

28 FEBBRAIO 2018

Fuzzy borders dell'Unione europea e
principio di leale collaborazione

di Entela Cukani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi del Salento



Fuzzy borders dell'Unione europea e principio di leale collaborazione^{*}

di Entela Cukani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi del Salento

Sommario: 1. *Governance* europea e *fuzzy borders*: alcune coordinate necessarie. 2. Elementi essenziali dell'integrazione regionale europea. 3. NUTS *vs.* "clausola identitaria" nello spazio *diversamente interno* all'Unione. 4. Il declino della parabola del regionalismo asimmetrico. 5. La natura ibrida del principio di leale collaborazione.

1. *Governance* europea e *fuzzy borders*: alcune coordinate necessarie

Ricostruire le linee attraverso le quali si sviluppa il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Unione europea e spazi esterni alla stessa può risultare utile per comprendere alcuni sviluppi recenti del diritto sovranazionale.

Come noto, nelle sue relazioni esterne, l'Unione europea pone, alla base della conclusione di accordi economici, di associazione o di altri accordi specifici, il rispetto di determinati valori e principi, effettuando così un'attività di europeizzazione¹. Il tutto avviene prevalentemente tramite l'operato di istituzioni che agiscono sulla base del mandato conferito dagli Stati aderenti. In tal modo, si determina la

* Articolo sottoposto a referaggio. Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, dedicato a Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti, Roma, 20-21 settembre 2017.

¹ Secondo alcuni, il termine "europeizzazione" indica l'insieme dei processi che accompagnano l'emersione di proprie istituzioni di *governance* al livello dell'Unione europea. Altro filone, invece, guarda alla "europeizzazione" in termini di rapporti che si sviluppano solo all'interno dello spazio "Unione europea" tanto in un rapporto di interazione verticale (UE - singoli Stati), quanto in una interazione orizzontale (armonizzazione e condivisione di regole e principi tra gli Stati membri). Il processo di europeizzazione degli spazi extra-europei, invece, rimane legato in maniera imprescindibile ai due fenomeni prima accennati, interessando anche l'insieme dei mutamenti che si configurano a livello interno degli ordinamenti interessati e che si pongono in una posizione prettamente recettiva. Per una ricostruzione che guarda al processo di europeizzazione nella prospettiva indicata prima, cfr. T. RISSE - M.G. COWLES - J. CAPORASO, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, in ID. (eds), *Transforming Europe*, Ithaca, 2001, pp.1-20; evidenziano gli aspetti della dimensione verticale ed orizzontale, specialmente con riferimento all'emersione di un ordine cosmopolita nello "spazio Europa", U. BECH - E. GRANDE (2004), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, trad. it., Roma, 2006; per una lettura che mette in evidenza la natura tridimensionale della "external europeanization", invece, cfr. F. SCHIMMELFENNIG - U. SEDELMEIER, *Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe*, in ID., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca-NY, 2005.

formazione di un insieme di regole e principi condivisi, che vengono diffusi anche all'esterno dei confini dell'Unione. Si tratta, in definitiva, di un processo di "europeizzazione" in senso ampio, che coinvolge tanto l'aspetto delle trasformazioni verticali e orizzontali interne allo "spazio UE" quanto i mutamenti interni agli ordinamenti statali esterni all'Unione e le relazioni tra i primi e quest'ultima. In tal senso, l'Unione assume un ruolo di "attore globale", costituendo un modello d'integrazione per altre regioni, diventando un operatore di mercato che promuove e difende i propri interessi economici, diffondendo valori e principi europei, promuovendo la stabilizzazione negli spazi esterni (mettendo così, al contempo, al riparo la stabilità interna all'Unione) e diventando, in definitiva, punto di riferimento per diversi Paesi attraverso l'impiego di incentivi che dovrebbero portare alla *membership* europea². Tale ruolo di attore globale dell'Unione è stato ora, per così dire, "istituzionalizzato" dall'art. 47 TUE *post*-Lisbona, che riconosce all'Unione personalità giuridica e che, secondo quanto stabilito negli artt. 3 (5) e 21 TUE, nelle sue azioni esterne promuove principi e valori condivisi all'interno dell'Unione stessa. Dalla diversificazione delle attività svolte dall'Unione in tale veste, però, deriva anche una diversità di relazioni con i vari spazi geografici, assumendo a sua volta il principio di leale collaborazione diverse declinazioni. Una clausola di leale collaborazione tra Unione europea (allora Comunità) e ordinamenti esterni alla stessa fu introdotta, per la prima volta, nell'Accordo di associazione, concluso con la Grecia; la clausola trovò, poi, ulteriore specificazione nell'Accordo di associazione concluso con la Turchia nel 1963. Da allora, la previsione di cui all'art. 7 dell'Accordo da ultimo menzionato, la quale stabilisce che «Le Parti Contraenti adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi che discendono dall'Accordo. Esse si astengono da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'Accordo»³, prevedendo tanto obblighi di azione quanto di astensione, ha costituito una clausola standard per tutti gli Accordi successivi. Fino alla firma dell'Atto unico europeo del 1987, la conclusione di tali Accordi di associazione costituiva l'unico potere estero dell'Unione, venendo declinata, la clausola sopra menzionata, in maniera simile al principio di buona fede e costituendo, pertanto, quello del *pacta sunt servanda*, un obbligo generico atto a indirizzare le modalità d'interazione a seguito della stipula dei Trattati⁴. Con la progressiva integrazione dell'Unione, si è avuto

² Su tali aspetti, *amplius*, M. CREMONA, *The Union as a Global actor: roles, models and identity* (2004) 41 *CMLRev*, 553.

³ Art. 7 degli Accordi di associazione con la Turchia del 12 settembre 1963, che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, in *GUCE* n. 217 del 29 dicembre 1964, pp. 3687-3688.

⁴ Si pensi all'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati; all'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945; o all'art. 3 della Convenzione istitutiva dell'Organizzazione per la cooperazione allo sviluppo economico (OCSE) del 14 dicembre 1960. Cfr. J. KUNZ (1945), *The Meaning and the Range of the Norm Pacta Sunt*

un ampliamento dei poteri esercitati dalle istituzioni europee anche in riferimento alla conclusione di Accordi con Paesi terzi. L'attuale art. 212 TFUE riconduce la conclusione degli stessi nel quadro delle azioni esterne all'Unione, delineando un ambito di competenze proprie e condivise, il cui esercizio, tra l'altro, non sempre è pacifico⁵. A tali relazioni esterne, poi, si aggiunge anche la Politica Europea di Vicinato (PEV), che secondo quanto stabilito dall'art. 8 TUE, riguarda la categoria di "Paesi limitrofi" con i quali l'Unione intrattiene «relazioni privilegiate», e che proprio in quanto richiamati all'interno del TUE e al di fuori dal TFUE, rappresenta una nuova categoria di Accordi non rientranti nelle relazioni esterne all'Unione. Con riferimento a queste ultime relazioni, invece, l'attuale art. 217 TUE (ex art. 310 TCE) riprende la formulazione prevista dall'art. 7 degli Accordi di associazione con la Turchia sopra richiamata, stabilendo che «L'Unione può concludere con uno o più Paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari». Nonostante tale richiamo congiunto a tutta la categoria di Accordi di associazione, per i quali i diritti e gli obblighi reciproci rimandano ancora una volta al più generico principio *pacta sunt servanda*, nelle varie relazioni esterne si disegnano rapporti diversi, derivandone, di conseguenza, diritti e obblighi differentemente graduabili. Partendo da tale diversità di relazioni, Craig e De Burca suddividono gli Accordi di associazione in due macro-gruppi: quelli internazionali e i c.d. "Accordi Europei"⁶. Rientrano nella prima categoria gli Accordi di associazione con aree geograficamente distanti (Paesi caraibici, Paesi del Pacifico e Africa), gli Accordi di associazione con Repubbliche appartenute all'ex URSS (attuali componenti della CSI)⁷, gli accordi di cooperazione inter-regionale (America latina, Paesi Arabi, Sud-Est asiatico). La tipologia degli "Accordi Europei", invece, riguarda gli Accordi di associazione conclusi con i Paesi dell'Europa centro-orientale e con quelli dei Balcani occidentali. Gli ultimi si differenziano dalla prima categoria in quanto l'avvio degli stessi muove dalla prospettiva che gli Stati interessati dalla conclusione di tali Accordi probabilmente entreranno a far

Servanda, in *American Journal of International Law*, 39(2), pp. 180 -197; R. HYLAND, *Pacta sunt servanda: A Meditation* (1994) 34 *VaJIL*, pp. 405 - 433.

⁵ Molteplici sono le pronunce della Corte di Giustizia che si esprimono nel senso di un ampliamento dei poteri dell'Unione anche in settori ulteriori rispetto a quelli specificatamente previsti nel Trattato: cfr., da ultimo, CGUE, causa C-409/13 - *Consiglio c. Commissione, in materia di assistenza macrofinanziaria a Paesi terzi (art. 212 TFUE) e principio di attribuzione delle competenze (art. 13,2 TUE)*, sentenza del 14 aprile 2015.

⁶ Così, P. CRAIG - G. DE BURCA, *Eu Law. Text, Cases And Materials 7 Eds*, Oxford, 2011, p. 323, dove si specifica che rispetto agli Accordi conclusi con le altre aree e che sono indirizzati ad un «*less intensive form of integration [...] "European Agreements", took account of the fact that these states were likely soon to become EU member States*».

⁷ Sui quali, da ultimo cfr. A. DI GREGORIO - A. ANGELI (eds.), *The Euroasian Economic Union and the European Union. Moving toward a Greater Understanding*, The Hague, 2017.

parte dell'Unione⁸. Tale prospettiva di adesione, al contempo, differenzia gli “Accordi Europei” anche rispetto alla categoria di “Paesi limitrofi” che si caratterizzano proprio per l'esclusione della prospettiva di adesione all'Unione⁹.

Con riferimento alle relazioni regolamentate tramite gli “Accordi Europei”, la prospettiva di adesione all'Unione è emersa chiaramente nelle conclusioni del Consiglio europeo riunito a Feira nel 2000, dove si è affermato che tutti gli Stati partecipanti al Processo di stabilizzazione e associazione (PSA) sono «potenziali candidati all'adesione all'Unione europea», specificando che «l'obiettivo resta quello della massima integrazione possibile dei Paesi della regione nel contesto politico ed economico dell'Europa»¹⁰. Se si guarda dalla prospettiva dei Paesi firmatari degli “Accordi Europei”, invece, la proiezione all'interno dello spazio comunitario si evince, oltre che dagli Accordi di associazione, anche dalla “clausola europea”, inserita all'interno dei testi costituzionali, individuabile tanto nei richiami ai valori e ai principi dell'Unione nei Preamboli, quanto in espresi riferimenti ai procedimenti di adesione all'Unione europea, oppure alla possibilità d'uscita dalla stessa¹¹.

Adottando uno sguardo d'insieme, tutti i rapporti sopra menzionati rappresentano un sistema policentrico delle relazioni esterne dell'Unione, sviluppandosi, queste ultime, in aree multiple, che però

⁸ Pur non qualificandoli come “Accordi Europei”, ne coglie, sotto certi aspetti, la medesima prospettiva anche J. ZIELONKA (*Europe as Empire. The nature of the Enlarged European Union*, Oxford, 2006, specialmente p. 114), che proprio con riferimento alla diversa intensità di relazioni intrattenute dall'Unione nelle sue relazioni esterne, evidenzia come di fatto con quelli interessati dai procedimenti di allargamento l'Unione agisce trasferendo regole democratiche e finanziamenti diretti a ridurre la convergenza con i Paesi membri in vista dell'ingresso all'interno dell'Unione da parte degli stessi. D'altro canto, a tali osservazioni si può aggiungere anche il beneficio concesso da parte delle istituzioni europee solo agli Stati firmatari degli “Accordi Europei”, i cui cittadini, nei vari *steps* di *screening* dell'adempimento degli obblighi specificati, attraverso il c.d. “*Visa liberalization*” possono usufruire della libera circolazione all'interno dell’“area Schengen”.

⁹ Valgano, a tal proposito, le osservazioni di A. Lang, che sottolinea come, di fatto, «*the term association, however was avoid in art. 8 TUE, since it traditionally connected with accession, exactly what NEP does not to offer*»: A. LANG, *Art. 8 TUE*, in M. PEDRAZZI - H-JOSEF BLANKE - S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, 383.

¹⁰ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira 19 e 20 giugno 2000, SN 200/1/00 REV 1, cit. rispettivamente, par. 66 e 67.

¹¹ Tali riferimenti si ritrovano esplicitamente nella Costituzione del Montenegro, il cui art. 15 specifica che «Il Parlamento deciderà sulle modalità di adesione all'Unione europea [...]», oppure, in maniera implicita, nelle altre Costituzioni, laddove si specificano le modalità di approvazione di accordi dai quali deriva la partecipazione in organizzazioni internazionali tali da comportare anche una diretta applicabilità nell'ordinamento interno delle norme prodotte dalle organizzazioni in questione (art. 122 e 123 Cost. albanese; artt. 139 e 141 Cost. croata; art. 20 Cost. del Kosovo). L'art. 120 della Croazia, in aggiunta, disciplina anche le ipotesi di uscita da tali organizzazioni. Su tali aspetti cfr. R. TONIATTI, *La transizione dei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. MONTANARI - R. TONIATTI - J. WOELK (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010, pp. 311 – 337, con specifico riferimento alla “clausola europea” pp. 396 – 401.

tutte, anche se in modalità differenziate, rimangono connesse con il fenomeno della *governance economica* dell'Unione e, pertanto, con le politiche di regionalizzazione. Mediante le stesse, sulla scia dei *spill over effects* del funzionalismo e neofunzionalismo¹², l'Unione innesca processi di (inter) dipendenza economica¹³, effettuando al contempo una generale “europeizzazione” condizionando la conclusione degli accordi economici e lo stanziamento di aiuti finanziari al rispetto di determinati requisiti.

Tuttavia, se negli Accordi internazionali tale attività di europeizzazione si esaurisce prevalentemente nell'inserimento della clausola “elemento essenziale”, ossia nel rispetto dei diritti umani e della democrazia¹⁴, diversamente, per gli “Accordi Europei”, operano ulteriori e più specifici obblighi. Questi, così come precisati nei c.d. Criteri di Copenaghen (ora richiamati dall'art. 49 TUE che rinvia anche al rispetto dei principi e valori dell'art. 2 TUE), prevedono che, per aderire all'UE, uno Stato deve soddisfare tre requisiti fondamentali: quello politico, quello economico e quello dell'*acquis comunitario*¹⁵. Quanto ora affermato, ancora una volta, conferma la differenziazione tra l'area interessata dagli “Accordi Europei” rispetto alle altre zone geografiche soggette ad europeizzazione, disegnando dei *fuzzy borders* di uno spazio esterno all'Unione ma al contempo diversamente interno alla stessa. Spazio, tra l'altro, che in quanto soggetto all'adempimento di obblighi specifici di risultato, periodicamente scrutinati dalle istituzioni

¹² È dovuta a Mitrany l'iniziale teorizzazione che, partendo dall'insuccesso della Società delle Nazioni ed erigendo a modello il processo dell'integrazione regionale europea, mette in diretta correlazione la cooperazione economica con quella politica, sottolineando come di fatto la cooperazione in sfere non politiche è destinata a produrre i *spill over effects* anche nell'arena politica. Il tutto a sua volta, dovrebbe portare ad un processo di pace globale. Secondo tale costruzione, le *low politics* (*issues of butter and bread*), rimangono strettamente legate alle *high politics* (sicurezza nazionale), costituendo i veri corollari delle politiche di cooperazione. Cfr. D. MITRANY, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London, 1943. Le teorie sul neofunzionalismo, poi, rafforzano ancora di più il legame tra *spill over effects* e una sempre più stretta cooperazione politica, per giungere, infine, a porre i primi alla base di quella che solo successivamente sarebbe diventata la Politica estera dell'Unione: cfr. E.B. HAAS, *The uniting of Europe*, Stanford, 1958; C. LINDBERG - S. SCHEINGOLD, *Europe's World-Be Policy, Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs, 1970, 1-23: 64-100.

¹³ Le critiche mosse alle teorie sul funzionalismo e neofunzionalismo, si basano prevalentemente sul fatto che tali costruzioni non tengono in considerazione le disparità economiche esistenti tra gli Stati in altri contesti regionali, difettando in quest'ultimi, altresì, la previsione di strumenti simili quali i fondi di coesione che, in quanto tendenti a diminuire le disparità economiche tra gli Stati membri del Unione, di fatto hanno finito per privilegiare un progressivo processo di integrazione regionale europea anche in senso politico. In tal senso, di fatto tramite i *spill over effects* si producono più che altro effetti di “dipendenza”, tanto economica quanto politica, dei Paesi “periferici” rispetto a quelli “centrali” ed egemonici. Cfr. FERNANDO H. CARDOSO - E. FALETTI, *Dipendenza e sviluppo in America Latina* (1970), trad. it., Milano, 1971.

¹⁴ Su tali aspetti cfr. A.S. BRUNO, *La politica estera dell'Unione europea verso l'America Latina: due processi di integrazione regionale a confronto e il limite dei diritti umani*, in *federalismi.it.*, n. 15/2017, pp. 1-20.

¹⁵ T. MARKTLER, *The Power of the Copenhagen Criteria*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, pp. 343 ss.; T. CERRUTI, *I political criteria e l'allargamento dell'Unione europea tra esperienze passate e prospettive future*, in M. CALAMO SPECCHIA - M. CARLI - G. DI PLINIO - R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, 2008, pp. 93-110.

europee, delinea delle modalità particolari dell'operatività del principio della leale collaborazione, che si allontana nettamente dal *modus operandi* del *pacta sunt servanda*, e pertanto da quel generico obbligo di buona fede che, invece, indirizza i rapporti negli Accordi internazionali. D'altro canto, l'unico richiamo esplicito alla leale collaborazione tra Unione e tale spazio ibrido è contenuto all'interno di strumenti finanziari riconducibili ai meccanismi della *multilevel governance* europea¹⁶, specificando che «gli Stati beneficiari, a differenza degli Stati Membri, *non sono obbligati al principio di leale collaborazione ex art. 10 TEC*, oppure dall'*acquis* che deriva dallo stesso»¹⁷. In tal senso, nello spazio ibrido come sopra delineato, la leale collaborazione viene graduata in maniera differente, sia nelle declinazioni che essa assume entro i confini dell'UE sia al di fuori di tali confini, ove opera il principio «*pacta sunt servanda*».

Tra i due processi che hanno maggiormente influenzato la progressiva integrazione europea, ossia la *governance multilivello* e il *multilevel constitutionalism*¹⁸, le interazioni che si sviluppano all'interno dei *fuzzy borders* non presentano particolari peculiarità con riferimento a quest'ultimo¹⁹. Diversamente, più problematico appare l'inserimento dello spazio ibrido nei meccanismi della *multilevel governance* dell'Unione, che, pur

¹⁶ Per delle primissime osservazioni cfr. G. MARKS, *Structural policy and multi-level governance in the EC*, in A. CAFRUNY - G. ROSENTHAL (eds.), *The state of the European community: the Maastrich debate and beyond*, Lynne Rienner, Boulder, 1993, 391-411.

¹⁷ Come specificato nel punto 2.4.5 del Memorandum Esplicativo allegato all'IPA I (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), che costituisce il principale strumento finanziario di pre-adesione: Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Regulation Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). Explanatory Memorandum*, Brussels, 29.9.2004, COM(2004) 627 final 2004/0222 (CNS).

¹⁸ Si rinvia alla prima formulazione compiuta da Pernice su tale "fortunate termine" che è stato meglio specificato dallo stesso Autore in successive ricerche, e che, come noto, fa oramai parte del linguaggio e del bagaglio degli studi sulle forme d'interazione all'interno dell'UE, cfr. I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsternam: European constitution-making revised?*, in *Common Market Law Review*, 36 (4), 1999, pp. 703-750.

¹⁹ La dottrina ha da tempo messo in evidenza come, con riferimento agli ordinamenti interessati dagli "Accordi Europei", la transizione costituzionale e democratica si è prevalentemente innescata tramite processi esterni di formazione di nuovi testi costituzionali, dando vita a delle costituzioni "imposte" o "donate", ispirate al modello del costituzionalismo liberaldemocratico (G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998). Le nuove costituzioni richiamano i più importanti strumenti e trattati internazionali e sovranazionali, riconoscendo agli stessi un grado superiore o pari-ordinato alla Costituzione; ponendosi non solo tali documenti ma anche le interpretazioni delle disposizioni delle stesse offerte dalle Corti sovranazionali come un "parametro di costituzionalità" (in tema, per tutti, R. TONIATTI, *La transizione dei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, cit.) Il fenomeno del dialogo tra le Corti, poi, ha provocato una generale armonizzazione delle disposizioni costituzionali e legislative interne con quanto previsto ed interpretato a livello sovranazionale. A tale dialogo verticale si aggiunge anche il diretto richiamo da parte dei giudici costituzionali dei "Paesi in attesa di" delle decisioni delle Corti degli Stati membri. In tal senso, si effettua una maggiore armonizzazione di valori, principi e regole dell'ordinamento interno con quello dello "spazio Unione europea", interagendo tali ordinamenti, tramite il dialogo verticale e orizzontale tra le Corti, all'interno del costituzionalismo multilivello che costituisce uno degli aspetti principali della progressiva integrazione dell'Unione europea. In tema, per tutti, si rinvia a O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010.

svolgendosi in modo analogo all'evoluzione dei rapporti all'interno dei confini dell'UE, produce degli effetti quasi patologici. Il già accidentato percorso della leale collaborazione nei *fuзzy borders* si intreccia in maniera indissolubile con l'impatto dell'entità sovranazionale su quel nucleo di sovranità costituita dalle articolazioni territoriali del potere politico statale e che, in ambito UE, rientra nei c.d. "controlimiti europeizzati"²⁰.

Per la comprensione di tali torsioni è utile richiamare, anche se in estrema sintesi, i meccanismi operanti all'interno dell'Unione europea.

2. Elementi essenziali dell'integrazione regionale europea

Nel panorama delle forme d'integrazione regionale, l'Unione europea costituisce un prototipo spesso assunto come modello ma difficilmente ripetibile²¹. Difficoltà, questa, derivante *in primis* dal particolare *iter* che ha caratterizzato il processo d'integrazione europea, che non è sfociato (e probabilmente non è destinato a farlo) in una compiuta statualità federale²². Come noto, il sistema d'integrazione europea non è sorretto dal principio gerarchico, ma piuttosto dalla configurazione di forme d'interazione tra ordinamenti reciprocamente indipendenti ma tra loro coordinati e comunicanti. Un'integrazione progressiva, tra l'altro, che si è sviluppata in un duplice senso: da un lato, coinvolgendo un numero crescente di Paesi; dall'altro, mutando progressivamente la natura dei rapporti e degli ambiti coinvolti dalla stessa integrazione.

Con riferimento al primo fenomeno richiamato, basti ricordare che dai 6 Stati membri iniziali si è passati ai 28 attuali (posto l'avvio della c.d. *Brexit*, che però è ancora in corso di definizione).

Dal punto di vista qualitativo, invece, dall'iniziale rapporto basato su finalità prevalentemente economiche e sviluppato in maniera esclusiva solo tra Stati, da una parte, ed entità sovranazionale, dall'altra, si è passati

²⁰ A. CELOTTO - T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 1309 ss.; B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze e "controlimiti europeizzati"*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 154 ss. e ID., *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 1/2012, p. 263 ss.

²¹ Cfr. P. BILANCIA, *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006; M. CARDUCCI, *La tridimensionalità delle integrazioni regionali tra America Latina ed Europa. Casi e problemi*, in M. CARDUCCI - P. RIBERI (a cura di), *La dinamica delle integrazioni regionali latinoamericane. Casi e materiali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 11 ss.

²² G. BOGNETTI, *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Ricerca della fondazione "Nova Res Publica", Bologna, 2001, p. 245 ss.; P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali*, in ID., *Diritto costituzionale comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, pp. 417-455; B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n.17/2014, 1-20; in generale, sul *federalizing process* J.C. FRIEDRICH, *Federal Government*, in *Encyclopedia Britannica*, IX, 1962, p. 133 ss.

al perseguimento degli obiettivi dell'Unione tramite nuove modalità d'interazione sviluppate tra entità ed istituzioni (tanto interne che esterne agli Stati ma sempre operanti sul mandato conferito alle istituzioni dagli Stati stessi), funzionalmente al perseguimento dell'unificazione europea. Nel superamento dell'iniziale assetto integrazionista imperniato solo sul rapporto tra Stati e istituzioni comunitarie, la politica di coesione europea ha ricoperto un ruolo fondamentale, individuando nell'affermazione del principio del partenariato in sede di riforma dei fondi strutturali del 1989 il punto di svolta. In vista della creazione del mercato unico, attraverso gli strumenti finanziari quali il Fondo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) ed il Fondo europeo per le strutture agricole (FEOGA), nel regolamento 2052/88/CEE i governi infra-statali hanno ottenuto un primo e significativo riconoscimento, pur se limitato e funzionale al miglior perseguimento degli obiettivi e delle finalità della politica comunitaria di coesione alla quale inizialmente essi rimanevano estranei²³. Il regionalismo funzionale comunitario, di fatto, ha visto l'affermarsi di un *new regionalism* che ha investito pressoché tutti gli Stati membri dell'Unione, che, seppure nella diversità di forme, si sono aperti al riconoscimento di entità sub-statali²⁴. Pur non godendo, le Comunità europee, di poteri diretti in tale campo, si è avuta una tendenza pressoché uniforme, coincidendo le regioni europee con le regioni istituzionali i cui confini, in aggiunta, hanno finito per rispecchiare la naturale composizione delle popolazioni locali²⁵. Alla nuova ondata di regionalismo si è affiancata una tendenza al «superamento dell'indifferenza delle Costituzioni statali rispetto al livello sovranazionale», riconoscendosi alle entità sub-statali un ruolo crescente sia nella fase ascendente sia in quella discendente dei processi di decisione comunitaria e, quindi, anche

²³ Sull'importanza dei fondi europei di sviluppo regionale nel superamento dell'iniziale indifferenza dell'Unione rispetto ai governi infra-statali cfr. M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1/1992, p. 33 ss.; A. SMITH, *The Sub-regional Level. Key Battleground for the Structural Funds?*, in P. LE GALÈS - C. LEQUESNE (eds.), *Regions in Europe*, London 1998, p. 50 ss.; R. BIN - P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2005, pp. 208-225; N. LUPO, *Perché il federalismo in Italia?*, in *I Quaderni di Italiani e europei. Il federalismo*, n. 1/2009, p. 29 ss.; G. LUCHENA, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale tra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 3/2014, p. 575 ss.; ne offre una interessante lettura guardando dalla prospettiva delle Macroregioni A. PIRIANO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, pp. 1-23.

²⁴ Basti qui ricordare che, tra gli Stati membri, inizialmente solo l'Italia e la Germania si presentavano quali Stati dotati di entità intermedia, ai quali ha fatto seguito la Spagna post-franchista. A partire dalla fine degli anni '80 il riconoscimento di entità intermedie ha interessato il Belgio che si è aperto prima al regionalismo per assumere successivamente una forma federale tendente ad una disaggregazione; l'Inghilterra che, a partire dall'98, si è indirizzata verso l'attuale forma devolutiva; il regionalismo ibrido che ha interessato la Francia a partire dalla metà degli anni '90 e quello del Portogallo con riferimento a territorio più lontani, solo per menzionare alcuni degli esempi più conosciuti.

²⁵ M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, 1998; ID., *European Integration and the Nationalities Question*, in *Colección de Estudios Internacionales*, n° 2/2007, pp. 1-35.

nell'attuazione e nell'esecuzione degli atti dell'Unione europea²⁶. D'altro canto, il superamento della iniziale "cecità regionale"²⁷ dell'Unione ha portato progressivamente all'accoglimento dei governi infra-statali anche nell'architettura istituzionale della *governance* multilivello europea²⁸. Passando da Maastrich a Lisbona, si è delineato un assetto integrazionista non più esclusivo degli Stati ma inclusivo anche delle autonomie sub-statali, espresso dalla formula dell'"Europa con le Regioni"²⁹, facendo riferimento, l'attuale art. 4.2 TUE, anche al livello locale³⁰.

Hanno inciso su tale processo di progressiva integrazione anche i cambiamenti geopolitici innescati su scala mondiale a partire dalla caduta del Muro di Berlino, essendosi avviato il noto fenomeno del *multilevel constitutionalism*, il cui sviluppo si impernia attorno alle "tradizioni costituzionali comuni" e alle modalità d'interazione tra Corti sovranazionali e nazionali. Un'Unione, dunque, che seppure nel deficit di legittimazione democratica³¹, nella sua costruzione peculiare si proietta verso una continua integrazione. Si è venuto così a configurare un assetto d'integrazione definito "a rete"³², nel quale, posta la reciproca attività di armonizzazione costituzionale, le relazioni inter-istituzionali si basano sul criterio del coordinamento per garantire le esigenze di unitarietà, distribuendosi le competenze tra i vari livelli istituzionali, sulla scorta dell'operatività del principio di sussidiarietà e imperniandosi i meccanismi procedurali e decisionali attorno al principio di leale collaborazione³³. La parabola dell'inserimento delle

²⁶ Così A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Tomo I, Padova, 2015, p. 697 e p. 698.

²⁷ Secondo la celebre espressione di H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein* zum 65. Geburtstag, Hrsg. Von E. von Cammerer, H. J. Schlochauer und E. Steindorff, Frankfurt am Main 1966, p. 248 ss.

²⁸ La letteratura, al riguardo, è sterminata; tra i tanti, si vedano almeno A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1414 ss.; G. RIVISECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Riv. A.I.C.*, 3/2017.

²⁹ Cfr. R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it.*, n. 11/2003.

³⁰ Secondo alcuni, proprio il livello locale è destinato ad assumere un ruolo di primissimo piano nel sistema di *multilevel governance* europea. Cfr. A. SCHINK, *Kommunale Daseinsvorsorge in Europa*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120 (14), 2005, pp. 861-870; I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action*, in *Columbia Journal of European Law*, 15 (3), pp. 349-407, spec. p. 372.

³¹ Aspetto, questo, noto e da più parti sottolineato. Riprende i nodi principali di tale *deficit* democratico dell'Unione, dopo il voto referendario del 6 e 7 giugno 2009, P. RIDOLA, *Il voto europeo del 6 e 7 giugno: la "sfera pubblica europea", l'integrazione multilivello e le sfide della complessità*, in *federalismi.it*, n. 12/2009, pp. 1-6; ID., *Principio parlamentare e principio democratico nell'Unione Europea: il difficile cammino della democrazia federalistica*, in G. BRONZINI - F. GUARRIELLO - E.V. PICCONE (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche*, Roma 2009, p. 261 ss.

³² Cfr. S. CASSESE, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI - M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, p. 43 ss.; R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale-Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 203 ss.

³³ In tal senso, Antonio D'Atena, il quale, nel riprendere il pensiero di Sergio Bartole, sintetizza il processo in atto, «tanto a livello sovranazionale che delle costituzioni statali», e che riguarda «il rapporto tra unità, autonomie e integrazione sovranazionale», come un rapporto nel quale «la logica della supremazia non si presenta più come

autonomie sub-statali nella struttura istituzionale europea, a partire dall'ultima decade, è stata accompagnata dagli effetti derivanti dall'insieme di quelle misure finanziarie adottate a seguito della crisi economica in atto. Come da più parti sottolineato, la previsione di vincoli di bilancio e patti di stabilità economica ha provocato una forte spinta ri-centralizzatrice da parte degli Stati, sfociando il tutto in un impoverimento delle funzioni esercitate da parte delle autonomie, ma rimanendo intatto il loro riconoscimento istituzionale, tanto internamente agli Stati quanto nella struttura istituzionale europea³⁴. Nell'insieme dei rapporti che si sviluppano all'interno dell'Unione europea, così come qui sommariamente descritti, il principio di leale collaborazione ha trovato una lenta e difficile affermazione. In maniera simile alla *Bundestreue* di matrice smendiana³⁵, principio costituzionale non scritto, esso è emerso prevalentemente tramite l'attività giurisprudenziale, tanto della Corte di Giustizia quanto delle corti nazionali³⁶; tale principio è stato gradualmente e progressivamente specificato fino alla sua più

logica esclusiva, poiché ad essa si affianca (ed entro certi limiti si sostituisce) la filosofia della collaborazione»: A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, cit., p. 700.

³⁴ Per una visuale d'insieme delle misure finanziarie introdotte a livello europeo e dei vincoli di controllo dei bilanci statali L. MELICA, *L'Unione incompiuta*, Napoli, 2015, pp. 85-145. Ne evidenziano le ripercussioni sul versante delle autonomie territoriali, a seguito della tendenza ri-centralizzatrice degli Stati, tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Le Regioni tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013; ID., *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, 2016, spec. p. 321 ss.; G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 427 ss.; con particolare riferimento ai mutamenti delle funzioni esercitate dalle autonomie sub-statali, a seguito delle diverse declinazioni del c.d. "patto di stabilità interno", A. CATELANI, *Crisi economica e finanza delle autonomie territoriali*, in A.A.V.V., *Studi in onore di Giuseppe de Vergotti*, Tomo I, cit., pp. 661-677; G. RIVOSACCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, cit.; A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *Diritti Regionali (dirittiregionali.org)*, fascicolo I/2018, pp. 1-20.

³⁵ R. SMEND, *Unterschiedenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, originariamente apparso in *Festgabe Otto Mayer*, Tübingen, Mohr (1916), e ora in ID., *Staatrechtliche Abhandlungen*, Berlino, 1968, p. 39 ss. Il principio di "lealtà federale" è stato oggetto di approfonditi studi in dottrina. Tra i molti si vedano almeno A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 193 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 1990, p. 851 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995.

³⁶ Le pronunce della Corte di Giustizia che si riferiscono alla leale collaborazione sono innumerevoli. Tra le primissime si ricordano C-71/76, *Thieffry c. Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de Paris*, 28 aprile 1977; C-54/81, *Fromme c. Balm*, 6 maggio 1982; C-68/88, *Commissione c. Grecia*, 21 settembre 1988; ne traccia la parabola dell'evoluzione in ambito comunitario A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 1071; G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, pp. 503-543. Dal punto di vista degli ordinamenti statali, il principio di leale collaborazione ha trovato accoglimento prevalentemente tramite la giurisprudenza costituzionale, in primis quella tedesca nel 1952 (BVerfGE 1, 299 (1952), seguita da quella spagnola (sent. n. 18 del 1982), e italiana (sentenza n. 64 del 1987). Esso viene enunciato, in maniera esplicita, solo in un numero esiguo di Carte costituzionali: art. 44 Cost. della Svizzera del 1999; art. 143 (1) della Costituzione del Belgio, cui si aggiunge anche l'ordinamento italiano dopo la riforma del Titolo V con la legge costituzionale n. 3/2001, che ha introdotto, tra l'altro, l'espressa

compiuta ed esplicita formalizzazione contenuta nell'art. 4.3 TUE³⁷. Si è, d'altro canto, superata l'iniziale fase di operatività in senso unidirezionale prevista dalla formulazione dell'art. 5 del Trattato CE e dal successivo art. 10 TCE, che si limitava a prevedere obblighi in capo agli Stati verso le istituzioni europee, dissipando, tra l'altro, ogni dubbio circa la sua natura differente rispetto al generale obbligo di buona fede che lo assoggettava al tradizionale principio *pacta sunt servanda*³⁸. L'art. 4.3 TUE richiama in maniera esplicita, nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati, tanto l'Unione che gli Stati membri (sia nei confronti dell'Unione che tra di loro) agli obblighi di rispetto ed assistenza reciproca, prevedendo il bilanciamento tra unità e diversificazione anche nelle relazioni tra Stati ed entità sub-statali³⁹. Una leale cooperazione, dunque, che si declina come *Bundestreue* tra soggetti pari-ordinati e come *Organtreneue* tra le varie istituzioni. Si tratta di un principio che esprime la forza "gravitazionale"⁴⁰ del diritto unionale in quanto l'effetto che dovrebbe produrre è quello di favorire l'integrazione tra Stati membri come elementi costitutivi dell'Unione europea, nonché di fornire le basi per tutti i tipi di doveri di cooperazione. Non escludendosi, pertanto, così come ha specificato la Corte di Giustizia, che la sua natura di diritto generale ma portante dell'ordinamento comunitario, che indica al contempo obblighi di azione e di astensione, si

previsione del principio nell'attuale art. 120 Cost. In tema, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995; T. GROPPI, *La collaborazione tra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell'Unione europea*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie territoriali*, Milano, 2005, p. 207 ss.; con specifico riferimento al caso italiano, si vedano almeno cfr. S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 563 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 423 ss.; G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli strutture procedimenti*, Napoli, 2006; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno di Roma (12 marzo 2008) promosso dall'Avvocatura dello Stato, in *Rass. Avv. Stato* 2/2008, pp. 34-41;

³⁷ La leale cooperazione veniva già espresso dagli artt. 5 del Trattato CE e 10 TCE, ma, viste le vaghe formulazioni, è prevalentemente attraverso le molteplici pronunce della CGUE che man mano si sono definite le caratteristiche della sua operatività. La novità introdotta con il Trattato di Lisbona risiede nell'aver inserito in maniera esplicita il principio all'interno di un articolo che contiene disposizioni precedentemente collocate in maniera sparsa o espressive di principi emersi solo in via giurisprudenziale: cfr. R. LA ROSA, *Il principio di leale cooperazione nell'ordinamento comunitario e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ - L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 279 ss.

³⁸ Come inizialmente interpretato dalla Corte di Giustizia nella causa 192/84, *Commissione c. Grecia*, del 11 dicembre 1985. Sull'iniziale interpretazione come generale clausola di buona fede, partendo da un parallelismo con la clausola di buona fede civilistica, cfr. C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/1997, p. 381 ss.

³⁹ *Amplius* A. RUGGERI, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, Relazione al Convegno su *Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d'Europa*, Bari 29-30 aprile 2009, ed ora anche in *ASTRID*, 12/05/2009 - n. 92 (Anno 5, numero 9), pp. 1-28

⁴⁰ M. CLAES, *Negotiating Constitutional Identity or Whose Identity is it Anyway?*, in ID., *Constitutional Conversations in Europe: Actors, Topics and Procedures*, Cambridge, 2012, pp. 205-233.

riverberi anche in altre disposizioni del Trattato⁴¹. Ed è proprio da tale possibilità di estendersi teoricamente ad un numero non limitato di materie che si innesca la maggiore problematicità di coordinamento con la “clausola identitaria” prevista dall’art. 4.2 TUE che si pone come un limite alla supremazia/ingerenza dell’Unione. Proprio interpretando il 4.2 quale limite del 4.3, i giudici di Karlsruhe, nel noto caso *Lisbona*, nel rivendicare l’inviolabilità e il rispetto dell’identità costituzionale, richiamano l’art. 4.2 a sostegno della loro posizione, specificando tuttavia che la loro richiesta non si poneva in contrapposizione con il principio di leale collaborazione *ex art.* 4.3 TUE⁴². Ciò premesso, nonostante la Corte di Giustizia abbia più volte sottolineato che il principio di leale collaborazione può essere una fonte diretta di obbligo⁴³, si tratta pur sempre di un principio dal contenuto vago che si regge sulla volontà dei soggetti ai quali si indirizza⁴⁴, in *primis* gli Stati membri in quanto soggetti principali del processo d’integrazione europea. D’altro canto, come ha evidenziato la recente crisi che ha interessato i flussi migratori⁴⁵, proprio in quanto operante tra soggetti pari-ordinati, la leale collaborazione non ha, di fatto, portata obbligatoria.

3. NUTS vs. “clausola identitaria” nello spazio diversamente interno all’Unione

È proprio la dinamica del regionalismo comunitario che, sotto certi aspetti, dunque, ha costituito il *big bang* delle autonomie territoriali all’interno dello spazio UE. Una dinamica i cui effetti si proiettano, con particolare forza nello spazio in attesa di adesione all’Unione. Essendo l’intero processo di adesione condizionato all’adempimento di obblighi specifici, secondo la logica della condizionalità “negativa” e

⁴¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 26 giugno 2003, causa C-404/00, *Commissione delle Comunità europee c/ Regno di Spagna*, in Racc. 2003, p. 6695 ss., par 46-47. Va ricordato, inoltre, che, nella previgente formulazione contenuta nell’art 10 TCE, l’ambito di operatività del principio di leale collaborazione tra Comunità europea e Stati membri si limitava solo alle materie ricomprese all’interno del primo pilastro.

⁴² Case BvE 2/08 *Lisbon*. Sul quale cfr. D. THYM, *In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, (2009), pp. 1795-1822; T. RUSSO, *The “Scrutinized European Revisionism”: the Treaty of Lisbon before the German Constitutional Court (Lissabon-Urteil)*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, vol. 32/2009, pp.109-123; H. LEHMANN, *Democrazia europea, identità costituzionale e sovranità. La sentenza sul Trattato di Lisbona della corte costituzionale tedesca: alcune ripercussioni*, Documento della Commissioni Affari costituzionali del Parlamento europeo, settembre 2011.

⁴³ CGUE, decisione C-285/96, *Commission v. Italy*, del 1.10.1998.

⁴⁴ Tali aspetti vengono evidenziati nel commento dell’art. 4 TUE in M. PEDRAZZI - H-JOSEF BLANKE - S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty in European Union (TEU). A commentary*, cit., p. 233, laddove si sottolinea che «*Much of European law, in particular provisions addressed to MS, does not envisage even symbolic sanctions. Hence, voluntary obedience and support, that is to say, loyalty plays a central role in European law*».

⁴⁵ Si vedano, a tal proposito, le osservazioni di A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, Relazione al Convegno su *Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, Udine 27 ottobre 2017, ora pubblicato in *ConsultaOnline*, fasc. III/2017, pp. 445- 459.

“positiva”⁴⁶, l'erogazione dei fondi e il riconoscimento di benefici politici (di cui quello primario di adesione all'Unione) rimangono strettamente connessi ai meccanismi di finanziamento, sviluppati proprio all'interno della politica di coesione europea. In una reazione a catena, ad essa rimane vincolato, infine, anche il *modus operandi* della leale collaborazione tra Unione e ordinamenti statali interessati da tali processi.

L'Unione europea, principale donatore economico⁴⁷ dello spazio “in attesa di adesione”, ha da tempo adottato un approccio indirizzato alla europeizzazione tramite la regionalizzazione dell'area, passando dall'instaurazione di relazioni bilaterali tra Unione e singoli Paesi⁴⁸ all'adozione di misure che rientrano nella cooperazione decentrata, per adottare infine strumenti che rimangono connessi con la politica di coesione europea. Sono esempi di tale approccio il Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale ed il Processo di stabilizzazione ed associazione (PSA), adottati rispettivamente nel 1999 e nel 2000, all'interno dei quali, in conformità alla componente «elevato livello di assistenza finanziaria»⁴⁹, operano misure istitutive di programmi di assistenza economica *ad hoc*, quali PHARE⁵⁰, CARDS⁵¹ ed IPA⁵². La dimensione regionale intitolata “Politica regionale/Coordinamento degli strumenti strutturali” è confluita all'interno del terzo dei Criteri di Copenaghen, ossia quello dell'*acquis comunitario* inteso come l'attitudine ad accettare

⁴⁶ La prima si tradurrebbe nello stanziamento di fondi o nel riconoscimento di benefici economici e politici a seguito di sviluppi positivi nel raggiungimento degli obiettivi condizionanti; la seconda nella previsione, in caso di mancato raggiungimento degli stessi obiettivi, di una sanzione che può tradursi nella sospensione o nella revoca dei benefici economici e politici accordati: cfr. O. STOKKE (eds.), *Aid and Political Conditionality*, London, 1995; J. BLANCHARD - N. RIPSAN, *The politics of economic sanctions and incentives*, New York 2013; S. KOCH, *A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union*, in *World Development*, vol. 75, 2015, pp. 97-108.

⁴⁷ Basti qui ricordare che, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020, allo strumento di pre-adesione viene destinato un importo totale di circa 12 miliardi di euro.

⁴⁸ Le Conclusioni del Consiglio Affari Generali verranno ulteriormente specificate nelle “Conclusioni sul principio di condizionalità che governa lo sviluppo delle relazioni tra l'Unione Europea e alcuni Paesi dell'Europa Sud-Orientale” del 29 aprile del 1997, Bull. EU 4-1997.

⁴⁹ Le relazioni tra l'Unione europea e l'area “ancora in attesa di adesione” si svolgono all'interno del quadro del Processo di stabilizzazione e associazione che, a sua volta, prevede quattro componenti principali: accordi di stabilizzazione e associazione, elevato livello di assistenza finanziaria, misure commerciali e dimensione regionale.

⁵⁰ Acronimo di “*Poland and Hungary: Aid for Economic Restructuring*”; il programma PHARE è stato istituito nel 1989 per i Paesi menzionati, per poi estendersi, a partire dal 1994, anche agli altri coinvolti nella procedura di allargamento dell'Unione.

⁵¹ Acronimo di “*Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation*”; il programma CARDS ricomprende una vasta gamma di misure di assistenza economica dell'Unione europea nei confronti dei Paesi balcanici.

⁵² A partire dal 2007 lo strumento finanziario “*Instrument for Pre-Accession Assistance*” (IPA) sostituisce tutti i precedenti programmi di finanziamento dell'Unione europea appositamente indirizzati agli ordinamenti statali interessati dai procedimenti di adesione all'Unione stessa.

gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria⁵³.

Come noto, la politica europea di coesione presuppone, per la gestione dei fondi strutturali, un assetto statale fortemente decentralizzato e l'esistenza di unità territoriali sub-statali dotate di competenze legislative proprie, capaci d'interagire con il livello sovranazionale, quantomeno nel senso di attuare doveri ed obblighi per l'implementazione delle politiche europee.

D'altro canto, però, i Paesi interessati dal processo di adesione condizionata all'Unione, nella lunga esperienza dello Stato socialista, non hanno maturato una vera e propria cultura dell'autonomia, quantomeno nel senso "eurocentrico" di tale concetto; il centralismo democratico e il principio di legalità socialista hanno determinato, infatti, una forte concentrazione di poteri nelle istituzioni statali centrali⁵⁴. Tuttavia, guardando dall'angolazione del diritto unionale, come sopra ricordato, la "clausola identitaria" contenuta nell'art. 4.2 esclude un intervento diretto dell'entità sovranazionale sull'articolazione territoriale del potere politico statale⁵⁵. Vista la comune convergenza riscontrabile in tutti gli Stati membri verso la ripartizione, pur in forme diverse, del potere statale su base verticale e, considerando che i principi di sussidiarietà e di democrazia locale rappresentano necessari presupposti dell'ammissione all'UE, solo l'applicazione della Carta europea delle autonomie locali si pone come un obbligo condizionante⁵⁶.

Le dinamiche del regionalismo comunitario, dunque, creano una sorta di cortocircuito nei rapporti tra sovranità statale e entità sovranazionale, in quanto, per rispondere alle esigenze funzionali degli strumenti

⁵³ L'*acquis*, a sua volta, viene specificato in più capitoli, costituendo ogni capitolo un obiettivo al cui raggiungimento le istituzioni europee legano l'avanzare dei negoziati di adesione. La dimensione regionale veniva prevista nel capitolo 21 dell'*acquis* nel caso dei precedenti allargamenti che hanno interessato i Paesi dell'Europa centro-orientale, e nel capitolo 22 per quelli ancora in *itinere*.

⁵⁴ L'assenza di una cultura dell'autonomia in prospettiva eurocentrica si palesa, d'altro canto, nelle molteplici difficoltà riscontrate dalla dottrina nella classificazione dei tipi di Stato appartenenti all'ideologia di Stato socialista e che si autodefinivano federazioni, come nel caso dell'URSS e della ex Jugoslavia, ma che si sviluppavano prevalentemente solo attraverso linee etniche (etnofederalismo) e non anche con riferimento ai livelli di governo territoriale. In siffatto sistema, anche nelle varianti del *soviet federalism* e dell'autogestione jugoslava, spettava alle unità locali territoriali di base l'esecuzione di quanto deciso a livello centrale, rimanendo le entità sub-statali estranee al circuito di decisione ed esecuzione. Per un'analisi ad ampio spettro di tali peculiarità nel funzionamento degli Stati appartenenti al costituzionalismo socialista, nella sterminata bibliografia, si rinvia al volume di G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Sesta ed., vol. II, Padova, 2004.

⁵⁵ Non è questa la sede per soffermarsi sui problemi posti dalla "clausola identitaria" ex art. 4.2 TUE. Per una lettura che ne mette in risalto le varie sfaccettature, anche alla luce degli sviluppi giurisprudenziali, si rinvia a A.V. BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming absolute Primacy: Respect For National Identity Under The Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review* 48: 1417–1454, 2011; P. FARAGUNA, *Constitutional Identity in the EU-A Shield or a Sword?*, in *German Law Review*, Vol. 18 No. 07 (01 December 2017), 1617-1640.

⁵⁶ Sulla Carta europea delle autonomie quale condizione necessaria per l'adesione v. R. SCARCIGLIA, *Brevi note sulla forma di governo locale e la circolazione dei modelli in Europa*, in *Comuni d'Italia*, 2/2002, p.184 ss.

del regionalismo comunitario, il limite del rispetto delle articolazioni territoriali interne agli Stati potrebbe, in pratica, essere superato per dare vita alle regioni europee. Pur rimanendo la costruzione dei NUTS⁵⁷ strettamente funzionale al perseguimento degli obiettivi della politica regionale europea, come è stato osservato, in caso di mancanza di altre forme di autonomia, i NUTS da una categoria astratta diventano un «*non binding – binding requisit*», costituendo al contempo il seme per dar vita alla formazione di entità territoriali sub-statali dotate di autonomia amministrativa e politica⁵⁸.

In una prima fase del “quinto allargamento”⁵⁹, che ha interessato prevalentemente gli Stati dell’Europa centro-orientale, durante il Consiglio europeo di Essen e quello successivo di Madrid, tenutisi rispettivamente nel 1994 e nel 1995, la capacità amministrativa delle unità sub-statali di ricevere e gestire fondi e di implementare l’*acquis* ha rappresentato un punto cruciale per un’efficace politica di allargamento ed integrazione europea⁶⁰. Un primo riferimento normativo esplicito alla politica dello sviluppo e cooperazione regionale nello spazio extra-comunitario interessato dalla prospettiva di adesione all’Unione è contenuto all’interno del Programma PHARE, principale meccanismo di pre-adesione in termini di investimenti finanziari con il quale si prestava particolare attenzione alle necessarie riforme istituzionali ed amministrative. Si trattava di obblighi imposti in maniera unilaterale dall’Unione, che nell’indicare chiaramente che le regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà, avevano la responsabilità di gestire i

⁵⁷ Anche se elaborate già dal 1970, è solo a partire dal 2003 che il Consiglio d’Europa e la Commissione europea hanno formalizzato il sistema in atto, tramite un apposito regolamento: Regulation 1059/03/EC, 26.5.2003, *Establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)*, [2003] OJ L 154/1. Il primo comma dell’art. 3 del regolamento n. 1059/2003, inoltre, stabilisce che «Le unità amministrative esistenti all’interno degli Stati membri costituiscono il primo criterio di definizione delle unità territoriali. A tal fine, per “unità amministrativa” si intende una zona geografica in cui un’autorità amministrativa ha la competenza di prendere decisioni amministrative o politiche per tale zona, all’interno del quadro giuridico e istituzionale dello Stato membro».

⁵⁸ F. Palermo e A. Santini, evidenziano come di fatto «[...] *in legal terms the Union still respects the internal structure of member States, but in practical terms it does so only insofar they meet the very basic criteria that are functionally related to the efficient pursuance of the regional policy*», ed è proprio in tal caso che i NUTS «[...] *evolve from an abstract category based on existing regions into a blueprint for the creation of new regions*». Così, F. PALERMO - A. SANTINI, *From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework*, in R. TONIATTI (eds.), *An even more complex Union: the Regional variables a missing link in in the EU Constitution?*, Baden-Baden, 2004, p. 7.

⁵⁹ Nota anche come il più vasto allargamento dell’Unione. Tale ondata di allargamento ha interessato Cipro, Malta, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Repubblica Ceca e Slovenia, Paesi che si sono avviati all’adesione dopo la firma del Trattato di adesione con l’Unione nel 2003. A tale gruppo di Stati si affianca, poi, il processo di adesione della Romania e della Bulgaria dopo la firma del Trattato di adesione nel 2005. Ad oggi, l’ultimo processo di allargamento dell’Unione ha riguardato l’adesione della Croazia, compiuto nel 2013.

⁶⁰ J. HUGHES - G. SASSE - C. GORDON, *Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe*, cit. Come evidenziato dagli Autori, tale diffusa percezione di un obbligo imposto agli Stati sottoposti alla condizionalità dell’adesione di adottare una struttura statale regionale, più che da previsioni specifiche era dovuta all’operato della c.d. “*informal conditionality*”, sviluppata a livello di dialogo politico tra i rappresentanti delle istituzioni europee e quelli dei singoli Stati candidati.

fondi europei, imponeva in maniera asimmetrica un modello europeo di regionalismo⁶¹. In vista di una successiva piena adesione all'Unione, la costruzione di entità intermedie idonee a gestire i fondi europei presuppone in *primis* la presenza di istituzioni che possano amministrare le risorse finanziarie previste. Pertanto, la maggior parte dei fondi è stata destinata all'“*institution building*”, dando il via ai c.d. *Twinning* e *Twinning light*, che prevedono l'affiancamento delle nuove istituzioni con esperti degli Stati membri ed europei allo scopo di preparare e supportare quanto ancora nei Paesi destinatari di tali misure era in via di creazione. Dal punto di vista dell'organizzazione interna agli Stati, la necessità di dare adeguata attuazione alla Carta europea delle autonomie locali e regionali e, in concomitanza con tale processo di decentralizzazione, quella di formare entità regionali intermedie dotate di proprie istituzioni capaci di soddisfare i criteri statistici dei NUTS ha dato vita a esiti controversi. In assenza di “regioni naturali” e, pertanto, di consolidati apparati amministrativi tali da sopperire anche alle necessità istituzionali del regionalismo comunitario, inizialmente la parabola è stata pressoché identica per la maggior parte dei 10 Paesi dell'Europa centro-orientale. In una prima fase, si è prodotta una iper-frammentazione, che ha visto il riconoscimento di un numero spropositato di unità territoriali locali di base; successivamente si sono individuati confini di entità sub-statali che, vista l'incidenza del fattore etnico in quell'area, non coincidevano totalmente con quelli storici. Laddove le entità intermedie sono state create, si è optato per ripristinare forme preesistenti di entità amministrative (quali i *powiat* e *województwo/voivodship* nel caso della Polonia o i *kráj* nel caso della Repubblica Ceca e della Slovacchia), scegliendo in maniera accurata denominazioni a-storiche e adottando, spesso, nella definizione dei confini amministrativi interni, tecniche di *gerrymandering* etnico⁶².

⁶¹ Proprio con riferimento a tale *modus operandi* del regionalismo europeo nei confronti dei Paesi sottoposti alla condizionalità europea di adesione, si è parlato di un'“interdipendenza asimmetrica”, visto che pochi se non del tutto assenti sono eventuali controlimiti che tali Stati possono apporre alle obbligazioni che, in maniera unilaterale, sono loro imposti dalle istituzioni europee. Per tale ricostruzione si veda A. MORAVSČIK - M.A. VACHUDOVA, *National Interests, State Power and EU Enlargement*, in (2003) 17/1 *East European Politics and Societies*, pp. 42–57.

⁶² Tale è stato il percorso che ha seguito la disegnazione dei confini amministrativi nel caso della Slovacchia nel 1996, suddividendosi tra più unità territoriali interne la minoranza ungherese, in modo tale che la densità di tale popolazione a livello locale fosse sempre diluita, costituendo un altro gruppo la maggioranza locale: European Commission (1997)b, Agenda 2000, *Commission Opinion on Slovakia's application for Membership of the European Union*. Di fatto, in una prima fase, la ri-centralizzazione del potere e le pratiche di *gerrymandering* etnico hanno provocato un “congelamento” della procedura di adesione della Slovacchia. Solo a seguito dell'approvazione della riforma del 2001, la Slovacchia riprenderà il processo di adesione che si era concluso nel 2004. Nel caso della Polonia, pur andando l'istituzione dei NUTS di pari passo con la riforma amministrativa e l'istituzione di entità territoriali sub-statali destinatarie anche di una devoluzione del potere politico (le 16 *voivodships*), l'autonomia della minoranza tedesca e di quella ucraina non è stata oggetto di discussione, essendosi optato per una definizione dei confini territoriali amministrativi tale da non formare regioni o aree di minoranza. Analoga è stata la situazione che ha interessato l'individuazione dei confini amministrativi interni nel caso dell'Estonia e della Romania. Su tali aspetti

Se l'uropeizzazione tramite la regionalizzazione ha inizialmente prodotto la costruzione di entità sub-statali intermedie dotate di una embrionale autonomia politica territoriale, come nel caso della Polonia, dell'Ungheria, della Romania e della Slovacchia⁶³, vista l'inefficienza istituzionale delle entità decentrate, la politica europea di condizionalità ha subito un'involuzione della tendenza regionalista. Nel 2003, la Direzione Generale Allargamento (DG *Near*)⁶⁴ e la Commissione europea non hanno ritenuto adeguata la capacità gestionale dei fondi strutturali, traducendosi la dispersione dei fondi in una richiesta di efficienza nei confronti delle istituzioni statali centrali che è sfociata in una fase di ri-centralizzazione del potere politico⁶⁵.

4. Il declino della parabola del regionalismo asimmetrico

Quanto ora affermato trova conferma negli strumenti finanziari successivi che vedono quali destinatari i Paesi dei Balcani occidentali, rispetto ai quali la politica europea di regionalizzazione presenta delle

amplius A. KUKLINSKI - P. SWIANIEWICZ, *The Polish Palatinatus: Experiences and Prospects. In The Rise of Meso Government in Europe*, London, 1996; M. KEATING - J. HUGHES (eds.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: territorial restructuring and European integration*, Bruxelles, 2003; L. FEDOROVA, *The Effectiveness and Limits of EU Conditionality: Changing Domestic Policies in Slovakia (1989-2004)*, Münster, 2011.

⁶³ Nella Repubblica Ceca e nella Slovacchia si è scelto, sin da subito, di formare regioni dotate anche di autonomia politica (13 regioni e la capitale con lo *status* di Regione nel caso della Repubblica Ceca e 12 territori regionali dotati di poteri di autogoverno nel caso della Slovacchia). Anche laddove, come nel caso della Polonia, l'intento iniziale era quello di dare vita ad un sistema separato tra entità sub-statali dotate di poteri di autogoverno e entità sub-statali che dovevano rispondere alle esigenze di deconcentramento dell'amministrazione statale, di fatto, i confini amministrativi interni hanno disegnato 12 *voivodships* corrispondenti anche al livello di NUTS II. In tutti i casi qui richiamati, pertanto si è optato per una piena coincidenza dei confini tra entità dotate di poteri di autogoverno e unità corrispondenti ai criteri previsti dal regionalismo funzionale europeo. Su tali aspetti, cfr. M. BAUN, (2002), *EU Regional Policy and the Candidate States: Poland and the Czech Republic*, in *Journal of European Integration*, Vol.24, No.3, pp. 261-80; J. YODER, (2003), *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*, in *Europe-Asia Studies*, Vol.55, No.2, pp. 263-286. Coglie gli aspetti positivi del funzionamento delle novelle entità sub-statali create, evidenziandone un'effettiva "europeizzazione", individuabile nel ruolo crescente e responsabilizzato assunto dalle autonomie nella fase post-adesione all'Unione, J.A. SCHERPEREEL, (2010), *EU Cohesion Policy and the Europeanization of Central and East European Regions*, in *Regional and Federal Studies*, 20: 1, pp. 45-62.

⁶⁴ Meglio conosciuta come "DG *Near*", tale Direzione costituisce l'agenzia esecutiva responsabile dell'elaborazione ed attuazione delle politiche della Commissione europea negli ambiti dell'allargamento dell'UE. Rientra tra le sue competenze proprio la gestione della maggior parte dell'assistenza finanziaria e tecnica dell'Unione indirizzata ai Paesi coinvolti nelle procedure di allargamento dell'Unione stessa.

⁶⁵ Su tali aspetti, *amplius*, J. HUGHES - G. SASSE - C. GORDON, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe.*, cit., pp. 61-85; M. KEATING, *Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model?*, in M. KEATING - J. HUGHES (eds.), *The Regional Challenge in Central and Eastern*, cit., p. 51 ss.; per un'analisi pessimistica di tale tendenza diffusa nei Paesi dell'Europa centro-orientale e sulle analoghe tendenze riscontrabili anche negli altri Paesi sottoposti alla condizionalità dell'adesione si veda l'opera collettanea curata da F. PALERMO - S. PAROLARI, *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe. New Approaches to Decentralization*, Leiden-Boston, 2013.

caratteristiche peculiari, differenziandosi da quella seguita nei confronti degli Stati coinvolti nella quinta ondata di allargamento.

I molteplici strumenti appositamente indirizzati ai Balcani occidentali guardano più alla necessità di una riconciliazione intra e infra-statale⁶⁶ e, pertanto, la “stabilizzazione prima dell’associazione” ha identificato l’*institution building* con la regolamentazione delle relazioni interetniche, confluendo la maggior parte dei fondi stanziati all’interno della “*minority issue*”⁶⁷.

A partire dal 2001, il supporto finanziario dell’Unione verso tale area ha trovato attuazione attraverso il Programma CARDS. Adottato nella piena promozione dell’“Unione delle Regioni” e delle “Regioni in Europa”, il punto 9 del Programma CARDS, partendo dalla particolare situazione politica nell’area e dalla differente natura delle entità sub-statali competenti per l’implementazione dell’assistenza finanziaria nei Paesi beneficiari, riconosceva la possibilità che i finanziamenti venissero «concessi direttamente anche a destinatari differenti dagli Stati»⁶⁸, riconoscendo esplicitamente l’art. 1 dello stesso Regolamento, quali entità passibili di finanziamenti, tra gli altri, anche le entità regionali, federali e locali⁶⁹.

Tale iniziale apertura, in linea con la politica ri-centralizzatrice avviata nei confronti dei Paesi dell’Europa centro-orientale, è stata via via attenuata, diventando le istituzioni europee totalmente “indifferenti” rispetto alla struttura interna dei livelli intermedi degli Stati sottoposti alla condizionalità.

⁶⁶ Noto è che nel caso dei Paesi fuoriusciti dalla dissoluzione della *ex* Jugoslavia, i strascichi dell’ondata di *revival* etnico ancora oggi giocano un ruolo fondamentale per la pace e la stabilità sia interna agli Stati sia tra *kin* e *host States*, interessando pertanto l’intera area geografica complessivamente intesa. Pertanto, è proprio con la difficile questione della tutela delle minoranze che si è maggiormente identificato il processo di democratizzazione e di europeizzazione dell’area. La bibliografia, a tal proposito, è sterminata. Per un quadro d’insieme degli aspetti qui solo accennati, per tutti, si rinvia a S. RAMET, *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to Ethnic Warfare*, Boulder, 1996; S. PIERRE-CAPS, *La Multination. L’avenir Des Minorités en Europe Central et Oriental*, Paris, 1998.

⁶⁷ Ne evidenziano tali aspetti C. GORDON - G. SASSE - S. SEBASTIAN, *Specific report on the EU policies in the Stabilisation and Association process*, EURAC Research, 2008, pp. 1-45.

⁶⁸ Il punto 9 delle disposizioni generali del Regolamento CARDS specifica che «*In view of the political situation in some areas and the nature of the various entities that have responsibility for implementing assistance there, it is desirable to provide that the assistance can be supplied in some cases directly to recipients other than the States*»: Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000.

⁶⁹ L’art. 1 del Regolamento CARDS stabilisce che «*The following shall be directly eligible for Community assistance: the State, entities under United Nations jurisdiction and administration, federal, regional and local bodies, public and semi-public bodies, the social partners, organisations providing support to businesses, cooperatives, mutual societies, associations, foundations and non-governmental organisations*».

A partire dal gennaio del 2007, tutti i precedenti programmi e strumenti di finanziamento dell'Unione per i Paesi candidati e potenziali candidati sono stati sostituiti dallo strumento di pre-adesione (IPA)⁷⁰ che, tra le altre, dovrebbe preparare gli Stati destinatari per la gestione, programmazione ed implementazione della Politica europea di coesione e dei fondi strutturali e dello sviluppo rurale dopo la loro adesione. Le azioni individuate nell'IPA I (2007-2013) sono di 5 tipi differenti⁷¹, suddividendosi i Paesi in potenziali candidati, ammissibili solo per le prime due categorie, e Paesi candidati ammissibili per tutte le misure. Gli ultimi tre criteri, quali precursori degli strumenti operanti all'interno dell'UE, necessitano di un'adeguata struttura amministrativa e, pertanto, prevedono l'assistenza per i Paesi candidati, accreditati per la gestione degli aiuti, attraverso un sistema decentralizzato (DIS) operante, pertanto, a livello sub-statale. Al momento dell'adozione dell'IPA I, solo il Montenegro e la Macedonia godevano dello *status* di Paesi candidati e, pertanto, la politica dello sviluppo regionale - che prevede la necessità di formazione di istituzioni e livelli di governo intermedi capaci al momento dell'adesione di gestire in maniera autonoma i fondi della politica europea di coesione - era applicabile solo a tali Stati.

Nel caso della Macedonia, nel 2007, il monopolio delle istituzioni statali nell'amministrazione e nella gestione delle risorse economiche e l'assenza di entità intermedie sono stati valutati negativamente da parte della Commissione europea. Pertanto, facendo leva sull'incompatibilità della legislazione macedone con gli standard europei, si è imposta, per certi versi, la formazione di nuove istituzioni operanti a livello intermedio quale pre-condizione per avere accesso ai fondi previsti dalla terza misura dell'IPA I (sviluppo regionale)⁷².

In conformità con tale *raccomandazione*, nel 2008, il governo macedone ha adottato una nuova legge che prevedeva: la formazione di 8 regioni comunitarie corrispondenti al livello NUTS III, dotate di proprie istituzioni e destinatarie dei fondi europei per lo sviluppo regionale; la creazione di un organo rappresentativo delle stesse, che dovevano essere coinvolte anche nell'approvazione della Strategia Nazionale sullo Sviluppo Regionale. Tali misure, pur valutate positivamente dalla Commissione

⁷⁰ Gli strumenti precedentemente previsti quali PHARE, CBC, ISPA, SAPARD, CARDS, nonché quelli finanziari appositamente indirizzati alla Turchia vengono tutti sostituiti dall'IPA: Council Regulation (EC) No 1085/2006, of 17 July 2006 *establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*.

⁷¹ Sostegno alla transizione e rafforzamento delle istituzioni; cooperazione transfrontaliera (con gli Stati membri dell'UE e gli altri Paesi ammissibili all'IPA); sviluppo regionale (trasporti, ambiente e sviluppo economico); risorse umane (valorizzazione del capitale umano e lotta contro l'esclusione); sviluppo rurale.

⁷² Commission of the European Communities, *Analytical Report, for the Opinion on the application from the Republic of Macedonia for EU membership*, SEC (2005) 1425, Brussels, 9 November 2005, pp. 103-104.

europea⁷³, sono rimaste solo buoni propositi sulla carta. Se formalmente, attraverso i suoi *Reports*, la Commissione imponeva la necessità di incrementare la partecipazione delle entità sub-statali, di fatto le modalità di interazione si sono sviluppate solo attraverso un approccio *top-down* tra istituzioni europee e autorità statali centrali. Così, pur essendo indirizzate le apposite misure di *institution bulding* alla formazione di istituzioni capaci di gestire in maniera autonoma i fondi in vista della piena adesione all'Unione, di fatto, tale facoltà è rimasta una prerogativa delle istituzioni europee (Agenzia Europa per la Ricostruzione), rimanendo alle autorità statali centrali macedoni (senza alcun coinvolgimento anche di quelle sub-statali) un mero potere di coordinamento⁷⁴. D'altro canto, pur presupponendo l'IPA un'amministrazione decentrata nella gestione dei fondi, era obbligatoria solo la formazione di un'Autorità di audit a livello statale centrale e non anche a livello delle istituzioni di governo sub-statali. Tuttavia, la mancanza dell'accreditamento del sistema di gestione decentralizzata (DIS), di fatto, impediva la possibilità per lo Stato di accedere alla III componente dell'IPA che riguarda, appunto, la politica regionale⁷⁵.

Date anche le ridotte dimensioni territoriali, ancora più esiguo è stato l'impatto dell'IPA I nel caso del Montenegro, continuando a rimanere la struttura statale altamente centralizzata. L'eccessivo indebitamento delle entità locali si è tradotto in un richiamo all'efficienza da parte delle istituzioni europee, sfociando il tutto in una ri-centralizzazione della gestione delle risorse pubbliche. Circostanza, quest'ultima, accolta positivamente da parte della Commissione europea⁷⁶. Da strumento principale di democratizzazione per l'europeizzazione del Montenegro, di fatto, negativamente valutata nei *Progress Report* del 2014-2015, dove si mette in evidenza solo l'inefficienza delle istituzioni governative delle unità territoriali locali⁷⁷, la decentralizzazione è tornata a costituire un punto negativo, tale da frenare lo stesso processo di adesione all'Unione⁷⁸.

⁷³ Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress report*, Brussels, 6.11.2007, SEC(2007) 1432.

⁷⁴ Così come si evince anche dal capitolo 22 del documento strategico “*Regional Policy and Coordination of Structural Funds, Answers to the Questionnaire for the preparation of the European Commission’s Opinion on the application of the Republic of Macedonia for membership of the European Union*”, pp. 32-39.

⁷⁵ Su tali aspetti, S. VRBEK, *Europeanization of Macedonian regional policy: the impact of the EU integration process on the local participation in the regional policymaking and on the local capacity actively to apply for IPA*, Skopje, 2010.

⁷⁶ European Commission, 2015, *Montenegro 2015 Report*, Brussels, 10.11.2015 SWD(2015) 210 final.

⁷⁷ European Commission, *Montenegro 2014 Progress Report*, COM(2014)700 final of 8.10.2014; EC, *Montenegro 2015 Progress Report*, Brussels, 10.11.2015 SWD(2015) 210 final.

⁷⁸ V. ŠĆEPANOVIĆ, *EU Regional Development Policy in the Accession Countries: Opportunistic Decentralization, Fiscal Risks, and the Premature Death of Multi-Level Governance*, in *EUI Working Paper MWP 8/2016*, pp. 1-25.

Con la crisi economica in atto e viste le misure restrittive adottate anche all'interno dell'Unione, si denota un quasi abbandono dei meccanismi di *multilevel governance* nei confronti dei Paesi ancora in attesa di adesione. Molteplici sono i segnali in tal senso contenuti nel successivo IPA II, che copre i finanziamenti per il periodo 2014-2020⁷⁹. All'interno di questi, la voce "sviluppo regionale" viene eliminata⁸⁰ e con essa, di conseguenza, anche la distinzione tra Paesi candidati e potenziali candidati. Circostanza questa non di poco conto, visto che, proprio in quanto "più prossimi all'adesione", i Paesi candidati dovevano formare entità autonome funzionali capaci di inserirsi nel *multilevel system* della *governance* dell'Unione. A voler sottolineare il lento ed inesorabile declino della europeizzazione tramite la regionalizzazione degli ordinamenti statali ancora in attesa di adesione, dal punto di vista istituzionale europeo, la responsabilità per la gestione dei fondi IPA passa da DG Regio a DG Allargamento, recidendo quasi del tutto i legami tra la regionalizzazione balcanica e la politica europea di coesione.

5. La natura ibrida del principio di leale collaborazione

Posta, pertanto, "l'iper-cecità regionale" dell'Unione nel caso dei Paesi ancora in attesa di adesione e dato l'approccio *top-down* delle politiche di condizionalità, i margini della leale collaborazione all'interno dei *fuzzy borders* dell'Unione si sviluppano in una dimensione necessariamente unidirezionale. Il raggiungimento dei criteri prestabiliti ed imposti tramite il rapporto di "interdipendenza asimmetrica"⁸¹, attraverso la logica di "*stick and carrot*", dovrebbe portare al beneficio finale dell'adesione.

Riferimenti diretti al principio di leale collaborazione sono del tutto assenti nei programmi PHARE e CARDS, che per lungo tempo hanno costituito i principali strumenti di finanziamento di una politica di coesione e d'integrazione dell'Unione. Nell'IPA, più che sottolineare gli obblighi solidaristici gravanti sugli Stati beneficiari, si è optato per accogliere una dimensione punitiva sulla falsariga della condizionalità europea negativa, prevedendo in caso di cattiva gestione, misure sospensive dei fondi erogati. Gestione di fondi, tra l'altro, che rimane fortemente centralizzata, spettando la gestione e la distribuzione degli stessi agli uffici europei, imperniandosi il tutto nel finanziamento di progetti redatti congiuntamente dalla

⁷⁹ Regulation (EU) No 231/2014 of The European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II).

⁸⁰ A differenza dell'IPA I, che alla terza componente prevedeva la voce "sviluppo regionale", l'IPA II prevede solo tre maxi-settori: riforma dell'amministrazione pubblica, giustizia e trasporti.

⁸¹ Il concetto di "interdipendenza asimmetrica" con riferimento ad ordinamenti statali sottoposti al soddisfacimento di obblighi condizionanti etero-imposti viene introdotto da R.O. KEOHANE - J.S NYE, *Power and Interdependence*, Boston, 1977. Da allora, il concetto è rimasto invariato, indicando la posizione prevalentemente recettiva degli Stati rispetto all'entità che detta gli obblighi da soddisfare.

Commissione e dai governi nazionali, di cui solo una parte residua viene destinata direttamente a quest'ultimi per un'implementazione interna⁸².

In base all'art. 15 dell'IPA I, gli accordi conclusi sulla base dello stesso IPA debbono contenere previsioni indirizzate alla protezione degli interessi finanziari della Comunità, in particolar modo rispetto a frode, corruzione ed ogni altra irregolarità, riconoscendo alla Commissione ed alla Corte dei conti un potere di revisione contabile sia durante che dopo l'implementazione di quanto contrattato. Prevedendo, inoltre, in caso di mancato rispetto di obblighi specifici, ipotesi di "Sospensione dell'assistenza" (IPA I art. 17). Si tratta di un principio risolutivo la cui operatività viene espressamente definita *rebus sic stantibus*, rafforzando la protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Nel rispetto dell'operatività della condizionalità europea, pertanto, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi etero-prefissati, la sanzione punitiva della sospensione o il ridimensionamento dei fondi provocano un mancato avanzamento o "congelamento" della corsa verso l'adesione all'Unione. Le misure ri-centralizzatrici introdotte dalle istituzioni europee, nel caso dei Paesi membri, producono un «impoverimento del patrimonio funzionale delle autonomie»⁸³; nel caso dei Paesi ancora in attesa di adesione, il medesimo processo si presenta più difficoltoso, risultando gli stessi istituzionalmente non adatti all'assorbimento dei fondi strutturali, e pertanto, incapaci d'inserirsi all'interno della *multilevel governance europea*. Quanto ora affermato, quantomeno nel breve periodo, lascia poche speranze relativamente alle prospettive d'ingresso nell'Unione degli ordinamenti statali interessati dall'adesione condizionata, non riscontrandosi segnali d'integrazione ma di una cooperazione privilegiata diretta alla formazione di un'area sub-regionale europea che, vista la dipendenza economica dall'Unione, si pone in una situazione non di pariordeinazione ma di rapporto gerarchico.

⁸² Tale procedura di gestione e di distribuzione dei fondi, avviata con il Programma CARDS, è rimasta invariata anche nella attuale fase dell'IPA, basandosi il tutto su Piani d'azione annuali presentati dagli Stati alla Commissione e sviluppandosi attraverso gare su progetti prestabiliti dalla medesima Commissione. Come risulta dal Programma IPA, la presentazione delle gare per poter beneficiare dei fondi è aperta ai governi nazionali con compartecipazione di associazioni internazionali e dei Paesi membri. Sulle proposte decide la Commissione, la quale a sua volta diventa grosso modo l'attore principale che decide anche sullo *status* di avanzamento dei Paesi sottoposti alla condizionalità, visto che come stabilito nella *Enlargement Strategy Paper* della Commissione Europa del 2005, «il Consiglio decide sull'apertura dei negoziati sulla base delle raccomandazioni della Commissione». Con riferimento, invece, alla esigua parte di fondi direttamente gestita dalle autorità nazionali, basti qui ricordare che nel programma CARDS, che destinava un fondo di assistenza ai Balcani occidentali di 4.5 bilioni, solo 1/5 della somma destinata per Stato poteva essere gestito in maniera diretta dai governi nazionali. Per un'approfondita disamina di tali aspetti si rinvia a L. DEMETROPOULOU, *The Europeanisation of the Balkans: EU membership aspiration and domestic transformation in South Eastern Europe*, in D. PHINNEMORE - P. SIANIA-DAVIES (eds.), *Proceedings of the South-Eastern Europe and EU Enlargement Conference*, 2001, Romania, pp. 178-200; C. GORDON - G. SASSE - S. SEBASTIAN, *Specific report on the EU policies in the Stabilisation and Association process*, cit.

⁸³ Così, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, cit.



Nel rapporto così delineato, la natura del principio di leale collaborazione rimane difficilmente qualificabile all'interno delle consuete categorie. In quanto obbliga al raggiungimento di risultati specifici, esso è qualcosa di più rispetto alla clausola *pacta sunt servanda*, ma, vista la specificazione tassativa degli stessi risultati, si tratta di un principio la cui operatività è “a termine”, sia *ratio temporis* che *materie*, pertanto qualcosa di meno rispetto a quello che sorregge i rapporti interni all'Unione. D'altro canto, se quest'ultimo, conformemente alla *Bundestreu*, si svolge tra ordinamenti pari-ordinati con il presidio, tra l'altro, dei giudici nazionali, l'unilateralità e l'operatività tramite decisioni autoritative delle istituzioni europee - che prescindono dal coinvolgimento anche di altri eventuali livelli di governo degli Stati “in attesa di” - contraddistinguono gli spazi di operatività del principio di leale collaborazione nei rapporti che si instaurano all'interno di tali confini ibridi. Se all'interno dell'Unione il tutto viene prospettato come un meccanismo di interconnessione, nei rapporti che si sviluppano all'interno dei *fuzzy borders*, il tutto si riduce a un rigido catalogo dove è ben stabilito chi fa cosa: gli Stati devono adempiere e le istituzioni europee periodicamente devono verificare l'obbligo preciso che incombe sui primi all'adempimento di quanto etero-imposto.