-Regioni di aver apposto tale riserva in sede europea. Se non si raggiunge l'intesa entro venti giorni, anche in questa occasione, il Governo può procedere alla formazione diretta degli atti comunitari.

In seguito alla Riforma del 2001, le Regioni hanno introdotto norme sui rapporti tra il loro ordinamento e quello comunitario nei loro Statuti regionali³⁰ e hanno previsto leggi regionali per l'attuazione di leggi statali sulla materia comunitaria. Sono stati rinnovati, inoltre, i regolamenti interni dei Consigli regionali, volti alla valorizzazione dei ruoli di quest'ultimi in ambito comunitario. Come sostiene M. A. Greco, sono stati sollevate delle critiche riguardanti la loro organizzazione interna, le cui norme risulterebbero "troppo generiche e spesso non (sono state) comprovate da una adeguata sperimentazione".

Esaminando l'attuale legislazione regionale sulla fase ascendente del diritto comunitario, si possono individuare due modelli sui quali si sono basate le Regioni per la disciplina di questa materia³¹:

❖ Il primo modello, il più diffuso, in quanto il Presidente della Giunta risulti essere in grado di agire in maniera più tempestiva nel processo di formazione degli atti europei, prevede che a questa

³⁰ Gli Statuti regionali contengono temi e valori tipici europei e disciplinano temi rilevanti come, ad esempio, rapporti con l'Unione europea, il recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la partecipazione, la definizione e l'attuazione del diritto comunitario.

³¹ M. A. GRECO, "La partecipazione alla 'fase ascendente comunitaria' – Lo stato dell'arte" in *Rapporti tra Regioni e Unione europea*, 2011.

figura siano attribuite molte funzioni in materia europea. Il potere di controllo e di indirizzo resta riservato, in questo caso ai Consigli;

❖ Il secondo modello, invece, che ha avuto scarsa diffusione, risulta essere più complesso e democratico perché, durante la definizione di una posizione comune nella fase ascendente comunitaria, viene rafforzata la posizione dei Consigli regionali, riequilibrando i rapporti tra Consiglio e Giunta e favorendo un'intensa attività di scambio di informazioni e valutazioni. Questo, ovviamente, richiede una tempistica maggiore e una lunga sperimentazione.

Fase discendente

Questa fase, invece, prevede l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi comunitari, ed in particolare l'attuazione delle direttive dell'Unione europea. Nello specifico prevede che le Regioni «provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»³². A tale scopo ogni anno, lo strumento utilizzato è la legge comunitaria, approvata su iniziativa del Governo ed esaminata dal Parlamento in un'apposita sessione comunitaria³³. I regolamenti

³² P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, a cura di ANGIOLINI-VIOLINI-ZANON, Milano 2002.

³³ R. BIN, G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 230.

parlamentari la introducono per consentire di affrontare i problemi dell'adeguamento italiano al diritto europeo e quelli relativi alla "fase ascendente".

Inoltre, è prevista anche una "sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni" che tratta gli aspetti delle politiche europee di interesse regionale. Essa non è altro che una discussione sul disegno di legge comunitaria e sulla relazione che deve essere redatta ogni sei mesi sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo. Ciò è sancito dalla legge regolamentare del 1999 (art. 127-te reg. Cam., modificato con delibera dell'assemblea del 27 luglio 1999). Come vedremo in seguito, la legge comunitaria segue un iter particolare che prevede la sua assegnazione alla Camera dei deputati in sede referente alle commissioni politiche dell'Unione. Importante risulta il parere delle altre commissioni, a differenza del Senato in cui la Giunta per gli affari europei ha soltanto pareri consultivi e l'esame della legge comunitaria è affidato alla commissione affari costituzionali, che considera anche il parere delle altre commissioni interessate.

2.2. *Come le Regioni recepiscono il diritto comunitario: normativa nazionale e regionale prima e dopo la Riforma*³⁴

Per comprendere il grado effettivo di partecipazione delle Regioni al recepimento del diritto comunitario, è necessario fare riferimento e analizzare la normativa nazionale al riguardo. In particolare:

- la legge La Loggia n. 131 del 2003, che si proponeva di adeguare l'ordinamento interno alle nuove disposizioni previste dalla Riforma. *“Per quanto concerne l'attività comunitaria delle Regioni, - come sostiene la Bertolino – si era in essa provveduto a dare attuazione alla sola fase c. d. ascendente*³⁵, *prevedere un meccanismo di ricorso governativo alla Corte di giustizia su richiesta delle Regioni*³⁶ *e a disciplinare il potere esecutivo di cui all'art. 120 Cost.*^{37”}.
- la legge Buttiglione n. 11 del 2005, che si proponeva, abrogando la legge La Pergola, di disciplinare il ruolo delle Regioni nell'ambito dei processi comunitari a seguito della Riforma.

Circa un anno prima, il 12 luglio del 2004, era stata emanata una Raccomandazione³⁸ dalla Commissione europea, con la quale aveva esplicitato agli Stati membri iter favorevoli al recepimento del diritto

³⁴ C. BERTOLINO, op. cit., pp. 1255-1263.

³⁵ Art. 5, comma 1, l. 131/2003.

³⁶ Art. 5, comma 2, l. 131/2003.

³⁷ Art. 8, comma 2, l. 131/2003.

³⁸ 2005/309/CE del 12 luglio 2004, in G.U.U.E. L n. 98 del 16/4/2005, sul recepimento nel diritto nazionale delle direttive che coincidono con il mercato interno.

comunitario, facendo in modo che diventasse una “priorità politica e operativa permanente”, assicurando “un controllo e un coordinamento permanenti, a livello amministrativo e politico” e attraverso una organizzazione tale da “far sì che i preparativi per il recepimento siano avviati quanto prima e siano intesi ad un recepimento corretto e tempestivo”. Con tale Raccomandazione, la Commissione ha sottolineato e raccomandato una stretta intesa tra il Governo e i Parlamenti nazionali, ma anche e soprattutto con quelli delle Regioni e degli Enti locali.

Se prendiamo in considerazione la fase discendente, la legge Buttiglione contiene elementi innovativi e, allo stesso tempo, elementi di continuità con la legge La Pergola, inerenti alla sua disciplina. Un esempio di elemento continuativo è la convocazione di una sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni su tematiche riguardanti politiche comunitarie di interesse regionale³⁹, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri almeno ogni sei mesi, oppure su richiesta delle Regioni. L’informazione sugli atti normativi emanati dagli organi comunitari avviene tramite la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province autonome. Nelle proprie materie, le Regioni devono verificare la conformità dei loro ordinamenti in relazione agli atti appena citati e, in seguito, trasmetterne le risultanze alla presidenza del Consiglio dei Ministri. Un’ulteriore novità della riforma costituzionale è l’aver stabilito che la

³⁹ Ex. Art. 10 l. 86/1989, ora art. 17 l. 11/2005.

relazione introduttiva del disegno della legge comunitaria debba indicare gli atti normativi con cui le Regioni attuano le direttive nelle materie di loro competenza, facendo anche riferimento a *leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni*. Il quinto comma dell'art. 8 (lett. "e") stabilisce che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome deve predisporre l'elenco degli atti normativi che deve essere poi trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il primo comma, invece, riferendosi allo Stato e alle Regioni, recita che « *nelle materie di propria competenza legislativa, diano tempestiva attuazione delle direttive comunitarie*». L'art prevede che lo Stato, nella legge comunitaria annuale, fissi le « *disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost.*». Anche se il primo comma dell'art. 16 prevede che i principi fondamentali espressi nella legge comunitaria prevalgono sempre sulle contrarie disposizioni regionali eventualmente già emanate, le Regioni, per attuare le direttive nelle materie di competenza concorrente, non devono obbligatoriamente attendere l'entrata in vigore della legge comunitaria statale. La legge Buttiglione concede, inoltre, alle Regioni il diritto di attuare immediatamente la normativa comunitaria nelle materie di competenza residuale. Lo Stato, secondo la disciplina statale, può intervenire in caso di

inerzia regionale, assicurando alle Regioni che siano rispettate le proprie competenze. Questo può avvenire tramite un regolamento oppure in via preventiva. Lo Stato, inoltre, può adottare misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi comunitari, come previsto dall'art. 10.3, anche in materie di competenza legislativa e amministrativa delle Regioni, le quali dovranno essere informate dal Governo e alle quali dovrà essere posto un termine per provvedere. La Conferenza Stato-Regioni può essere chiamata in causa per decidere quali iniziative assumere e il Governo potrà esercitare il potere sostitutivo laddove le Regioni inadempienti non provvedano in maniera tempestiva.

Come sostiene C. Bertolino⁴⁰, tutte queste disposizioni “evidenziano la volontà di creare una rete di costante e tempestiva informazione, collaborazione e, soprattutto, coordinamento tra il livello statale e quello regionale; una rete tra i diversi livelli di governo, che consenta di rispondere alle esigenze provenienti dall'ordinamento comunitario e, al tempo stesso, di rispettare i meccanismi e le logiche di entrambi i sistemi, nazionale e comunitario”.

Dopo la legge n. 11 del 2005 sono state approvate varie leggi comunitarie, alcune⁴¹ in continuità con quest'ultima, altre, invece, più innovative, come la legge n. 13 del 2007 (legge comunitaria 2006) che

⁴⁰ C. BERTOLINO, op. cit., p. 1261.

⁴¹ Un esempio è la legge n. 29 del 18 gennaio 2006, legge comunitaria 2005, la prima che è stata redatta dopo l'entrata in vigore della legge Buttiglione. E' stata pubblicata in Supplemento ordinario n. 34 della *Gazz. Uff.*, n. 31 dell'8 febbraio 2006.

contiene i principi fondamentali per l'attuazione, da parte delle Regioni, della normativa in materia di competenza concorrente⁴². Soffermando l'attenzione sempre al ruolo assunto dalle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario, di particolare importanza risulta il settimo comma dell'art. 1 della legge comunitaria 2007, inserito dopo il parere favorevole della Conferenza Stato. Regioni del 22 febbraio 2007. Questo articolo prevede che ogni sei mesi le Camere debbano essere informate sul ruolo svolto dalle Regioni in merito all'attuazione del diritto comunitario in materia di loro competenza, da parte del Ministro per le politiche europee. Ciò deve avvenire secondo *modalità di individuazione delle stesse, da definire con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni*.

Come è già stato affermato, alcune Regioni hanno adottato un nuovo statuto in seguito alla Riforma, prevedendo anche disposizioni esplicite riferite all'Unione europea. Alcune di esse (Calabria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Piemonte, Umbria, Lombardia) per sottolineare il ruolo accresciuto delle regioni in seguito alla Riforma, hanno dedicato un intero Titolo dello Statuto ai rapporti della Regione stessa con l'ordinamento comunitario; altre (Puglia, Liguria, Abruzzo), invece, si sono limitate a citare l'Unione europea tra i principi generali. Alcune Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Calabria, Emilia-Romagna, Toscana, Molise, Campania), inoltre, hanno predisposto che una

⁴² Facendo particolare riferimento al tema della «tutela e sicurezza del lavoro» e della «tutela della salute».

legge ordinaria disciplinasse la loro partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, resa problematica anche dal rapporto tra due organi regionali, quali Giunta e Consiglio. Alcune Regioni⁴³, hanno ritenuto opportuno rivedere e aggiornare, oltre agli Statuti, anche i regolamenti dei Consigli regionali sulla base delle novità riguardanti quest'ultimi.

2.3. La legge comunitaria regionale

Dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione, parte della dottrina ha sottolineato l'importanza per le Regioni di uno strumento simile a quello della legge comunitaria statale per la fase discendente, quindi per l'attuazione del diritto comunitario. Strumento che venne disciplinato per la prima volta da una Regione a Statuto speciale, il Friuli Venezia Giulia, mediante la legge n. 10 del 2 aprile 2004⁴⁴ e, successivamente previsto da quasi tutte le altre Regioni. Sono stati sollevati pareri discordanti sull'introduzione della legge comunitaria regionale con conseguenti implicazioni⁴⁵:

- C'è chi sostiene che le Regioni abbiano adottato questo strumento a seguito di un suggerimento dato dal quinto comma, lett.

⁴³ Calabria, Sardegna, Toscana, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria e Valle d'Aosta.

⁴⁴ F. FURLAN, op. cit., p. 145.

⁴⁵ C. BERTOLINO, op.cit., pp. 1270-1272 .

e) dell'art. 8 della legge Buttiglione, che prevede l'utilizzo di questo atto normativo;

- C'è chi sostiene, invece, che alcune Regioni abbiano deciso di adottare tale strumento solo perché altre lo avevano fatto.

Un'implicazione rilevante è la periodicità con cui la legge comunitaria obbliga le Regioni ad adattarsi alla normativa comunitaria e da ciò ne consegue, da un lato che offre una maggiore certezza in quanto la normativa sul recepimento del diritto comunitaria viene esplicitata con più trasparenza, e dall'altro il rispetto dell'obbligo di collaborazione previsto dall'art. 10 del TCE. In merito a questo secondo punto, le Regioni devono assicurarsi di adottare le misure che rispettino gli obblighi previsti dal Trattato, senza comprometterne l'esecuzione. La legge comunitaria regionale risulta molto efficiente perché permette alle Regioni di essere il meno adempienti possibili nei confronti dell'Unione e dello Stato, unico responsabile a livello comunitario.

Procedimento di approvazione

La normativa regionale ha stabilito che le leggi comunitarie regionali debbano essere approvate con modalità differenti rispetto alle leggi regionali ordinarie. Il procedimento si basa sulle seguenti fasi:

➤ *Fase dell'iniziativa* che, la maggior parte delle Regioni affida alla Giunta regionale. Per garantire un tempestivo adeguamento agli

atti comunitari vengono fissati i termini per la presentazione del disegno di legge comunitaria. Questo favorisce, di conseguenza, che anche il Governo sia in grado di fornire alle Camere tutti gli atti normativi utilizzati dalle singole Regioni per attuare le direttive comunitarie nelle materie di loro competenza;

➤ *Fase costitutiva:* varia da Regione a Regione. Alcune, ad esempio, prevedono anche la partecipazione degli Enti locali, cui è stata attribuita rilevanza dalla Riforma del 2001, soprattutto in merito alla fase discendente della normativa comunitaria. Altre, prevedono anche che organi di garanzia statutaria verifichino la legittimità del disegno di legge rispetto allo Statuto: questa modalità si differenzia tra le varie Regioni e viene previsto dai relativi Statuti, nelle leggi di attuazione o nei progetti di legge statutaria ancora in discussione.

➤ *Fase integrativa dell'efficacia:* la maggior parte degli Statuti elimina la possibilità di sottoporre la legge comunitaria regionale a referendum regionale, ulteriore elemento di differenza con le leggi regionali ordinarie.

Contenuti

Per quanto riguarda i contenuti, le leggi comunitarie regionali differiscono da quelle nazionali perché lo Stato attua la normativa comunitaria mediante legge, decreto legislativo e anche decreto legge nei

casi più urgenti; a differenza delle Regioni, le quali non possono prevedere alcuna delega, o decreto in tali materie. La rapidità del recepimento degli atti comunitari da parte della normativa regionale è conferita dall'utilizzo di regolamenti e atti amministrativi, modalità che varia anch'essa da Regione a Regione. La maggior parte delle Regioni prevede l'utilizzo di questa modalità ma, al tempo stesso, prevede anche che la legge comunitaria debba esplicitare “ i principi e i criteri direttivi cui il regolamento di attuazione si deve conformare”, esprimendo, in taluni casi, limiti all'attuazione di questi regolamenti⁴⁶. In merito agli atti secondari che recepiscono e attuano la normativa comunitaria, il Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, può dare attuazione in via amministrativa con decreto a quelle norme comunitarie che non si applicano in maniera autonoma e modificano procedimenti esecutivi e di ordine tecnico riguardanti direttive che sono già state recepite nell'ordinamento regionale. Tutte le Regioni, ad eccezione dell'Abruzzo, concedono alla Giunta l'opportunità di attuare il diritto comunitario mediante regolamento, alcune previa autorizzazione del Consiglio, altre prevedendo un intervento di quest'ultimo sui provvedimenti che devono essere adottati e alle norme generali e ai criteri che devono essere seguiti.

⁴⁶ “I regolamenti di attuazione e di esecuzione debbono conformarsi ad alcune norme generali previste dalla legge regionale e, in particolare, ai principi di sussidiarietà, efficacia, sicurezza, celerità e semplificazione”.

3. “ Teoria dei controlimiti”

Il quadro relativo ai rapporti tra norme europee e norme interne previsto dalla sentenza 170 del 1984 della Corte costituzionale⁴⁷ e delle altre successive a questa, inerenti alla stessa materia, prevede:

- Il contrasto tra la legge ordinaria e le norme europee definite “self-executing”, secondo cui viene applicata solo la legge dell’Unione europea e non quella italiana;
- Il contrasto tra la legge ordinaria e le norme europee definite “non self-executing”, ovvero quelle norme che non hanno efficacia diretta perché non sono applicabili immediatamente all’ordinamento e quindi non si possono applicare in sostituzione di quelle interne;
- Il contrasto tra norme sub-legislative e norme europee, risolto mediante l’utilizzo del criterio di gerarchia;
- Il contrasto tra le norme costituzionali e quelle europee. E’ a tal proposito che si parla della “Teoria dei controlimiti” « *che consiste nella difesa della sovranità statale nel caso in cui fosse minacciata da primato comunitario in alcuni valori considerati irrinunciabili dall’ordinamento interno*»⁴⁸. La Corte costituzionale

⁴⁷ R. BIN, G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 414.

⁴⁸ G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell’applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 1-2009, Rivista quadrimestrale diretta da Ennio Triggiani e Ugo Villani, CARDUCCI EDITORE- Bari.

ha deciso che «*le norme europee possono apportare deroghe alle norme costituzionali “di dettaglio”, ma non ai principi fondamentali*»⁴⁹. I principi fondamentali propri dell'ordinamento interno, infatti, devono essere tutelati e questo diventa un ostacolo per il diritto comunitario e alla sua applicazione. In presenza di un contrasto fra norme europee e norme interne, la soluzione sarà o a favore delle prime (che solitamente esercitano la loro supremazia), oppure anche a favore delle altre (quando è in discussione uno dei principi fondamentali dell'ordinamento interno, che viene riconosciuto e tutelato anche dal diritto comunitario).

La “teoria dei controlimiti” si sviluppa maggiormente durante il processo di integrazione, che dovrebbe comprendere nel complesso tutti i diritti fondamentali degli ordinamenti interni statali, e quelli dell'ordinamento comunitario e, di conseguenza, essere favorita dalla collaborazione circolare degli organi giudiziari dei singoli stati e della Corte di Giustizia, attraverso il *rinvio pregiudiziale*. La sentenza Benetton⁵⁰ ha stabilito che i principi fondamentali a livello comunitario, debbano essere ritenuti tali anche dagli ordinamenti interni e viceversa. Nel Trattato costituzionale, si stabiliva già il prevalere della Costituzione senza limiti sul diritto degli Stati membri, nel rispetto, comunque, dei valori costituzionali interni. Adesso,

⁴⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 416.

⁵⁰ Sentenza emessa dalla Corte di Giustizia dell' 1 giugno 1999.

G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1-2009, Rivista quadrimestrale diretta da Ennio Triggiani e Ugo Villani, CARDUCCI EDITORE- Bari.

con il Trattato della riforma, «*gli Stati membri invitano a non andare oltre la configurazione tradizionale nel tentativo di rafforzare le sovranità e di creare un nuovo spazio per un rinvigorirsi della dottrina dei controlimiti*⁵¹»

. Particolarmente interessante in merito a quanto appena affermato, è il protocollo allegato al Trattato, il quale prevede l'applicazione della *Carta dei diritti fondamentali* per Polonia e Regno Unito: le disposizioni del titolo IV di tale Carta, legati alla Solidarietà, non sono rivendicabili dai due Stati, tranne se coincidono con i diritti previsti dal loro ordinamento interno⁵². Questo rappresenta, di fatti, un “controlimite” alla supremazia del diritto comunitario da parte di Polonia e Regno Unito. Come affermato precedentemente, il compito di bilanciare i valori in gioco in caso di contrasto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, è affidato alla Corte di Giustizia, la quale deve riconoscere e tutelare un principio fondamentale nazionale anche a livello comunitario. Può verificarsi anche un conflitto tra un principio fondamentale comunitario e uno ritenuto “irrinunciabile” nelle Costituzioni dei singoli Stati. In questo caso, il conflitto si risolverà, a seguito dell'interpretazione della Corte di Giustizia, portando a un'eventuale disapplicazione del diritto comunitario solo nel caso in cui il principio fondamentale interno avrà ampia valenza anche a livello comunitario. « La competenza ad applicare i cosiddetti contro limiti,

⁵¹ G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1-2009, Rivista quadrimestrale diretta da Ennio Triggiani e Ugo Villani, CARDUCCI EDITORE- Bari..

⁵² Gli atti normativi della Polonia e del Regno Unito non possono essere giudicati dalla Corte di Giustizia come atti non conformi ai diritti e alle libertà della Carta.

dunque, passa dalle Corti costituzionali interne alla Corte comunitaria. La corte di Giustizia viene sempre più investita di funzioni tipiche di una Corte costituzionale dell'Europa e i contro limiti divengono, anziché limiti nazionali contro il diritto comunitario, limiti operanti all'interno del sistema europeo. Solo all'interno di questo dialogo circolare potranno trovare soluzione gli eventuali conflitti fra principi fondamentali degli ordinamenti nazionali e comunitario»⁵³. Concludendo, si possono riscontrare due soluzioni:

- “l’armonizzazione interpretativa”, che prevede una sintesi dei principi fondamentali a livello comunitario;
- La revisione della propria Costituzione da parte di uno Stato membro, per fare in modo che sia adattata alle esigenze previste dal diritto comunitario.

⁵³ G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1-2009, Rivista quadrimestrale diretta da Ennio Triggiani e Ugo Villani, CARDUCCI EDITORE- Bari..

Capitolo II

Un'Isola nell'Europa: rapporti e caratteristiche della Sicilia.

1. Sicilia: una Regione a Statuto speciale

La Costituzione italiana del 1948 prevede che la Repubblica sia ripartita in Regioni. Ognuna di esse è regolata da un proprio Statuto, il quale, in base alla tipologia, permette di distinguere Regioni “a statuto ordinario” e Regioni “a statuto speciale”. In particolare, l’art. 116.1 Cost. stabilisce che « *Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale* ». Da questo articolo emergono le differenze che stanno alla base della “specialità” di questi statuti e che sono innanzitutto legate alla loro funzione, in quanto le Regioni a statuto speciale hanno una propria disciplina prevista dal loro Statuto, a differenza di quelle ordinarie che fanno totale riferimento alla Costituzione. Una seconda differenza riguarda, invece, l’adozione degli Statuti: quelli “speciali”, infatti, vengono adottati con legge costituzionale⁵⁴. La legge cost. 2/2001 ha

⁵⁴ L’art. 138 Cost. evidenzia la differenza fra le *leggi costituzionali* e le *leggi di revisione costituzionale*, entrambe denominate *norme di rango costituzionale*. La differenza tra le due non riguarda il procedimento di formazione, in quanto risulta essere il medesimo per entrambe; riguarda, piuttosto, il contenuto:

- Le *leggi di revisione costituzionale* hanno come oggetto la modificazione, attraverso emendamento, aggiunta o soppressione, di parti del testo della Costituzione;

anche concesso alle Regioni speciali una maggiore autonomia nello scegliere la forma di governo: le modalità di elezione del Presidente della Regione non vengono disciplinate dagli statuti speciali, ma rinviano a una legge regionale “rinforzata”, detta “statutaria” che deve essere approvata a maggioranza assoluta e che può anche essere sottoposta a referendum.

Le competenze delle Regioni speciali possono essere racchiuse nei seguenti tre punti⁵⁵:

- Hanno sempre esercitato, nonostante le modifiche successive alla Riforma del 2001, una potestà legislativa più ampia rispetto a quelle ordinarie;
- E’ stata loro affidata una competenza legislativa “esclusiva” in determinate materie, pur rispettando gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali, le leggi di riforma economico-sociale e i principi generali dell’ordinamento giuridico; una competenza legislativa “concorrente”, con gli stessi limiti previsti dalla Costituzione per le Regioni ordinarie; e una competenza “integrativa - attuativa” che prevede l’attuazione e l’integrazione delle leggi dello Stato;

- Le *leggi costituzionali* sono quelle che il Parlamento eleva a rango Costituzionale. Sono richiamate espressamente da disposizioni della Costituzione con lo scopo di integrare la disciplina di alcune materie. Affiancano il testo della Costituzione nonostante non ne facciano parte.

A. BARBERA e C. FUSARO, op. cit., p. 91.

⁵⁵ A. BARBERA e C. FUSARO, op. cit., p. 330.

- Sono sempre state caratterizzate da un'ampia autonomia a livello finanziario, con «il limite dell'esclusione dell'indebitamento per spese diverse da quelle dell'investimento»⁵⁶.

Dopo questa premessa merita particolare attenzione la più “generosa” Regione a Statuto Speciale, la Sicilia.

Negli anni della Seconda Guerra Mondiale, e in particolar modo in quelli in cui la Sicilia è occupata dagli angloamericani, si sviluppa al suo interno una critica nei confronti del fascismo e, parallelamente, la necessità da parte della Regione di elaborare un programma che la distaccasse dallo Stato italiano e dalle sue vicende. Un primo segno di tale richiesta trovò riscontro il 18 marzo 1944 con il R.D.Lgs. n. 91, con il quale il Governo italiano sancisce un ampio decentramento amministrativo con l'istituzione di un organo provvisorio, l'Alto commissario per la Sicilia, i cui poteri vennero successivamente ampliati grazie al D.L.Lgt. n. 416 del 28 dicembre 1944. Questo decreto prevedeva anche l'istituzione della Consulta regionale che avrebbe avuto il compito di elaborare proposte per la costituzione dell'ordinamento regionale della Sicilia⁵⁷. Una volta approvato lo Statuto dalla Consulta regionale, venne trasmesso e approvato dal Governo, previo parere favorevole della Consulta nazionale col R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455, in cui venne anche stabilito che *«lo Statuto avrebbe dovuto essere*

⁵⁶ Sent. 536/2001.

⁵⁷ G. LAURICELLA e G. GUADALUPI, *Lo Statuto Speciale della Regione Siciliana*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2010.

sottoposto all'Assemblea costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato». Dopo la delibera da parte dell'Assemblea costituente, il 26 febbraio 1948, nasce la legge costituzionale n. 2, la quale prevede l'appartenenza dello Statuto della Regione siciliana alle leggi costituzionali della Repubblica e individua nella Sicilia "la prima Regione autonoma dotata di personalità giuridica". Secondo la legge costituzionale n. 2, il Parlamento nazionale avrebbe potuto modificare lo Statuto con legge ordinaria entro i due anni successivi all'approvazione, previa delibera dell'Assemblea regionale siciliana. Questa disposizione, però, venne annullata dall'Alta Corte, su ricorso della Regione, in quanto non si poteva consentire la modifica mediante legge ordinaria dopo aver riconosciuto allo Statuto il rango costituzionale. Da questo quadro emerge l'affermarsi della volontà autonomista siciliana, comunque non concessa dallo Stato, ma "concordata" tra le due entità.

1.1. Caratteristiche dello Statuto siciliano

Già dall'art. 1, lo Statuto fissa le caratteristiche principali della Regione siciliana, affermando che «*La Sicilia, con le isole Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica e Pantelleria, è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione. La città di Palermo è il capoluogo della Regione*». Queste caratteristiche accomunano tutte le Regioni, ma nell'ordinamento siciliano si individuano delle

peculiarità che la distinguono dalle altre Regioni (sia quelle a statuto speciale, sia quelle ordinarie) e sono le seguenti⁵⁸:

a) **FUNZIONI:** l'art. 14 dello Statuto stabilisce le materie di competenza esclusiva della Sicilia, e l'art. 20 le attribuisce un ampio decentramento amministrativo su cui il Commissario del Governo non svolge alcuna funzione di sovrintendenza, a differenza delle altre Regioni;

b) **RAPPORTI FINANZIARI:** la Regione siciliana esercita un'eccezionale potestà in materia di demanio e finanze. In particolar modo, fissa le tariffe doganali nell'art. 39, prevede l'istituzione di un fondo di solidarietà nell'art. 38, e di una Camera di compensazione molto utile alla Regione per diversi ambiti come stabilito dall'art. 40 dello Statuto. L'art. 36 prevede, inoltre, che alla Regione vengano attribuite tutte le entrate del territorio siciliano, ad eccezione da quelle legate alle imposte di produzione e alle entrate che provengono dal monopolio del tabacchi e del lotto;

c) **ORGANI GIURISDIZIONALI:** alla Regione vengono attribuite forme particolari di garanzie giurisdizionali. Viene prevista dall'art. 23 dello Statuto la creazione di sezioni di organi giurisdizionali che si occupano degli affari della Sicilia, dall'art.

⁵⁸ C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, *Ordinamento della Regione Sicilia*, D. FLACCOVIO EDITORE, I edizione 1997.

24 l'istituzione dell'Alta Corte con il compito di verificare la legittimità costituzionale delle leggi siciliane e delle leggi statali nei confronti dello Statuto e in relazione alle competenze della Regione stessa⁵⁹. L'Alta Corte aveva anche il compito, come stabilito dall'art. 26, di giudicare i reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle loro funzioni. La Corte costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittimi gli articoli 26 e 27 dello Statuto, con la sentenza n. 38 del 1957, in nome del principio di «unicità della giurisdizione costituzionale». L'art. 27 prevede, infine, che il Governo nazionale nomini un Commissario dello Stato, con il compito di «promuovere *direttamente* presso la Corte costituzionale i ricorsi in ordine alla costituzionalità delle leggi e regolamenti dello Stato rispetto allo Statuto⁶⁰». Questo potere attribuito al Commissario venne, però, abolito con la sentenza n. 545 del 1989 della Corte costituzionale e, di conseguenza, con tale decisione, una questione di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi dello Stato che sembrano violare lo Statuto della Regione siciliana, può essere sollevata esclusivamente dal Presidente della Regione.

⁵⁹ Art. 25 dello Statuto.

⁶⁰ G. LAURICELLA e G. GUADALUPI, *Lo Statuto Speciale della Regione Siciliana*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2010.

2. Funzione legislativa

La seconda sezione del Titolo II dello Statuto della Regione siciliana prevede ed enuncia le funzioni attribuite all'Assemblea regionale, tra cui la più importante è appunto la potestà legislativa. Essa, in particolare, si distingue in “esclusiva” e “concorrente”, e viene esclusa quella che abbiamo definito “integrativa – attuativa” che caratterizza tutte le Regioni a Statuto speciale, che permette a quest'ultime di adeguare le leggi della Repubblica alle sue particolari esigenze⁶¹. Inizialmente l'Assemblea regionale aveva previsto dei provvedimenti che favorissero la ricezione delle leggi dello Stato, in quanto era stato stabilito che nessuna legge statale potesse essere applicata nelle materie di competenza esclusiva della Regione, promuovendo, così, l'applicazione soltanto di fronte a leggi regionali di ricezione. Queste, però, vennero successivamente dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale, perché laddove la Regione non disciplinerà una materia di sua competenza con norme proprie, questo compito verrà “di diritto” conferito allo Stato con fonti statali. Di conseguenza, la legge statale non può essere applicata laddove la Regione ha esercitato la potestà esclusiva in una determinata materia con norme proprie⁶².

⁶¹ C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, op. cit., pp. 25-26.

⁶² Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione.

2.1. *Potestà legislativa “esclusiva”*

Come è stato affermato all’inizio del capitolo, una delle caratteristiche delle Regioni a Statuto speciale è l’esercizio della potestà legislativa cosiddetta “esclusiva”, la quale attribuisce loro una certa autonomia come stabilito dall’art. 116 della Costituzione. A differenza della competenza legislativa “concorrente”, non incontra i limiti dei principi fondamentali che vengono stabiliti dalla Costituzione stessa, e in particolare, dall’art. 117. Questo è anche il motivo per cui le leggi regionali vengono equiparate a quelle statali ordinarie; talvolta, tuttavia, è possibile denotare una loro prevalenza su quest’ultime, in caso di effetto preclusivo della normativa regionale su quella statale.

Le materie di competenza “esclusiva” della Regione vengono specificate dall’art. 14 dello Statuto e sono le seguenti:

- a) Agricoltura e foreste;
- b) Bonifica;
- c) Usi civici;
- d) Industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;
- e) Incremento della produzione agricola e industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;

- f) Urbanistica;
- g) Lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;
- h) Miniere, cave, torbiere, saline,
- i) Acque pubbliche , in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale,
- j) Pesca e caccia;
- k) Pubblica beneficenza ed opere pie;
- l) Turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche;
- m) Regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;
- n) Ordinamento degli uffici e degli enti regionali;
- o) Stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;
- p) Istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;
- q) Espropriazione per pubblica utilità.

L'art. 14, inoltre, oltre a elencare tali materie, espone i limiti che circoscrivono il campo d'azione dell'Assemblea regionale⁶³:

- *Limite territoriale*⁶⁴: nel senso che le leggi regionali hanno efficacia solo entro l'ambito territoriale della Regione, senza che

⁶³ C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, op. cit., pp. 26-28.

questo precluda –come sostiene La Barbera - la propria efficacia “*erga omnes*”. Da questa nozione, però, vengono escluse, nonostante qualche eccezione, determinate aree (il sottosuolo, lo spazio aereo sovrastante, le acque interne e il mare territoriale);

- *Limite derivante dalle leggi costituzionali*⁶⁵: nel senso che le leggi della regione non possono contrastare i principi della Costituzione e delle leggi che vengono emanate secondo le modalità previste dall’art. 138 Cost.;

- *Limite “delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano”*⁶⁶: questa affermazione deve prendere in considerazione il momento in cui venne redatto e approvato lo Statuto, in quanto allora era auspicata una radicale riforma economica e sociale. Questa si manifestava, soprattutto in Sicilia, con la richiesta di leggi in materia agraria che prevedessero “la partecipazione dei lavoratori ai prodotti del suolo attraverso i latifondi”. Questo limite deve, ovviamente, tener conto delle norme fondamentali previste dalle riforme della Repubblica nella stessa materia, ovvero di quelle leggi che collimano con le esigenze e gli interessi comuni in tutto il territorio nazionale come stabilito dalla sentenza n. 1033 del 1988 della Corte costituzionale.

⁶⁴ “ Nell’ambito della Regione”, art. 14 dello Statuto.

⁶⁵ “ Nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato”, art. 14 dello Statuto.

⁶⁶ Art. 14 dello Statuto.

Quelli appena argomentati sono i limiti “espressi”, ma accanto a questi, ne vengono individuati altri da parte della dottrina e della giurisprudenza. Essi sono:

- *Limite dei principi*: si intendono i principi generali dell’ordinamento giuridico nel loro complesso, ovvero “quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale”, e non settorialmente;

- *Limite degli obblighi internazionali dello Stato*: è lo Stato che deve imporre all’interno del proprio ordinamento gli obblighi da assumere in campo internazionale, dato che la Regione non è soggetto di diritto internazionale;

Inoltre, sebbene lo Statuto non limiti espressamente tale limite, la Regione non può legiferare in materia di diritto privato perché, secondo la Corte costituzionale il potere di emanare leggi in tale ambito spetta esclusivamente allo Stato “in quanto nei confronti della legge statale la Costituzione (art. 25) opererebbe una riserva”.

2.2. *Potestà legislativa “concorrente”*

La potestà legislativa “concorrente”, a differenza di quella “esclusiva” appartiene sia alle Regioni ordinarie che a quelle speciali, come previsto dall’art. 117.1 della Costituzione. Lo Statuto stabilisce le materie di competenza concorrente nell’art. 17. Esse sono le seguenti:

- a) Comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere;
- b) Igiene e sanità pubblica;
- c) Assistenza sanitaria;
- d) Istruzione media e universitaria;
- e) Disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio;
- f) Legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato;
- g) Annona;
- h) Assunzione di pubblici servizi;
- i) Tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale.

Questa potestà definita “concorrente” perché sia lo Stato che la Regione sono legittimati a legiferare in alcune materie, ma con una competenza diversa e in momenti differenti: lo Stato, infatti, stabilisce i principi fondamentali nelle materie di competenza delle Regioni, le quali devono poi porre in essere le norme di dettaglio, con legge regionale, con lo scopo di soddisfare condizioni particolari e interessi propri della Regione⁶⁷.

Ulteriori limiti alla legislazione concorrente devono essere espressi dal

⁶⁷ Questi non sono altro che i limiti entro i quali tale potestà deve essere esercitata, come stabilito dallo stesso art. 17 dello Statuto: « Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari e agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione ... interesse regionale »

legislatore statale mediante leggi, definite “leggi-cornice o quadro”, su ogni singola materia, a cui la Regione deve fare riferimento nel momento stesso in cui deve emanare le leggi contenenti le norme di dettaglio. Quest’ultime, però, possono anche essere contenute nelle leggi dello Stato e vengono applicate laddove non sia prevista un’altra disciplina di dettaglio regionale oppure laddove “le Regioni non adeguino la normativa ai nuovi principi dettati dalla legge statale”⁶⁸. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 249 del 20 dicembre 1976, ha stabilito che « *la Regione siciliana, nell’esercizio della potestà concorrente, è tenuta a rispettare i principi e gli interessi generali cui è informata la legislazione dello Stato ma non è affatto obbligata a ripeterne pedissequamente le norme, alle quali essa può e deve introdurre quelle variazioni utili ad adattare le leggi nazionali alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione medesima*».

3. Rapporti tra Stato e Regione⁶⁹

Inizialmente i rapporti tra Stato e Regione erano essenzialmente basati sul riparto delle loro competenze e sul rispetto di tali divisioni dei poteri⁷⁰, soprattutto perché nacquero prima le Regioni a Statuto speciale, le quali, come sappiamo, manifestano maggiore autonomia rispetto a quelle

⁶⁸ G. LAURICELLA e G. GUADALUPI, op. cit., p. 49.

⁶⁹ C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, op. cit., pp. 157-158.

⁷⁰ Si fa riferimento agli articoli 114, 115 e 166 della Costituzione, la cui citazione è necessaria per comprendere i rapporti tra lo Stato italiano e gli enti minori, e in particolare con le Regioni.

ordinarie. Le forme che regolano il rapporto tra queste due entità furono, successivamente, integrate per rendere più efficienti le loro molteplici relazioni. A tal proposito, Martines e Ruggeri⁷¹ parlando di “regionalismo cooperativo”, per sottolineare i nuovi strumenti di collaborazione, intendono identificarlo come “una linea di comportamento cui informarsi per realizzare uno stato realmente decentrato”⁷².

Nel caso particolare della Regione siciliana, lo Statuto prevede tre articoli atti a garantire la partecipazione della Regione alla vita dello Stato, sempre nel rispetto della propria autonomia e della Costituzione italiana:

- Art. 21 St., il quale stabilisce che « *Il Presidente è Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione. Egli rappresenta altresì nella Regione il Governo dello Stato, che può tuttavia inviare temporaneamente propri commissari per l'esplicazione di singole funzioni statali. Col rango di ministro partecipa al Consiglio dei ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione* ». Con questo articolo, lo Statuto prevede, quindi, che al Presidente della Regione sia affidata una funzione e un potere di “controllo” sulle decisioni che riguardano la Regione, prima che diventino veri e propri atti statali. Esso, inoltre, sottolinea implicitamente una differenza importante tra la Regione siciliana rispetto alle altre Regioni

⁷¹ *Lineamenti di diritto regionale*, MILANO 1992.

⁷² C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, op. cit., p. 157.

speciali, ovvero la partecipazione con voto deliberativo, e non semplicemente con funzione consultiva, del Presidente della Regione;

- Art. 22 St., il quale stabilisce che « *La Regione ha diritto di partecipare con un suo rappresentante, nominato dal Governo regionale, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato ed alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti, terrestri, marittimi ed aerei, che possano comunque interessare la Regione.*»;

- Art. 43 St., il quale stabilisce che « *Una commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto.*»

Questi ultimi due articoli, il 22 e il 43, dello Statuto siciliano, contiene disposizioni relative alla funzione di partecipazione “esecutiva” e, allo stesso tempo, tutela la salvaguardia dell'autonomia prevista per la Regione stessa.

3.1. Conferenza Stato – Regioni⁷³

La **Commissione permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano**⁷⁴, detta anche “**Conferenza Stato-Regioni**”, venne istituita per risolvere i problemi di raccordo tra lo Stato e le Regioni, nonché come strumento di collegamento e di coordinamento tra essi. Viene convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, minimo ogni sei mesi, salvo in casi extra in cui il Presidente stesso ritenga opportuna un’ulteriore convocazione, anche sulla base di eventuali richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. La Conferenza è, infatti, costituita dai Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e da quelle ordinarie, ma anche dai Presidenti delle province autonome. La Presidenza, come già affermato, spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale può delegare questa sua funzione al ministro per gli affari regionali o, in assenza di questo, a un altro ministro. Partecipano alla conferenza anche ministri interessati agli argomenti all’ordine del giorno e rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici, invitati dal Presidente stesso.

⁷³ C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, op. cit., pp. 158-160.

⁷⁴ Fu prevista dal D.P.C.M. del 12 ottobre 1983 e disciplinata definitivamente dalla legge n. 400 del 23 agosto 1988.

La Conferenza svolge diversi compiti importanti, tra cui:

- Informazione;
- Consultazione e raccordo sugli indirizzi di politica generale che possono influenzare le materie di competenza regionale, ad eccezione degli indirizzi generali riguardanti la politica estera, la difesa, la sicurezza nazionale e la giustizia.

Ha, inoltre, compiti consultivi:

✓ *«Sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le Regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio»;*

✓ *«Sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento inerenti i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali»;*

✓ *«Su tutti gli argomenti per cui il Presidente ritenga opportuno acquisirne il parere».*

La Conferenza può essere convocata in sessione speciale⁷⁵ da parte del Presidente del Consiglio su proposta del ministro per il coordinamento delle

⁷⁵ Come stabilito dall'art. 10 della legge n. 86 del 9 marzo 1989.

politiche comunitarie, con l'obiettivo di esprimersi in merito agli indirizzi generali riguardanti la fase ascendente e discendente del diritto comunitario in ambito regionale, e in merito ai criteri e alle modalità "atte a conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari".

Infine, alla Conferenza sono state trasferiti⁷⁶:

a) *«le attribuzioni generali degli organismi a composizione mista, statale e regionale, con esclusione di quelli che operano nel settore tecnico-scientifico»;*

b) *«i pareri su ogni questione attinente al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerente i rapporti tra Stato, Regioni, Province autonome ed enti infraregionali».*

Nel perseguire gli obiettivi alla base dell'istituzione della Conferenza sono riscontrabili delle lacune:

- La convocazione nella Conferenza dei Presidenti delle giunte regionali e provinciali fa pensare all'esclusione dei rispettivi organi consiliari, cui è attribuito rilevante peso politico; questa lacuna è superata dal fatto che i Presidenti partecipano comunque rappresentando le propri Regioni di appartenenza;

⁷⁶ Come previsto dal D. L.vo n. 418 del 16 dicembre 1989.

- Dopo l'istituzione della Conferenza, lo Stato ha continuato a creare e istituire organismi a composizione mista, limitando in qualche modo le funzioni della prima.

4. La Regione e l'Unione europea

Dopo l'analisi dei rapporti tra la Regione siciliana e lo Stato italiano, è opportuno collocare la prima in uno spazio più ampio, ovvero all'interno dell'Unione europea, individuandone relazioni e aspetti peculiari. Gli aspetti che regolano tale rapporto e che meritano particolare attenzione sono essenzialmente due: il primo prevede l'opportunità che ha la Regione di instaurare rapporti autonomi con gli Stati membri della Comunità e, il secondo, la partecipazione della Regione alla fase ascendente del diritto comunitario, nonché la formazione degli atti normativi dell'Unione.

4.1. I rapporti autonomi della Sicilia con gli altri Stati membri

Lo Statuto della Regione siciliana, distinguendosi ulteriormente anche dagli altri Statuti delle Regioni speciali, non prevede il rispetto del limite degli obblighi internazionali stabiliti e assunti dallo Stato italiano. La Corte costituzionale, emanando la sentenza n. 120 del 30

giugno 1969⁷⁷, ha affermato il principio del rispetto degli obblighi internazionali anche nel territorio della Regione siciliana, in seguito alle dispute sollevate dal predetto limite. A questo punto viene istintivo chiedersi quale posizione assuma la Sicilia in ambito internazionale. Fino agli anni '70, essa poteva soltanto esprimersi in materia di propria competenza, in quanto era affidato esclusivamente allo Stato il compito di assumere obblighi internazionali. Negli anni seguenti il ruolo della Regione, e delle Regioni in generale, è sicuramente cambiato, si è andato ampliando. Nel 1980, infatti, la convenzione di Madrid⁷⁸ ha stabilito il riconoscimento alle Regioni, da parte degli Stati membri, della possibilità di stipulare accordi nelle materie stabilite, affermando sempre più loro il ruolo di soggetto internazionale. Questo riscontro è stato incrementato e favorito dalla Corte costituzionale, nel rispetto del potere statale in materia internazionale e nei limiti di “attività destinate a soddisfare esigenze di carattere locale”. O, ancora, è importante citare il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 che mira all’integrazione degli Stati membri della Comunità con l’ausilio delle loro Regioni, la cui valorizzazione non risulta più essere affidata esclusivamente allo Stato, ma può anche contare sull’appoggio della Comunità. Infine, come è stato affermato precedentemente, le Regioni (e di conseguenza anche la

⁷⁷ In seguito alle dispute sollevate in ordine alla vigenza del limite che prevede il rispetto degli obblighi internazionali da parte dello Stato, è stata emessa questa sentenza dalla Corte Costituzionale, la quale, dichiarando con essa l’illegittimità di una norma regionale in materia di agricoltura, ha affermato, come detto, il principio del rispetto degli obblighi internazionali anche nel territorio della Regione.

⁷⁸ C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, op. cit., p. 161.

Sicilia) assumono ai giorni nostri un ruolo sempre più rilevante e preminente all'interno dell'ambito internazionale, soprattutto dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione. Tale riforma, però, riguarda maggiormente le Regioni ordinarie, limitandosi, nel caso degli Statuti speciali, a modificare le forme di governo e, in particolar modo, l'elezione del Presidente della Regione che adesso avviene in forma "diretta"⁷⁹.

⁷⁹ G. LAURICELLA e G. GUADALUPI, op. cit., p. 114.

Capitolo III

Politica di coesione per lo sviluppo della Sicilia

1. La programmazione comunitaria 2007-2013

Con il termine “programmazione” si fa riferimento al processo di organizzazione, decisione e finanziamento con il fine di congiungere l’azione della Comunità con quella dei singoli Stati membri. La programmazione avviene su base pluriennale, si attua in fasi successive e si propone di perseguire gli obiettivi della politica di sviluppo regionale. A tal proposito, la Commissione europea stila specifici documenti e programmi operativi per ogni singolo Stato membro e per ogni singola Regione, e riguardano l’utilizzo di un Fondo strutturale.

La politica di coesione si propone di ridurre gli squilibri fra i diversi livelli di sviluppo delle Regioni dei Paesi membri dell’Unione e, *«si fonda sul principio di uguaglianza di opportunità tra i diversi territori dell’Unione e sulla premessa che, senza politica di intervento regionale, le disparità continueranno o, addirittura, potranno anche aggravarsi»*⁸⁰. Per ridurre tali squilibri vengono applicate alcune politiche dirette e vengono messe in atto delle azioni che favoriscano lo

⁸⁰ L. G. DI CARLO, *I Fondi Strutturali in Sicilia nella Programmazione 2007-2013*, Armando Siciliano Editore, MESSINA – CIVITANOVA MARCHE, 2009, p. 13.

sviluppo economico, previste all'interno del bilancio dell'Unione, uno degli strumenti principali per la coesione a livello economico e sociale.

La programmazione comunitaria 2007-2013 si basa su tre obiettivi principali: obiettivo "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea".

1.1. Obiettivo "Convergenza"

L'obiettivo "Convergenza" sostituisce l'*obiettivo 1* della precedente programmazione ed è quindi rivolto alle regioni meno avanzate. Ha assunto un ruolo primario soprattutto con l'allargamento dell'Unione europea. Già con il Trattato di Roma si puntava a una riduzione degli squilibri tra «*i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali*⁸¹». Esso riguarda:

- Tutte le Regioni che hanno un Prodotto Interno Lordo pro capite (PIL/abitante)⁸² inferiore al 75% di quello dell'Unione europea allargata, situazione che caratterizzerà la maggior parte degli Stati membri⁸³;
- Tutte le Regioni che superano questa soglia a causa del cosiddetto "effetto statistico", in seguito, cioè, all'ingresso dei dieci nuovi Stati membri risalenti al 2004 con un PIL per abitante

⁸¹ Art. 158 TCE.

⁸² Viene calcolato in base ai dati relativi agli ultimi tre anni che precedono l'adozione del regolamento dei Fondi Strutturali.

⁸³ Nell'Unione che comprende 27 Stati membri, l'obiettivo "Convergenza" riguarda, quindi, 84 regioni che hanno una popolazione di 154 milioni di persone.

inferiore al 75% della media comunitaria tipica dell'Unione europea a 15 Stati membri, ma con un PIL per abitante superiore al 75% della media comunitaria con 25 Stati membri. Queste regioni usufruiscono di un sostegno economico transitorio definito “*phasing-out*”;

- Tutti gli Stati che abbiano un reddito nazionale lordo per abitante inferiore al 90% della media comunitaria a 25 Paesi membri;
- Le Regioni ultra periferiche, con un programma specifico. Queste adotteranno finanziamenti a titolo di FESR.

L'obiettivo “Convergenza” prevede un importo equivalente all'81,5% delle risorse complessive, a differenza della precedente programmazione (2000-2006), il cui importo previsto era del 75%. In questo obiettivo rientrano le seguenti Regioni italiane: Sicilia, Calabria, Puglia e Campania e, al suo interno possono essere ammesse le Regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, come ad esempio la Bulgaria, alcune parti della Repubblica Ceca e della Germania, l'Estonia.

1.2. Obiettivo “Competitività regionale e occupazionale”⁸⁴

Questo obiettivo è previsto nell'ambito della politica di coesione 2007-2013 e della programmazione dei Fondi Strutturali e sostituisce l'obiettivo

⁸⁴ Informazioni reperite dal seguente sito:
<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneEuropaLavoro/Utilities/Glossario/Obcompetitività>

2 e l'obiettivo 3⁸⁵ della programmazione precedente. Le Regioni che possono beneficiare degli aiuti di questo obiettivo sono, da un lato quelle che non vengono ammesse ai programmi dell'obiettivo "Convergenza" e che escono dall'obiettivo 1 per meriti propri; dall'altro, tutte le Regioni che fanno parte dell'obiettivo 1, ma che non rispondono ai criteri previsti dai programmi di convergenza senza tenere conto degli effetti causati dall'allargamento. L'obiettivo della "Competitività regionale e occupazionale" prevede di concedere aiuti alle Regioni per ristrutturare e creare nuove attività, basandosi sulla Strategia di Lisbona e utilizzando i due seguenti approcci:

- Il rafforzamento della competitività delle regioni attraverso programmi regionali che vengono finanziati dal FESR e si propongono i seguenti fini: eseguire i cambiamenti economico-sociali, sostenere l'innovazione, la società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei rischi considerando i divari economici esistenti;
- Il potenziamento dell'adattabilità di lavoratori e imprese e il sostegno dell'inclusione sociale attraverso programmi nazionali o

⁸⁵ L'art. 1 del regolamento CE 1260/1999 del Consiglio stabilisce i seguenti tre obiettivi della Programmazione 2000-2006:

- **Obiettivo 1:** *promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo;*
- **Obiettivo 2:** *favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali;*
- **Obiettivo 3:** *favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.*

L. G. DI CARLO, op. cit., p. 61.

territoriali che vengono finanziati dal FSE e in accordo con la Strategia europea per l'occupazione (Seo) con il fine di preparare le persone a far fronte ai mutamenti economici. È prevista la creazione di più posti di lavoro attraverso iniziative di adattamento della forza lavoro e di investimento nelle risorse umane⁸⁶.

I Fondi che si preoccupano del raggiungimento di questo obiettivo sono il FESR e il FSE con un budget di 57,9 miliardi di euro, nonché il 17,22 % della dotazione complessiva. Le Regioni che possono aderire a questi finanziamenti sono⁸⁷ 168 Regioni facenti parte di 19 Stati membri, con una popolazione di circa 314 milioni di abitanti. Come affermato all'inizio del paragrafo, possono fruire di questo obiettivo tutte le Regioni non interessate all'obiettivo "Convergenza" o al sostegno transitorio, ovvero le Regioni facenti parte dell'obiettivo 2 e dell'obiettivo 3 della programmazione precedente. Tra le Regioni che sono ammesse a fruire del sostegno transitorio dell'obiettivo "Competitività e occupazione" ne ricordiamo alcune dell'Irlanda, della Grecia, della Spagna, dell'Italia (Sardegna), del Portogallo, ecc.

⁸⁶ L. G. DI CARLO, op. cit., p.65.

⁸⁷ Prendendo ovviamente in considerazione l'Unione di 27 Stati membri.

1.3. Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”⁸⁸

Questo terzo ed ultimo obiettivo della programmazione comunitaria 2007-2013, che sostituisce «*L’Iniziativa Comunitaria Interreg, intende promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle macroregioni dell’Unione europea*». In particolar modo, si articola in tre diversi programmi o livelli:

- *Cooperazione Transfrontaliera*: essa avviene attraverso programmi congiunti e sostiene lo sviluppo le attività economiche e sociali tra aree geografiche confinanti. Interesserà, infatti, le Regioni che si trovano lungo i confini terrestri interni e alcune frontiere terrestri esterne e, ancora, alcune Regioni ai confini marittimi. L’intento è anche quello di creare una struttura di cooperazione a livello europeo per cercare di risolvere i problemi amministrativi e giuridici per facilitare l’esecuzione dei programmi; ma è anche quello di creare e sviluppare zone urbane, costiere e rurali, e una rete di piccole e medie imprese. In particolar modo, sarà dato rilievo alle Regioni ultraperiferiche, per cui verrà elaborato anche un programma specifico. Alcuni esempi riguardano l’Emilia-

⁸⁸ Informazioni reperite sul seguente sito:

<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneEuropaLavoro/Utilities/Glossario/ObCooperazione>.

Romagna, la quale è interessata al programma **Italia – Slovenia** con le province di Ferrara e Ravenna, e al programma **IPA Adriatico** con le province di Ferrara, Forlì/Cesena, Rimini e Ravenna⁸⁹;

- *Cooperazione Transnazionale*: essa promuove principalmente l’innovazione tecnologica, l’ambiente, la prevenzione dei rischi, la mobilità, lo sviluppo urbano sostenibile. Questo programma riguarda le grandi aree che condividono opportunità e problemi comuni. Un esempio è il programma approvato dalla Commissione europea il 20 dicembre 2007, definito “PO Mediterraneo”, a cui corrisponde una dotazione complessiva pari a circa 256 milioni di euro. Il finanziamento europeo ammonta a circa 193 milioni di euro, nonché al 2,2 % dell’investimento complessivo che l’Unione europea stanziava per il raggiungimento di questo obiettivo. Ne fanno parte la Francia, l’Italia, Cipro, il Regno Unito, la Grecia, Malta, il Portogallo, la Slovenia e la Spagna e si propone il fine di rafforzare l’economia della Regione mediterranea, nell’ottica delle generazioni future⁹⁰;

⁸⁹ Informazioni reperite dal seguente sito: <http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/index.asp?id=3>.

⁹⁰ Esempi sono i programmi **Italia – Malta** ed **ENPI Italia – Tunisia**, che precisamente riguarda la collaborazione e l’utilizzo di alcune risorse della Sicilia con alcune regioni della Tunisia.

- *Cooperazione Interregionale:* prevede reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione, senza vincolo di continuità geografica. Essa riguarda soprattutto due temi: l'innovazione e l'economia della conoscenza, e l'ambiente e la prevenzione dei rischi.

L'obiettivo di "Cooperazione territoriale europea" è totalmente finanziato dal FESR ed è finalizzato al raggiungimento dell'integrazione armoniosa dell'Unione europea. Il budget previsto per questo obiettivo è pari a 13,2 miliardi di euro, nonché il 3,94 % della dotazione complessiva.

2. Programmi operativi⁹¹

I Programmi operativi sono documenti che vengono approvati dalla Commissione e sottolineano le priorità strategiche di ogni Stato membro in relazione ai settori e ai territori, manifestati all'interno all'interno del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale, noto anche come QSN. La Commissione approva questi programmi ai fini dell'attuazione del QCS, nonché il Quadro Comunitario di Sostegno. Nell'attuale programmazione, 2007-2013, i Programmi Operativi vengono finanziati

⁹¹ Informazioni reperite dai seguenti siti:

http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_po.asp

<http://www.lavoro.gov.it/lavoro/euopalavoro/sezioneeuopalavoro/utilities/glossario/progoperativo.htm>

da un unico fondo strutturale e, per questo, definiti *monofondo*, e la gestione finanziaria avviene solo mediante assi prioritari. Ogni Programma contiene, nello specifico, i seguenti “oggetti”:

- Gli *assi prioritari* di intervento, ovvero la descrizione dettagliata delle strategie attuate e delle priorità tematiche;
- Le modalità, nonché le *misure*, che permettono di attuare gli assi prioritari appena citati, i quali di conseguenza contengono anche i diversi progetti;
- Un *Piano Finanziario*, che preveda come debbano essere distribuiti i Fondi Strutturali e gli altri fondi utilizzati⁹², in relazione a ciascun asse e considerando specificatamente ogni anno;
- Le *disposizioni di attuazione* del Programma Operativo in questione.

I PO si riferiscono a tre Obiettivi della politica di coesione 2007-2013:

- ✓ *Competitività regionale e occupazione*, sotto la sigla CRO: comprendono i 33 PO riguardanti tutte le Regioni del Centro-Nord, incluse le province autonome di

⁹² I Fondi Strutturali comunitari, quelli pubblici nazionali e regionali, ma anche quelli privati cofinanziano con il Programmi Operativi.

Bolzano e Trento e le tre Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Sardegna);

✓ *Convergenza*, sotto la sigla CONV: comprendono i 19 PO riguardanti le restanti Regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia);

✓ *Cooperazione territoriale europea*, sotto la sigla CTE: comprendono i 7 PO della Cooperazione transfrontaliera, di cui 6 hanno una Regione italiana come Autorità di Gestione, i 4 PO della cooperazione transnazionale (con Autorità di gestione non italiana), il PO finanziato dal FESR e dallo strumento di preadesione (IPA) e i 2 PO finanziati dal FESR e dallo strumento di prossimità e di vicinato (ENPI).

Per quanto riguarda l'obiettivo "Convergenza" e l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", il Regolamento CE n. 1083/2006 stabilisce i contenuti su cui si devono basare i Programmi Operativi; per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", tali contenuti, invece, sono previsti dal Regolamento CE 1080/2006.

I Programmi Operati, come già affermato all'inizio del paragrafo, vengono approvati dalla Commissione con apposita Decisione, ma

sono elaborati dalle relative Autorità di Gestione. Vengono anche integrati dai cosiddetti CdP, nonché *Complementi di Programmazione*⁹³, che curano i dettagli dei singoli Programmi e, di conseguenza, definiti “*documenti di attuazione della strategia e degli assi prioritari del Programma Operativo, contenenti gli elementi dettagliati a livello di misure*”. Ciascun Complemento di Programmazione contiene questi elementi:

- Maggiori dettagli circa le misure previste dal PO che hanno come fine l’attuazione degli assi prioritari del Programma stesso, ma anche la valutazione delle misure e gli indicatori per la sorveglianza;
- La definizione delle categorie di coloro che beneficiano di queste misure;
- Un piano finanziario che prevede la distribuzione dei diversi Fondi per ciascuna misura;
- Le misure che dovrebbero pubblicizzare il PO;
- Le modalità per lo scambio di informazioni su dati atti a soddisfare le esigenze di gestione, sorveglianza e valutazione. Queste vengono negoziate dalla Commissione e dallo Stato membro.

⁹³ Il Complemento di Programmazione viene elaborato e adottato dalla relativa Autorità di Gestione, previo accordo del Comitato di Sorveglianza, e trasmesso alla Commissione per informazione.

I Programmi Operativi, contenuti all'interno del QCS, nonché del *Quadro Comunitario Strategico*, in base alle tematiche che affrontano e ai soggetti istituzionali competenti, si distinguono in:

- *Nazionali (PON)*⁹⁴: riguardano l'intero territorio delineato dall'obiettivo a titolarità di un'Amministrazione Centrale. Si applicano in settori che hanno particolari esigenze di integrazione a livello nazionale con un'Autorità di Gestione costituita, appunto, da un'Amministrazione Centrale (5 FESR, 3 FSE);

⁹⁴ In Italia il QCS 2000- 2006 per le Regioni Obiettivo 1 prevedeva 14 PO, di cui 7 regionali e 7 nazionali. Per quanto riguarda i POR nell'Obiettivo 1 nel territorio italiano, appartengono alle seguenti Regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; a queste si aggiunge anche il Molise in sostegno transitorio o phasing out. Ciascun POR si divide in sei capitoli:

- Analisi delle situazioni di partenza;
- Strategia di sviluppo;
- Assi prioritari di intervento;
- Misure del Programma;
- Piano finanziario;
- Disposizioni di attuazione.

Per quanto riguarda, invece, i PON nell'Obiettivo 1 intervengono su:

- Ricerca;
- Scuola;
- Sicurezza;
- Sviluppo locale;
- Trasporti;
- Pesca;
- Assistenza tecnica;
- Azioni di sistema.

In questo caso le Autorità di Gestione sono i Ministeri di riferimento, ovvero:

- Istruzione;
- Università e Ricerca;
- Interno;
- Attività produttive;
- Infrastrutture e Trasporti;
- Politiche agricole e forestali;
- Economia e finanze.

L'ampio utilizzo di "progetti coerenti", nonché progetti già coperti in altre risorse nazionali o regionali, presenti in tutti gli Assi prioritari di sviluppo, hanno permesso il raggiungimento dei target di spesa dell'obiettivo 1. L'uso dei "progetti coerenti" in questa Programmazione, che si è comunque conclusa, è particolarmente elevato in alcuni Assi strategici per lo sviluppo regionale riguardanti le infrastrutture, in particolare di trasporto come ad esempio "Reti e nodi di servizio".

- *Regionali (POR)*: riguardano solo il territorio di riferimento a titolarità di un'Amministrazione Locale (Regione o Provincia autonoma). Sono multisettoriali e per ciascuna Regione è previsto un POR FESR e un PO FSE (21 FESR, 21 FSE);

- *Interregionali (POIN)*: riguardano tematiche che prevedono una particolare azione di coordinamento fra Regioni al fine di cogliere economie di scala e di scopo nell'attuazione dei diversi interventi (Energia, Attrattori culturali naturali e turismo). Vengono gestiti dalle Regioni con l'ausilio di centri di competenza nazionale o Amministrazioni centrali (2 FESR).

2.1. *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*⁹⁵

Per la politica di coesione comunitaria 2007- 2013 è previsto un approccio strategico e un'armonia tra la politica di coesione e le strategie nazionali degli Stati membri. E' per questo motivo che l'Italia ha presentato un *Quadro Strategico Nazionale* all'Unione Europea: il suo intento è quello di indirizzare le risorse che la politica di coesione destinerà sia alle aree del Mezzogiorno che in quelle del Centro-Nord. L'impostazione dell'attuale QSN è in continuità con la Programmazione precedente, anche se la struttura dei Programmi risulta più flessibile e indeterminata, in quanto se da un lato sono

⁹⁵ Informazioni reperite dal seguente sito: <http://www.dps.tesoro.it/gsn/gsn.asp>

identificati gli obiettivi da raggiungere, dall'altro non sono stati approfonditi i contenuti operativi e le linee di intervento, le quali tra l'altro non contengono molte indicazioni su mezzi e modalità di realizzazione.⁹⁶ Non è possibile riscontrare un'uniformità tra il processo di attuazione e il perseguimento degli obiettivi da raggiungere, così come viene affidata alle singole amministrazioni la scelta dei tempi e delle modalità di realizzazione della strategia.

Il 3 febbraio 2005 sono state approvate le *Linee guida* che Stato, Regioni ed Enti locali hanno deciso usato come monito per consolidare e terminare l'unificazione delle politiche regionali comunitaria (Fondi Strutturali) e nazionale (risorse nazionali del FAS)⁹⁷ e per garantire l'armonia tra queste politiche con quelle nazionali ordinarie. Sono stati, inoltre, stabiliti quali indirizzi fossero necessari per la definizione del Quadro. Nelle *Linee guida* è possibile anche riscontrare un percorso di scrittura diviso in tre fasi, le quali prevedono un particolare confronto con il partenariato economico-sociale e con le rappresentanze degli Enti locali. Le tre fasi sono le seguenti:

⁹⁶ L. G. DI CARLO, op. cit., p. 156.

⁹⁷ Questa è un elemento nuovo e positivo se si considera l'elevato ammontare delle disponibilità finanziarie e il potenziale coordinamento che è possibile attuare fra le varie componenti di *policy* che hanno la capacità di incidere nei divari fra i territori.

- a) Valutazione dei risultati ottenuti dalla precedente Programmazione, 2000-2006, e visione strategica delle Regioni e del Centro;
- b) Confronto strategico tra Centro e Regioni;
- c) Stesura effettiva del Quadro.

Il QSN attuale dà maggiore importanza all'economia della conoscenza e all'innovazione, al capitale umano, alla valorizzazione ambientale e alle energie pulite, in quanto considerati elementi di crescita in quei territori arretrati dal punto di vista economico e sociale. Allo stesso modo, viene anche evidenziato l'approccio nei confronti della politica regionale, che passa *“dalla fissazione di obiettivi di riequilibrio e, quindi, dalla compensazione di uno svantaggio iniziale, alla definizione di uno standard minimo di servizio”*. In questo contesto, la politica regionale potrà interferire in un ambito di competenza nazionale, rischiando di limitare il ruolo delle infrastrutture, del capitale produttivo e dell'impresa.

Per sostenere la Programmazione a tutti gli effetti, il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, si serve di alcuni indicatori⁹⁸, i quali possono distinguersi in base ai seguenti punti:

- Il livello della politica regionale a cui vengono associati (singolo progetto, programma o sua componente);

⁹⁸ Informazioni reperite dal seguente sito: <http://www.dps.tesoro.it/gsn/indicatori/>

- Amministrazione responsabile per la loro individuazione e il successivo calcolo;
- Grado di “prossimità” di ciò che misurano, rispetto agli interventi previsti;
- Funzione e utilizzo.

È inoltre opportuno rendere più efficiente l'attuale Programmazione rispetto alla precedente, immaginando e, sulla base di questo, cercando di risolvere i difetti e colmare le lacune decisionali e procedurali che diminuiscono la velocità e rallentano la realizzazione dei progetti. Questo potrebbe avvenire se si rendesse più stabile la cooperazione fra le Regioni e se si saldasse il coordinamento fra quest'ultime e l'Amministrazione Centrale, volgendo un particolare sguardo al Mezzogiorno; o ancora, se al Governo fosse attribuita e riconosciuta priorità politica di livello nazionale . I progetti da realizzare, grazie alla flessibilità che caratterizza la Programmazione 2007-2013 possono essere prefissati senza alcun intervento da parte della Commissione europea.

Per quanto riguarda la Regione Siciliana, ha mostrato, sia in passato che nell'attuale Programmazione, notevoli ritardi, tanto che la Commissione ha contestato alla Regione l'avvio di alcuni

progetti considerati “secondari”⁹⁹, in quanto non strategici e con poca capacità di innovazione e miglioramento.

L’attuazione del Quadro Strategico Nazionale ha causato una condizione di stallo nella Programmazione e nella realizzazione dei programmi attuativi regionali, a causa dell’incertezza, della discontinuità e dei ritardi apportati.

3. Fondi strutturali in Sicilia – PO FESR 2007-2013

Complessivamente, la strategia attuata dalla Regione nel periodo 2007-2013 è basata sulla *«lezione del POR 2000-2006, sui fabbisogni individuati nell’analisi di contesto, sulle istanze provenienti dal partenariato socio- economico e sulle direttive degli Orientamenti strategici comunitari»*¹⁰⁰. Con Decisione della Commissione europea C (2007) 4249 del 7 settembre 2007, ai sensi dell’articolo 32, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1083/2006, viene definito l’obiettivo globale del Programma operativo FESR¹⁰¹ (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale), che consiste nell’*«innalzare e stabilizzare il tasso di crescita medio dell’economia regionale, attraverso il rafforzamento dei fattori di*

⁹⁹ Un esempio è costituito dal progetto relativo al settore idrico, già finanziato con fondi statali o regionali.

¹⁰⁰ Informazioni reperite dal seguente sito: <http://www.euroinfocilia.it/Default.aspx?tabid=156>

¹⁰¹ Questo Programma diventa operativo all’inizio del 2008, nonostante fossero stati approvati già il 12 dicembre 2007 i suoi requisiti di ammissibilità e i criteri di selezione, in cui fu dato particolarmente peso alle indicazioni che scaturirono dalla procedura di valutazione strategica ambientale, nota come VAS. Questa prevedeva l’uso di specifici criteri atti a rafforzare la sostenibilità ambientale degli interventi finanziati.

attrattività di contesto e della competitività di sistema delle attività produttive, in un quadro di sostenibilità ambientale e territoriale e di coesione sociale».

È il Dipartimento regionale della Programmazione della Presidenza della Regione Siciliana che rappresenta l'Autorità di gestione del PO FESR Sicilia 2007-2013. Esso rappresenta, anche, l'organo che:

- assicura l'applicabilità della strategia e dell'attuazione del Programma;
- assicura la coerenza con il Documento unico di programmazione, noto anche come DUP;
- assicura il raccordo con il Programma operativo regionale del FSE, il Programma di sviluppo rurale del FEASR, con il Programma operativo nazionale del FEP, con i programmi dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea che riguardano la Sicilia e con gli strumenti della politica regionale nazionale finanziata con le risorse del Fondo delle aree sottoutilizzate (FAS).

Il Programma ha una dotazione finanziaria pari a 6.539.605.100 euro e prevede le seguenti sette priorità di intervento¹⁰²:

❖ *Asse 1. Reti e collegamenti per la mobilità.* Gli obiettivi di quest'asse prevedono di completare, migliorare e

¹⁰² Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013. Decisione N. C(2007) 4249 del 7 settembre 2007.

rendere più efficienti possibili le reti di trasporto ferroviaria e stradale, di accrescere la funzionalità delle infrastrutture per facilitare il trasporto sia di merci che di persone, agevolando le loro condizioni di circolazione, ottimizzando l'utilizzo delle reti immateriali;

❖ *Asse 2. Uso efficiente delle risorse naturali.* Gli obiettivi di quest'asse sono volti alla diffusione delle fonti rinnovabili, alla razionalizzazione della domanda di energia, all'attuazione della pianificazione settoriale e territoriale (in particolar modo nel settore idrico), all'attuazione della pianificazione nel settore del rischio idrogeologico, sismico, vulcanico, industriale e ambientale anche per la prevenzione dei rischi, e al miglioramento dell'efficienza nella gestione dei rifiuti. ;

❖ *Asse 3. Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico - ambientali per l'attrazione turistica e lo sviluppo,* che verrà approfondita nel prossimo capitolo;

❖ *Asse 4. Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione.* Quest'asse si propone di «promuovere e favorire la collaborazione tra (il) sistema della ricerca e (delle) imprese, favorendo la cooperazione e il

trasferimento tecnologico [...] e introdurre innovazioni presso le PMI, i consorzi di imprese e i distretti produttivi»;

❖ *Asse 5. Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali.* Gli obiettivi che si prefissa quest'asse riguardano il miglioramento del tessuto imprenditoriale della Sicilia e il potenziamento delle capacità di espansione delle imprese della Regione nei extra-regionali e internazionali;

❖ *Asse 6. Sviluppo urbano sostenibile.* Gli obiettivi perseguiti in questo caso sono legati, invece, al potenziamento dei servizi urbani nelle aree metropolitane e nei centri medi e alla creazione di nuovi poli di sviluppo e servizio di rilevanza sovralocale;

❖ *Asse 7. Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica.* Quest'ultimo asse, non per ordine di importanza, si prefissa di «*rafforzare le capacità tecniche di gestione del territorio dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali*» e di «*creare condizioni di contesto favorevoli alla diffusione della legalità*».

Emerge come ciascun asse sia articolato in “obiettivi specifici” che, a loro volta, vengono declinati in obiettivi operativi, i quali definiscono le linee di intervento per la realizzazione della strategia da attuare. I progressi principali che vengono conseguiti e l'efficacia degli obiettivi

nell'attuazione degli assi sono monitorati da indicatori di impatto, risultato e realizzazione. All'interno del Programma, inoltre, è possibile riscontrare la presenza di "Grandi Progetti" relativi alla rete ferroviaria, il trasporto pubblico locale, il settore stradale, la logistica e il settore energetico. L'obiettivo principale del Programma è quello di aumentare il tasso di crescita sostenibile e di coesione sociale, dando spazio anche ai temi di *governance* istituzionale per potenziare le capacità amministrative nelle attività di programmazione e cooperazione istituzionale del Programma stesso. La strategia del PO FESR deve risultare compatibile con quella di sviluppo regionale e con le politiche nazionali e comunitarie, in accordo con le normative in vigore. In termini quantitativi, la strategia deve essere attuata tenendo conto dei seguenti target di riferimento¹⁰³:

- Crescita del Pil reale pari al 2% annuo nel periodo 2007-2013;
- Crescita del numero di occupati pari al doppio di quelli previsti dalla crescita tendenziale, calcolati alla fine del periodo di Programmazione;
- Riduzione dell'emissione complessive di CO₂ pari allo 0,5% del valore attuale, relativamente al periodo della Programmazione.

¹⁰³ L. G. DI CARLO, op. cit., p. 200

I principi dell'integrazione e dell'armonia fra le politiche volte a massimizzare gli effetti della politica regionale unitaria sulla coesione economica e sociale vengono esplicitati all'interno degli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013, a cui viene legato un meccanismo per il conseguimento di risultati percepibili e riscontrabili in servizi collettivi. Questi sono connessi alla qualità della vita, l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e la convenienza delle imprese. La Sicilia, e altre Regioni del Mezzogiorno, otterranno ottimi risultati da tale meccanismo, in merito alle seguenti aree di riferimento che vengono considerate fondamentali per i cittadini:

- Istruzione, miglioramento delle competenze e abbattimento della dispersione scolastica;
- Servizi di cura, soprattutto a favore dei bambini e degli anziani;
- Rifiuti, mediante la raccolta differenziata e la riduzione del numero delle discariche;
- Risorse idriche, in termini di distribuzione e depurazione.

Per poter usufruire della quota che il fondo FAS ha riservato alla Sicilia, la Regione prevede un "Piano d'azione" specifico in cui esplica le azioni principali e gli obiettivi operativi che intende attuare, sempre nel rispetto

dell'unitarietà della Programmazione, volta al rafforzamento delle azioni, soprattutto a carico della politica ordinaria¹⁰⁴. Il Programma del Governo regionale prevede le condizioni per lo sviluppo che riguardano la creazione di servizi infrastrutturali e servizi di rete di base¹⁰⁵ e si concentra, inoltre, sugli interventi di pochi “Grandi progetti” in Sicilia per migliorare le capacità di sviluppo produttivo competitivo. Essi riguardano:

- grandi infrastrutture dei trasporti e di comunicazione;
- risorse e reti idriche;
- risorse e reti energetiche;
- modernizzazione del sistema dei rifiuti;
- progetto di manutenzione e valorizzazione integrale del territorio siciliano, mare, coste e isole minori comprese;
- riconversione della funzione sociale dell'agricoltura.

Di conseguenza, il POR 2007-2013 ha rafforzato anche gli aiuti per l'innovazione e l'informazione, il trasporto e le energie rinnovabili, con una distribuzione equa delle risorse nelle diverse aree di intervento. L'acquisizione di credibilità a livello nazionale ed europeo da parte della Sicilia, le permetterebbe di raggiungere l'obiettivo strategico principale, nonché quello legato alla promozione della fiscalità di sviluppo.

¹⁰⁴ Questo avviene mediante l'utilizzo di risorse nazionali a titolarità regionale, regionali e FAS.

¹⁰⁵ Trasporti, energia, risorse idriche, rifiuti.

Dall'esecuzione del POR e dei Fondi strutturali in Sicilia emerge che uno dei problemi relativi alla realizzazione della politica regionale di coesione è rappresentato dal mancato e adeguato sviluppo di una cultura regionale in armonia con una visione congiunta dello sviluppo per il miglioramento del sistema economico e sociale, in difetto rispetto alla media europea. Si evince, come è stato già accennato nel paragrafo precedente, un notevole ritardo della Sicilia nei confronti della attuazione della nuova Programmazione, a causa della mancanza di alcuni strumenti essenziali. Un altro problema riguarda il principio di addizionalità dei Fondi: esso non è stato seguito, permettendo che i finanziamenti dei Fondi si sostituissero in parte alle spese ordinarie della Regione e, fin quando la situazione non cambierà, i Fondi potranno difficilmente aiutare a risolvere il divario tra la Sicilia e gli altri Paesi europei.

4. Fondo Sociale Europeo (FSE), Programma di Sviluppo Rurale (PRS) e Fondo Europeo per la Pesca (FEP)¹⁰⁶

a. Il Programma operativo regionale Sicilia per il Fondo sociale europeo 2007-2013¹⁰⁷, adottato con Decisione della Commissione europea C (2007) 6722 del 18 dicembre 2007¹⁰⁸, si pone come obiettivo principale quello di raggiungere la piena occupazione, la qualità, la produttività lavorativa e il miglioramento dell'inclusione sociale. La definizione e il

¹⁰⁶ L. G. DI CARLO, op. cit., pp. 208-214.

¹⁰⁷ Il contributo per questo Fondo è pari a 2.099,239 milioni di euro.

¹⁰⁸ Informazione reperita dal seguente sito: www.regione.sicilia.it

raggiungimento di tale obiettivo servono a consolidare la coesione economica e sociale della Regione. La strategia di questo Programma prevede, in particolar modo, sette obiettivi generali, legati a sette assi di interventi:

-*Asse 1. Adattabilità*, per il miglioramento del mercato del lavoro, grazie all'adattabilità della forza lavoro alle condizioni di contesto;

-*Asse 2. Occupabilità*, per inserire il maggior numero possibile di persone al mercato del lavoro;

-*Asse 3. Inclusione sociale*, per realizzare una società inclusiva in cui tutti abbiano pari e piena opportunità di partecipazione alla vita economica, sociale e culturale;

-*Asse 4. Capitale umano*, per la promozione dell'istruzione e della formazione atte a limitare la dispersione scolastica e a potenziare le competenze del capitale umano;

-*Asse 5. Trans nazionalità e interregionalità*, per la cooperazione in questi due livelli;

-*Asse 6. Assistenza tecnica*, per l'attuazione degli interventi previsti dal Programma;

-*Asse 7. Capacità istituzionale*, per incrementare le capacità di *governance* della pubblica amministrazione.

b. Il Programma di sviluppo rurale della Sicilia per il periodo 2007-2013¹⁰⁹ è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2008) 735 il 18 febbraio 2008 e si propone come obiettivi principali lo sviluppo del settore agricolo, alimentare e forestale, la conservazione e la rivalutazione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile dei territori della Sicilia. Tale Programma prevede 30 misure che stabiliscono gli ambiti di intervento regionale per le aree rurali e si suddivide in quattro assi:

- *“Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale”*, con l'obiettivo di favorire la realizzazione degli interventi per aumentare la competitività nei due settori citati;

- *“Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale”*, con l'obiettivo di valorizzare il ruolo dell'agricoltura per l'ambiente e l'estensione naturale;

- *“Qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale”*, con l'obiettivo di migliorare, appunto, la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere maggiori attività economiche per favorire l'occupazione;

¹⁰⁹ Il contributo per tale Fondo è pari a 2.106,312 e ne beneficiano agricoltori, operatori del sistema agroalimentare e forestale, imprenditori agricoli, enti, istituzioni pubbliche, enti di formazione professionale, di consulenza e assistenza alle imprese e i partenariati locali.

- “ *Attuazione dell’approccio Leader*”, con l’obiettivo di migliorare le competenze progettuali e gestionali locali e valorizzare le risorse dei singoli territori.

c. Il Fondo europeo per la pesca¹¹⁰ è stato approvato dalla Commissione Europea con la Decisione C(2007) 6792 del 19 dicembre 2007 e ha come obiettivo principale quello di assicurare lo sviluppo sostenibile del settore europeo della pesca e dell’acquacoltura. Anche in questo caso sono previsti diversi assi priorità, precisamente 4:

- Misure per l’adeguamento della flotta da pesca italiana, acquicoltura, pesca nelle acque interne;

- Trasformazione e commercializzazione dei prodotti legati alla pesca e all’acquicoltura;

- Misure di interesse collettivo, sviluppo sostenibile delle zone connesse alla pesca;

- Assistenza tecnica riservata agli Stati per agevolare l’attuazione degli interventi.

¹¹⁰ Alla Sicilia saranno devoluti 150 milioni di euro per questo Fondo.

Capitolo IV

L'asse 3 - Valorizzazione delle attività culturali per il settore turistico e lo sviluppo in Sicilia.

Un fenomeno che contribuisce in maniera rilevante a incrementare la crescita del sistema economico locale delle Regioni italiane è costituito sicuramente dal turismo; nonostante ciò, è difficile quantificare il contributo da esso offerto a causa, per esempio, del carattere multiforme di questo importante fenomeno. Ogni Regione è caratterizzata da una propria dimensione, una propria struttura economica e una propria vocazione turistica, elementi che gli permettono di distinguersi dalle altre nel peso e nella forma. Ci sono Regioni, infatti, in cui il turismo ha poca incidenza sull'economia, altre in cui esso costituisce un elemento determinante. Questo può dipendere anche dalle risorse a disposizione del territorio stesso (mari, monti, colline, monumenti, musei) che favorisce, di conseguenza, attività diversificate. Dato che non è possibile modificare il proprio "tessuto" territoriale, una Regione che non è particolarmente dotata di "attrattività naturali", deve cercare di predisporre di un numero elevato di attrazioni che permettano di aumentare il richiamo dei visitatori, grazie anche all'ausilio dei finanziamenti che l'Unione europea stanziava per il loro sviluppo. Ogni

Regione dovrebbe massimizzare le proprie potenzialità e rendere, così, più incisivo l'impatto turistico sulla propria economia.¹¹¹

Dal DPEF (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria) 2007-2011¹¹² emerge che la legge n. 10 del 15 settembre del 2005 ha cambiato l'assetto preesistente di governo del turismo, implementando il ruolo di indirizzo e di programmazione della Regione, mediante il ricorso a strumenti (tra cui il programma triennale di sviluppo turistico e il piano operativo annuale) , con lo scopo di favorire lo sviluppo del settore. Questo è anche favorito dall'istituzione del Consiglio Regionale del Turismo, i Consigli provinciali del turismo e i distretti turistici. Anche il DPEF dello Stato evidenzia l'importanza della sintesi tra la cultura e il turismo per la definizione dell'«*identità civile del Paese, la qualità dell'occupazione e l'espansione del tessuto imprenditoriale*».

1. Impatto turistico nello sviluppo della Regione Siciliana

Tra le Regioni del Mezzogiorno, la Sicilia occupa il primo posto, e il settimo nella graduatoria nazionale, per l'incidenza del turismo straniero, manifestando una percentuale di arrivi e presenze turistiche superiore rispetto al dato meridionale. In occasione della presentazione dell'Accordo “Insieme per il turismo” tra Intesa Sanpaolo e

¹¹¹ Informazioni reperite dal seguente sito: <http://www.irpet.it/storage/doc/12.Rosignoli.pdf>

¹¹² Reperito dal sito ufficiale della Regione Sicilia: <http://pti.regione.sicilia.it>

Federalberghi, il direttore generale di SRM¹¹³, Massimo Deandreis, ha affermato che il turismo è un settore trainante per l'economia della Sicilia in quanto genera 2,6 milioni di euro, nonché il 3% del PIL totale regionale¹¹⁴. Per questo è importante potenziare investimenti e strategie, al fine di aumentare il numero dei turisti.¹¹⁵ *«Sia il turismo culturale come quello ambientale costituiscono segmenti con prospettive di crescita, pur dovendosi rilevare la forte criticità derivata dall'attuale stagionalizzazione dei flussi turistici (meno incisiva però rispetto alle altre Regioni dell'area Convergenza) che provoca pressioni ambientali».*

La valorizzazione delle numerose risorse ambientali e culturali della Sicilia per i fini turistici non risulta, però, ancora abbastanza adeguata. Nel 2006 il turismo ha proseguito nella sua crescita grazie soprattutto alla componente straniera che ha manifestato tassi di crescita superiori rispetto alla componente interna. L'andamento dell'economia reale nel settore turistico ha permesso un allineamento della Sicilia con l'andamento generale del turismo in Italia.

L'attuale Programmazione, 2007-2013, ha avuto un maggiore successo in alcuni contesti rispetto ad altri, tra cui quello basato sulla costituzione della filiera beni culturali-turismo, per il potenziamento dell'offerta e il miglioramento dell'attrattività turistica. Si concentra sulla

¹¹³ Studi, Ricerche per il Mezzogiorno.

¹¹⁴ Il PIL turistico della Sicilia incide, inoltre, del 4,4% sul PIL totale nazionale, pari a 59.691 milioni di euro, e del 20,6% sul Mezzogiorno, ovvero 12.656 milioni di euro.

¹¹⁵ Informazioni reperite dal seguente sito: <http://www.sr-m.it/news/limpatto-del-turismo-sullo-sviluppo-economico-della-sicilia.html>

definizione dei modelli che regolano le attività economiche del turismo, *«in relazione alle esigenze poste dalla globalizzazione e dalla crescente specializzazione dei diversi contesti territoriali e delle relative vocazioni»*; contrariamente a quanto previsto, invece, dalla precedente Programmazione che mirava principalmente a colmare i “vuoti” infrastrutturali sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo¹¹⁶.

2. Analisi degli obiettivi specifici e operativi con particolare riferimento all’”Obiettivo specifico 1 e 3”¹¹⁷

Come precedentemente è stato affermato, il Programma Operativo FESR 2007-2013 si pone tra gli obiettivi principali quello della valorizzazione dei settori culturali, naturali e turistici a valenza locale e regionale. A tal proposito, l’asse prioritario di riferimento è l’Asse 3, coerente con le politiche nazionali sul turismo che hanno lo scopo di aumentare la crescita dei servizi per il turismo, sia a livello qualitativo che quantitativo, in relazione alle indicazioni provenienti dai mercati. Per quest’asse vengono previsti 1.471,411 milioni di euro e i suoi beneficiari sono: Regione Siciliana, Autorità portuali, Enti Locali, Genio Civile, Opere marittime, Enti pubblici e privati con finalità non economiche, Organismi di diritto pubblico, GAL, Soggetti a capitale pubblico regionale strumentale, Soggetti misti pubblico-privati costituiti per la

¹¹⁶ Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013. Decisione N. C(2007) 4249 del 7 settembre 2007.

¹¹⁷ Vedi supra, pp.166-181.

promozione dello sviluppo turistico, PMI come definite dalla disciplina comunitaria in forma singola e associata, Associazioni di impresa, Associazioni temporanee di scopo pubblico/private, Soggetti gestori Aree protette, Enti Parco gestori delle riserve, ARPA.

Come gli altri sei assi, anche questo si articola in obiettivi specifici e operativi e le loro linee di intervento. Possono essere così riassunti:

➤ **OBIETTIVO SPECIFICO 1: Valorizzare i beni e le attività culturali per aumentare l'attrattività dei territori, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti.**

Questo obiettivo prevede che lo sviluppo economico e produttivo della Sicilia sia determinato dalla valorizzazione delle sue risorse culturali, attraverso la realizzazione di condizioni favorevoli all'iniziativa imprenditoriale. A tal fine sono previsti i seguenti quattro obiettivi operativi:

- ✓ *Obiettivo operativo 1*¹¹⁸: Promuovere la qualificazione, la tutela e la conservazione del patrimonio storico-culturale, favorendone la messa a sistema e l'integrazione con i

¹¹⁸ Alcune delle attività per il raggiungimento di tale obiettivo sono: azioni di restauro, recupero e promozione dei siti di maggiore valore storico, archeologico, monumentale presenti sul territorio regionale; interventi di sostegno al recupero e all'adeguamento strutturale e funzionale dell'eredità storico – culturale (biblioteche, musei, archivi, ecc.); realizzazione o valorizzazione di spazi ed itinerari esterni ai siti/musei.

servizi turistici, anche al fine di aumentare l'attrattività dei territori.

- ✓ *Obiettivo operativo 2¹¹⁹*: Potenziare le filiere produttive connesse al patrimonio e alla produzione culturale e sostenere i processi di gestione innovativa delle risorse culturali.
- ✓ *Obiettivo 3¹²⁰*: Sperimentare e sviluppare azioni volte alla produzione, divulgazione e fruizione delle nuove forme artistiche legate all'arte contemporanea.
- ✓ *Obiettivo 4¹²¹*: Favorire la valorizzazione culturale e la fruizione delle aree marginali e rurali facilitando il recupero di siti e immobili di maggior pregio storico – architettonico, il rafforzamento dei fattori di contesto, le identità locali e la promozione dei territori, anche attraverso la creazione di sistemi culturali locali.

➤ **OBIETTIVO SPECIFICO 2: Rafforzare la rete ecologica siciliana, favorendo la messa a sistema e la promozione delle aree ad alta naturalità e conservando la bio-diversità**

¹¹⁹ Alcune delle attività per il raggiungimento di tale obiettivo sono: azioni di integrazione tra imprese turistiche e risorse culturali e relative azioni di sostegno; servizi di sostegno alle imprese e ai gruppi di imprese in ambito culturale; azioni di sostegno allo sviluppo e alla diffusione di nuove tecnologie per la conservazione, gestione, promozione del patrimonio.

¹²⁰ Alcune delle attività previste per il raggiungimento di tale obiettivo sono: azioni di promozione e realizzazione di reti di centri e laboratori per la produzione artistica; valorizzazione di contesti architettonici, urbanistici e paesaggistici.

¹²¹ Alcune delle attività previste per il raggiungimento di tale obiettivo sono: realizzazione di infrastrutture culturali; interventi integrati di riqualificazione di contesti architettonici e urbanistici, rurali.

in un'ottica di sviluppo economico e sociale sostenibile e duraturo.

Questo obiettivo si propone di rivitalizzare aree a rischio e risolvere processi di impoverimento di risorse umane. (Non verrà approfondito in questa sede).

➤ **OBIETTIVO SPECIFICO 3: Rafforzare la competitività del sistema turistico siciliano attraverso l'ampliamento, la riqualificazione e la diversificazione dell'offerta turistica ed il potenziamento di investimenti produttivi delle filiere turistiche.**

Questo obiettivo si propone di sfruttare al massimo le potenzialità legate al settore turistico, con lo scopo di trarne un vantaggio economico. Per questo motivo risulta necessario prendere in considerazione le vocazioni territoriali, la sostenibilità eco-ambientale, la capacità di gestire le qualità da parte degli addetti; e ancora le tipologie dei fruitori e dei bisogni di quest'ultimi. Si deve puntare alla valorizzazione delle risorse del territorio dal punto di vista culturale e ambientale per incrementare la domanda del turismo. Al fine di raggiungere tale obiettivo, esso si sostanzia nei seguenti obiettivi operativi:

- ✓ *Obiettivo operativo 1¹²²: Potenziare l'offerta turistica integrata e la promozione del marketing territoriale attraverso la promozione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico-ambientali.*

Da questo obiettivo ci si aspetta una crescita dei flussi turistici, del tasso medio di permanenza del turista e un aumento della sua spesa in attività connesse all'attrattività del territorio.

- ✓ *Obiettivo operativo 2¹²³: Valorizzare le iniziative di diversificazione e destagionalizzazione turistica al fine di sviluppare la competitività dell'offerta regionale nei mercati rilevanti.*

Da questo obiettivo ci si aspetta un aumento del livello di destagionalizzazione dei flussi turistici.

- ✓ *Obiettivo operativo 3¹²⁴: Potenziare i servizi a sostegno dell'imprenditorialità turistica e i processi di integrazione di filiera.*

¹²² Alcune delle attività previste per il raggiungimento di tale obiettivo sono: azioni di comunicazione e di promozione dell'immagine turistica della Sicilia e interventi che favoriscano la commercializzazione di prodotti turistici del territorio (Borse, Fiere, ecc.); azioni che prevedano la creazione e la promozione di marchi d'area, certificazione ambientale, qualità e club prodotto con particolare riferimento alla loro diffusione nei mercati nazionali e internazionali.

¹²³ Alcune delle attività previste per il raggiungimento di tale obiettivo sono: azioni per l'attivazione, la riqualificazione e l'ampliamento di iniziative che puntino alla destagionalizzazione e alla diversificazione dell'offerta turistica della Regione; interventi che permettano la realizzazione o il completamento di strutture congressuali, impianti sportivi e altre infrastrutture pubbliche in grado di favorire lo sviluppo turistico.

¹²⁴ Alcune delle attività previste per il raggiungimento di tale obiettivo sono: interventi che prevedano la creazione di centri di informazione e accoglienza con servizi telematici efficienti

Da questo obiettivo, invece, una massimizzazione delle qualità operative degli addetti per aumentare, di conseguenza, il livello di flussi e presenze turistiche.

3. Un caso particolare: *Cous Cous Fest* nella provincia di Trapani

Al 31 ottobre 2011, la lista dei beneficiari in Sicilia dell'attuale Programmazione comunitaria prevede che il numero delle azioni finanziate dall'Unione Europea, per lo sviluppo di Enti pubblici e privati, imprese, comuni, manifestazioni, sia abbastanza elevato. Un comune che ha beneficiato dei finanziamenti europei è il Comune di San Vito Lo Capo, nella provincia di Trapani, in linea con l'Asse 3 del PO FESR 2007-2013. Questi finanziamenti sono stati utilizzati nell'edizione 2009 e 2010 di una delle più importanti, se non la principale, manifestazioni del Comune: Il *Cous Cous Fest* che, di solito, viene strategicamente organizzata al termine della stagione estiva (precisamente nella seconda metà del mese di settembre) per allungarne la durata¹²⁵. L'organizzazione di tale evento culturale, nato nel 1998 dalla collaborazione tra l'Amministrazione comunale, la locale pro-loco e Feedback, un'agenzia di comunicazione con sede a Palermo, è un'azione concreta che contribuisce a ottenere risultati

nelle località turistiche; attivazione di servizi sanitari di teleassistenza nei luoghi ad alta vocazione turistica; realizzazione di una segnaletica stradale adeguata, realizzazione di nuovi parcheggi nei centri in cui si riscontra un elevato tasso di attrattività turistica; azioni che permettano una maggiore diffusione della conoscenza del mercato turistico regionale; azioni di rafforzamento della filiera turistica.

¹²⁵ Il *Festival* ha, infatti, contribuito alla destagionalizzazione dei flussi turistici di San Vito Lo Capo.

considerevoli sotto il profilo dello sviluppo turistico. Per fare ciò si serve di un prodotto gastronomico, il *Cous Cous*, appunto, portatore “di valori e significati che contribuiscono a identificare l’area del Mediterraneo come un *unicum* culturale in virtù della comune tradizione culinaria”¹²⁶. Questo evento prevede una competizione gastronomica fra chef provenienti da diversi Paesi del Mediterraneo che, così facendo, realizzano un prodotto culturale sempre più articolato, in grado di valorizzare la vocazione economica del territorio e di incrementare lo sviluppo della località di riferimento, definendo, di conseguenza, un’immagine sempre più chiara e positiva sul mercato turistico.

Dalla lista dei beneficiari degli interventi dell’Unione europea per lo sviluppo della Regione Siciliana, emerge che per l’edizione 2009 del *Cous Cous Fest*, il FESR ha erogato 200.000,00 euro a fronte dei 400.000,00 euro previsti dal costo totale del progetto. Per l’edizione successiva, invece, si nota un incremento di entrambi i valori: il FESR ha erogato 300.000,00 euro a fronte dei 600.000,00 euro del costo totale. In entrambi i casi, gli interventi finanziano il 50% del costo totale dell’intera manifestazione, una percentuale significativa che, sicuramente, influisce sullo sviluppo e sull’immagine del piccolo Paese della provincia trapanese.

Questa manifestazione assume anche un altro significato che contribuisce a creare un’immagine positiva della Sicilia: viene vista cioè come un

¹²⁶ “Riposizionare l’immagine, ricostruire l’identità: il caso di San Vito Lo Capo” di Maurizio Giannone, in Dall’Ara G., *Come progettare un piano di sviluppo turistico territoriale*, Matelica (MC), Halley Editore, 2009, pp. 266-281 (seconda edizione).

processo di integrazione e di pacificazione tra popoli “diversi”, ragion per cui viene anche definita “*Festival internazionale dell’integrazione culturale*”. Questa festa riunisce, infatti, culture e Paesi diversi all’insegna dell’integrazione a tavola, attraverso una pietanza, il *cous cous*, piatto della pace colmo di simbolismo e cultura, ricco di storia, simbolo di apertura, meticciano e contaminazione, in quanto elemento di sintesi tra diverse civiltà.

In particolare, i protagonisti sono i “volti” dei Paesi europei e del bacino del Mediterraneo, diventati ormai rappresentanti di un usuale appuntamento che oltrepassa i confini locali, regionali e nazionali e che mira a rafforzare le relazioni internazionali di partenariato, implementando il dialogo e lo scambio culturale, in accordo con le linee politiche adottate dall’Unione Europea.

Conclusioni

Alla luce di quanto è stato affermato nell'ultimo capitolo emerge chiaramente il legame che si è instaurato tra la Regione Siciliana e l'Unione Europea, soprattutto negli ultimi anni. Si tratta di un legame che può essere definito "ambiguo" in quanto, se da un lato quest'ultima punta allo sviluppo della nostra Regione attraverso finanziamenti e investimenti in molteplici campi, questa, dall'altro, spesso non è in grado di sfruttarli e mostra notevoli ritardi.

È stato considerato come punto di partenza, e di arrivo allo stesso tempo, un caso che ci riguarda da vicino, ovvero il *Cous Cous Fest*, tipica manifestazione che ogni anno viene organizzata a San Vito Lo Capo, un piccolo comune della provincia trapanese: questa manifestazione contribuisce a delineare una *visual identity* del luogo, che appare sempre più orientata verso una massimizzazione del processo di integrazione culturale e di pacificazione tra popoli culturalmente "diversi". Il fenomeno, però, nonostante i progressi, è ancora in una fase di consolidamento e si spera di verificarne realmente a breve la sua efficacia.

Parallelamente, la manifestazione è un esempio di come l'Unione Europea, grazie all'attuale Programmazione comunitaria 2007-2013, investa sullo sviluppo della Regione, dilatando, nello specifico, il periodo

della stagione estiva e, di conseguenza, incrementando i profitti ricavati dai flussi turistici.

Il turismo, come si è potuto constatare, è un settore che influisce in maniera rilevante sulla crescita economica locale delle Regioni e, per questo, merita particolare attenzione e impegno, volti sempre più a incrementare e a potenziare la sua efficacia.

Il settore turistico, infatti, viene anche analizzato in uno (l'Asse 3) dei sette assi prioritari del PO FESR 2007-2013, il quale, come si è visto, include tra i suoi obiettivi specifici la valorizzazione dei beni e delle attività culturali, l'ampliamento, la riqualificazione e la diversificazione dell'offerta turistica, con lo scopo di rafforzare la coesione sociale e, allo stesso tempo, migliorare la qualità della vita dei residenti.

I Fondi che l'Unione Europea concede agli Stati membri, con una ripartizione alle singole Regioni inserite nella Programmazione, hanno anche come obiettivo la riduzione degli squilibri interni e, per la loro assegnazione, si fa riferimento al PIL nazionale.

Nonostante l'impegno mostrato dall'Unione Europea per lo sviluppo della nostra Regione, è emerso come questa abbia difficoltà nell'utilizzo dei Fondi che le vengono messi a disposizione, mostrando notevoli ritardi. Per cercare di sopperire all'incapacità di utilizzare i finanziamenti strutturali, in maniera virtuosa per l'attuale Programmazione comunitaria, 2007-2013,

così come era successo per la passata Programmazione (Agenda 2000) è stata data alla Sicilia l'opportunità di sfruttare le risorse in 9 anni, anziché in 7, grazie al meccanismo $n + 2$, che consente, appunto, di spendere i Fondi a disposizione nei due anni successivi al settimo (quindi entro il 2015). Nel 2009, però, è scattato un programma di disimpegno, secondo il quale la Sicilia avrebbe dovuto spendere tutte le risorse a sua disposizione entro il 2009, altrimenti sarebbe stata costretta a restituire le somme o spenderle in modo inappropriato, dando priorità a settori meno "bisognosi", remunerativi e convenienti dal punto di vista della coesione e dello sviluppo.

Nella prima parte del lavoro, invece, si è data priorità ai legami tra la nostra Regione e l'Unione Europea dal punto di vista dell'ordinamento interno e internazionale facendo precedentemente un'opportuna considerazione in merito alle altre Regioni.

È emerso come la Riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 abbia segnato una tappa fondamentale del processo di evoluzione delle competenze regionali in ambito comunitario: le Regioni hanno infatti assunto una maggiore autonomia all'interno dello Stato nell'elaborazione (*fase ascendente*) e nell'attuazione (*fase discendente*) degli atti normativi comunitari, ma anche nei rapporti con gli Stati esteri e con gli organi dell'Unione Europea. In seguito alla Riforma questa maggiore autonomia viene prevista in modo esplicito dalla Costituzione stessa e, precisamente,

dall'art. 117 che, nel comma 1 e nel comma 3, riprende anche il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Un'autonomia che la Regione Siciliana può vantare maggiormente in quanto Regione a Statuto speciale, ma che non lede affatto l'unità nazionale e il rispetto degli interessi dello Stato.

Considerata l'importanza che è stata attribuita alle Regioni, sia nel territorio nazionale, sia in ambito comunitario, diventa lecito chiedersi se il sistema del nostro Stato si possa accostare al modello dello Stato federale, in quanto quest'ultimo viene solitamente concepito come unitario, nonostante l'ampia distribuzione dei poteri agli enti territoriali autonomi.

In questo lavoro, si è considerato opportuno analizzare la posizione che assumono le Regioni all'interno dello Stato e all'interno dell'Unione Europea, e le relazioni che si instaurano tra essi, perché prima di essere cittadini dello Stato, siamo cittadini della nostra Regione e, di conseguenza, deve essere chiaro il territorio e lo spazio in cui agiamo e in cui esercitiamo i nostri diritti e i nostri doveri.

Riferimenti bibliografici

A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di Diritto Pubblico*, IL MULINO, Bologna – Firenze, Luglio 2010.

B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, VII edizione, EDITORIALE SCIENTIFICA – Napoli, 2006.

C. AGNELLO – M.A. FIASCONARO e G. SACCO, *Ordinamento della Regione Sicilia*, D. FLACCOVIO EDITORE, I edizione 1997.

C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili emblematici*, in *Le Regioni* 6/2009.

C. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in *Statuti regionali* (www.statutiregionali.it).

F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario* – 1/2005.

F. SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, Genova, 2002.

G. LAURICELLA e G. GUADALUPI, *Lo Statuto Speciale della Regione Siciliana*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2010.

G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1-2009, Rivista quadrimestrale diretta da Ennio Triggiani e Ugo Villani, CARDUCCI EDITORE- Bari.

L. G. DI CARLO, *I Fondi Strutturali in Sicilia nella Programmazione 2007-2013*, Armando Siciliano Editore, MESSINA – CIVITANOVA MARCHE, 2009.

M. A. GRECO, *La partecipazione alla 'fase ascendente comunitaria' – Lo stato dell'arte in Rapporti tra Regioni e Unione europea*, 2011.

MARTINES e RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, MILANO 1992.

P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, a cura di ANGIOLINI-VIOLINI-ZANON, Milano 2002.

Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013. Decisione N. C(2007) 4249 del 7 settembre 2007.

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, G. GIAPPICHELLI EDITORE – Torino, 2010.

R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la Riforma dell'art. 117*, in *DUE*, 2008.

“Riposizionare l’immagine, ricostruire l’identità: il caso di San Vito Lo Capo” di Maurizio Giannone, in Dall’Ara G., *Come progettare un piano di sviluppo turistico territoriale*, Matelica (MC), Halley Editore, 2009.

SITOGRAFIA

- http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0042_it.htm
- <http://pti.regione.sicilia.it>
- http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_po.asp
- <http://www.dps.tesoro.it/qsn/indicatori/>
- <http://www.euroinfosicilia.it/Default.aspx?tabid=156>
- <http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/index.asp?id=3>
- <http://www.irpet.it/storage/doc/12.Rosignoli.pdf>
- <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneEuropaLavoro/Utilities/Glossario/Obcompetitivita>
- <http://www.sr-m.it/news/limpatto-del-turismo-sullo-sviluppo-economico-della-sicilia.html>
- www.regione.sicilia.it
- www.statutiregionali.it

