

# Le Regioni strumento di *governance* democratica: una sfida europea

Perugia, 4-5 dicembre 2014

Benedetto Ponti

## Le strutture amministrative regionali dedicate alla partecipazione all'Unione Europea

L'obiettivo di questa relazione è dare conto, in termini prevalentemente descrittivi, delle caratteristiche e della articolazione degli uffici che, nell'ambito delle strutture amministrative regionali, si occupano ed hanno a che fare in modo specifico con l'ordinamento dell'UE.

In questo senso, ho inteso – come mi pare prassi consolidata fare – la locuzione “partecipazione” in modo ampio, comprensivo sia della partecipazione diretta ed indiretta alla formazione degli atti e della politiche dell'Unione (fase ascendente), sia della loro applicazione al contesto regionale (fase discendente). L'idea di base è quella di verificare se, come ed in quale misura le attività delle regioni connesse alla partecipazione all'Unione, si traducono in partizioni organizzative “dedicate”, ossia in articolazioni **esplicitamente destinate** ad assolvere compiti ed esercitare funzioni connesse a tale partecipazione.

Si tratta di un esercizio di un certo interesse, perché l'emersione a livello organizzativo di articolazioni così caratterizzate costituisce un indicatore di un certo rilievo dell'importanza riconosciuta a (ed acquisita dal) le “questioni” europee, nell'ambito del **diuturno operare** regioni.

**Infatti**, la concretizzazione di una attività in uno (specifico) ufficio, **denota/segnala** (quantomeno) una *serietà/stabilità* delle intenzioni, ovvero la consapevole scelta (sulla base di un giudizio di opportunità, ovvero per fare fronte a stringenti necessità, di vario tipo) di dedicare *stabilmente una quota delle risorse organizzative all'assolvimento di tali compiti*. In altri termini, ci troviamo di fronte al risultato dell'esercizio della *funzione di organizzazione*, come manifestazione dell'indirizzo politico-amministrativo. Ossia di quella quota di potere di direzione e governo che si

traduce in scelte sull'organizzazione, sul **modo in cui pre-disporre** le risorse organizzative per fare fronte a bisogni, perseguire finalità, soddisfare interessi.

**Vorrei insistere su un punto**, a riguardo. Il fatto che un certo ufficio, o una particolare articolazione, non siano contemplati nell'organigramma di una amministrazione regionale, *non significa, di per sé*, che quella funzione, quella attività, quel compito NON viene svolto. Al contrario, con tutta probabilità (perché doverosa, opportuna, etc.) quella attività è comunque ordinariamente svolta.

**Tuttavia**, per il lo svolgimento di questa funzione non si è ritenuto utile o necessario, creare una struttura *dedicata*, specifica, **ad hoc**; ovvero (in una ipotesi intermedia) non si è ritenuto utile specificare/evidenziare quella specifica competenza in capo ad un ufficio (già esistente). Il che, è evidente, non è affatto indifferente ai fini, poi, del concreto esercizio di quella funzione (in termini di priorità, di risorse impegnate, di **rilievo** nel confronto con le altre funzioni/interessi svolte, dalla medesima o da altra ripartizione, e così via).

Si tenga conto, infine, della circostanza per cui l'organizzazione degli apparati, la concreta articolazione dei servizi e degli uffici, costituisce un ambito che effettivamente è **ampiamente rimesso** alle scelte delle singole regioni, vuoi con riferimento alla stessa **esistenza** di una determinata funzione (in quanto attribuita e quindi assolta da una certa partizione organizzativa) vuoi (**più spesso**) con riferimento alle modalità (organizzative) da adottarsi concretamente; e che, di **conseguenza**, l'assetto organizzativo concretamente rilevato/osservato è particolarmente indicativo, perché frutto di una scelta ampiamente disponibile.

## **Materiali e metodi**

Faccio un'ultima notazione preliminare, per segnalare che la raccolta, verifica ed analisi dei dati utili per questa ricerca è stata notevolmente agevolata dalla pressoché immediata disponibilità di molte delle informazioni relative all'assetto organizzativo regionale, disponibilità che consegue all'assolvimento – da parte delle stesse regioni – degli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo 33/2013. La notazione è utile non solo per sottolineare – quasi come nota a margine – l'utilità degli strumenti di trasparenza come fonti cui attingere anche a fini di ricerca. Ma soprattutto per segnalare che la descrizione che vado effettuare corrisponde sostanzialmente ad una **“istantanea”**: quello descritto, dunque, è l'assetto organizzativo *attuale*, come si può evincere dalle informazioni (ufficiali) tratte dalle sezioni “Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali delle regioni (e delle province autonome di Trento e di Bolzano).

Il confronto con il recente passato è reso, per altro, possibile grazie alla raccolta di informazioni curata da Ciccaglioni per un quaderno dell'Istituto Regioni del CNR, del 2010<sup>1</sup>. Il che rende possibile verificare anche alcuni, più recenti, trend evolutivi.

---

<sup>1</sup> P. Ciccaglioni, Le strutture regionali per la gestione degli affari europei. Schede, Milano, 2010 (Quaderni per la ricerca – ISSiRFA-CNR)

## a) Le strutture e le funzioni dedicate all'adeguamento normativo

Un primo *focus* di osservazione riguarda le strutture dedicate all'analisi/monitoraggio della normativa comunitaria, a diversi fini: verifica di compatibilità della normativa regionale; elaborazione della normativa di attuazione (fase discendente), ma anche in vista della partecipazione alla loro adozione (fase ascendente).

Qui, vale la pena innanzitutto sottolineare che strutture di questo tipo si riscontrano *prevalentemente* (ma non esclusivamente) nelle regioni di maggiore dimensione, il che può denotare la presenza (anche) di un **bias legato alla dimensione organizzativa**. Un aspetto, questo, che riveste per altro una valenza di carattere generale, e trasversale, e di cui occorre sempre tenere conto.

Tendenzialmente, la funzione di monitoraggio e analisi della *normativa comunitaria*, quando **esplicitamente contemplata**, è demandata a strutture dedicate all'attività istruttoria di carattere legislativo, chiamate a svolgere, contestualmente, la medesima attività anche con riferimento alla *normativa nazionale* e a quella di *altre regioni*. Si tratta, pertanto, dei **servizi o uffici legislativi a competenza generale**, che trovano collocazione nel quadro delle strutture poste alle dipendenze della Presidenza della regione, o quali **uffici di diretta collaborazione** (Campania, Piemonte), o come servizi di II livello, afferenti alle direzioni competenti per **affari generali, istituzionali ed organizzativi** (Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia, Toscana, Veneto, Prov. di Trento, Umbria). In molti casi, le medesime ripartizioni svolgono anche le funzioni istruttorie/di assistenza giuridica, con riferimento alla fase ascendente (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto).

Ad esempio, l'ufficio “**Studi e adeguamento dell'ordinamento regionale a quello della Repubblica e dell'Unione europea**” (ufficio legislativo, presidenza della regione, **Regione Campania**)

Cura l'osservatorio sulle pronunce giurisprudenziali in materia legislativa. Cura l'osservatorio sulla legislazione delle altre regioni. Monitora la produzione legislativa dello Stato in relazione alle materie di interesse regionale. Assicura il supporto tecnico per l'analisi di progetti normativi statali. assicura il supporto al Gabinetto per i rapporti con il sistema delle conferenze per gli aspetti di natura giuridico-normativa. Provvede alla predisposizione delle disposizioni di attuazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione e dello Statuto regionale. Verifica lo **stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo**. Fornisce supporto ai dipartimenti e alle direzioni generali nella fase ascendente del

diritto comunitario. Attività di studio e monitoraggio della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, della Corte Costituzionale e della Corte dei Conti, anche con riferimento agli impatti sulle materie economiche e finanziarie e a quella della responsabilità erariale.

Ancora, il **SERVIZIO AFFARI LEGISLATIVI E QUALITÀ DEI PROCESSI NORMATIVI** (Direzione Generale centrale affari istituzionali e legislativi, Regione Emilia-Romagna) partizione di II livello.

- Analizza le principali esigenze del sistema normativo regionale
- **Coordina, sotto il profilo tecnico-giuridico, l'attività di proposta legislativa della Giunta, anche attraverso il raccordo con le competenti strutture dell'Assemblea legislativa**
- Fornisce assistenza e consulenza alle strutture regionali nella redazione dei progetti di legge
- Cura l'analisi tecnico-normativa (ATN) e lo sviluppo dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)
- **Coordina gli aspetti giuridici delle fasi ascendenti e discendenti dell'ordinamento europeo**
- Cura i rapporti con gli uffici legislativi di altre Regioni e partecipa alle attività dell'Osservatorio Legislativo Interregionale
- Fornisce supporto all'analisi dei progetti normativi statali per la Conferenza dei Presidenti nelle materie di competenza normativa regionale
- Cura gli aspetti normativi delle politiche di semplificazione
- Svolge l'istruttoria delle questioni di costituzionalità delle leggi regionali e degli atti normativi dello Stato
- Svolge l'istruttoria delle proposte legislative della Giunta, prestando a tal fine consulenza giuridico - amministrativa per una più precisa elaborazione dei provvedimenti normativi, proponendo altresì soluzioni tese ad una semplificazione delle procedure amministrative

In questo contesto, si segnala (attualmente) l'eccezione della **Regione Lazio**.

Qui, è stata (di recente) istituita un' Area “Normativa europea”, dedicata esplicitamente, ed in modo esclusivo, a seguire le fasi della partecipazione della Regione alla predisposizione (fase ascendente) ed alla attuazione (discendente) delle norme dell'ordinamento comunitario.

Si tratta di una eccezione sotto un duplice punto di vista:

a) perché il fattore aggregante, *l'ubi consistam* dell'articolazione organizzativa, non è rappresentato dall'esercizio delle funzioni propedeutiche e strumentali all'esercizio della funzione normativa (di tutta la funzione normativa) della regione (come nei casi già visti, più comuni), ma dall'esercizio della funzione di partecipazione (alla formazione) e di adeguamento all'ordinamento **dell'Unione** (con specifico riferimento all'adozione attuazione degli atti normativi).

1. Cura il coordinamento delle strutture regionali per favorire l'implementazione del processo di integrazione europea nella Regione Lazio.
2. Offre assistenza giuridica alle strutture regionali nelle sedi di concertazione e di raccordo, regionali, interregionali, nazionali ed europee, ai fini della partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione della normativa europea, assicurando, in particolare, con le strutture regionali competenti in materia, l'esame degli atti normativi dell'UE in fase di elaborazione e la formulazione di osservazioni per la definizione della posizione della Regione, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012.
3. Offre assistenza giuridica ai rappresentanti regionali, nelle diverse fasi del procedimento normativo, in relazione all'attività legislativa e regolamentare di rilievo europeo e internazionale e, in particolare, assistenza giuridica per la predisposizione della proposta di legge regionale concernente la partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea nonché coordinamento delle strutture regionali per gli adempimenti dalla stessa derivanti.
4. Coordinamento giuridico, nelle diverse fasi del procedimento normativo, delle proposte normative regionali connesse all'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo.
5. Coordinamento delle strutture regionali per la verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo ai sensi dell'articolo 29, comma 3, della legge 234/2012 e per gli adempimenti di cui al medesimo articolo 29, comma 7, lettera f).
6. Offre consulenza giuridica al Presidente e alla Giunta regionale e alle strutture regionali, mediante la redazione di pareri di carattere generale in relazione alla conformità al diritto europeo di normative statali e regionali nonché sull'interpretazione di specifiche disposizioni europee;
7. Assiste le strutture e le società regionali in materia di aiuti di Stato, attivazione e coordinamento dei procedimenti di notifica e comunicazione all'UE degli atti normativi regionali concernenti gli aiuti di Stato e gestione dei conseguenti

adempimenti, inclusa la gestione della piattaforma informatica europea SANI (State Aid Notification Interactive), curando altresì i rapporti con la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea.

8. Coordinamento delle strutture regionali per le relazioni annuali sulla spesa relativa agli aiuti di Stato e gestione della piattaforma informatica europea SARI (State Aid Reporting Interactive), curando altresì i rapporti con i Ministeri competenti in materia di attività produttive, agricoltura e pesca.

9. Gestisce l'archivio centralizzato delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Regione, dei progetti EU Pilot e delle richieste di informazione delle istituzioni europee e di organismi internazionali nonché coordinamento delle attività regionali finalizzate alla soluzione delle procedure che vertono su problematiche giuridico-normative in ambito europeo ed internazionale.

10. Coordinamento delle strutture regionali per la gestione della piattaforma informatica europea IMI (Internal Market Information), nonché coinvolgimento degli enti locali per la conoscenza e l'utilizzo dell'applicativo al fine di favorire una più efficace ed efficiente cooperazione amministrativa tra le autorità pubbliche degli Stati membri in relazione alla libera circolazione delle persone e dei servizi nel mercato interno europeo.

11. Rappresenta il punto di contatto regionale, congiuntamente alla Direzione regionale Risorse umane e sistemi informativi, per il progetto END (Esperti Nazionali Distaccati) del Ministero degli Affari Esteri

12. Rappresenta il punto di contatto regionale per l'utilizzo della Rete Extranet-L, concernente documenti (anche riservati) relativi alla formazione della normativa europea, gestita a livello nazionale dal Ministero degli Affari Esteri.

13. Rappresenta il punto di contatto regionale in relazione al Regolamento CE n. 2678/98 del Consiglio sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati Membri.

b) la seconda particolarità è costituita dalla **collocazione del servizio**; non quella ricorrente (in staff o comunque alle dipendenze/afferente della Presidenza della Giunta), ma all'interno della **Direzione Regionale programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio**, e quindi fuori dall'area di pertinenza della presidenza (Assessore al Bilancio). Una **scelta organizzativa “forte”**, confermata – per altro – dalla afferenza alla medesima Direzione dell'area complementare “Relazioni con l'Unione europea” (cui afferisce anche l'ufficio di Bruxelles), **su cui tornerò alla fine.**

## b) la gestione dei fondi strutturali europei

Come noto, le principali linee di finanziamento delle politiche regionali di fonte comunitaria poggiano sui fondi FESR e FSE (e su altri, di minore entità, ma soprattutto, per quanto ci riguarda, di minore impatto dal punto di vista dell'organizzazione). L'implementazione di questi fondi, come altrettanto noto, comporta (*alla fonte*) delle ricadute in termini organizzativi, dal momento che la disciplina di settore *impone* (quantomeno) la articolazione, nonché la distinzione funzionale della fasi di **gestione**, **certificazione**, e **audit** (mediante l'identificazione delle relative Autorità, e l'assegnazione delle relative responsabilità).

In questo senso, ciò che può rivestire un profilo di interesse, ai nostri fini, è verificare le modalità con le quali le regioni distribuiscono tali compiti/ruoli e responsabilità all'interno della propria organizzazione, evidenziando alcune opzioni di base che emergono dalla lettura dei dati.

Tradizionalmente, il punto di caduta quanto alle responsabilità relative alla *gestione* dei fondi (sulla programmazione e il controllo dirò qualcosa tra poco), è rappresentato dalla partizione/*settore* dello **sviluppo economico** per quanto concerne il FESR (con linee di azione però distribuite su molteplici articolazioni organizzative), e dalla partizione/*settore* della **formazione/lavoro** per quanto concerne il FSE.

Tale articolazione delle competenze relative gestione dei fondi strutturali, costituisce una costante di fondo, e trova riscontro nella quasi totalità delle regioni. In particolare, nella generalità dei casi sono *distinte*, dal punto di vista organizzativo, le autorità di **gestione** dei POR (con la sola accezione, a quanto ho potuto appurare, della **regione Marche**, che assegna la responsabilità ed i compiti dell'autorità di gestione tanto del FESR quanto del FSE al medesimo servizio)

Tale distinzione, tuttavia, si estrinseca secondo modalità differenti, ed acquista gradi differenti di intensità.

In molti casi, infatti, lo svolgimento dei compiti di Autorità di gestione (dei due fondi) viene assegnato a uffici o servizi (generalmente, di secondo o anche terzo livello, a seconda del modello organizzativo) che afferiscono a **partizioni di primo livello tra loro diverse**. Nel caso dell'Autorità di gestione del FSE, questa è di spettanza dei Direzioni competenti per istruzione, formazione (e più spesso, anche

lavoro). Nel caso dell'Autorità di gestione del FESR, invece, sono investite le partizioni competenti in materia di sviluppo economico/attività produttive (**Campania, Emilia-Romagna, Friuli VG, Lazio**, Lombardia, **Piemonte ma anche Valle d'Aosta**) o di programmazione economica (**Sicilia, Sardegna**) (con il caso, isolato, del **Veneto**, in dove l'autorità di gestione è collocata nel Dipartimento Politiche e cooperazione internazionale).

In altri casi, invece, lo svolgimento dei compiti di Autorità di gestione viene assegnato a (sempre distinti) uffici/servizi di II livello, che tuttavia afferiscono **alla medesima partizione di primo livello**. E' il caso, in particolare delle regioni **Puglia** (Direzione Coordinamento Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione); **Calabria** (Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria); **Prov. Trento** (servizio programmazione comunitaria), **Prov. Bolzano** (Ripartizione europea) e della **Regione Umbria** (Direzione programmazione, innovazione e competitività) e **Molise**. (DG della Giunta).

Se si guarda a queste opzioni dal punto di vista dell'impatto organizzativo dell'attuazione delle politiche di coesione, si delinea abbastanza chiaramente una diversità di approcci, o quantomeno un diverso *effetto*.

Da una parte, il primo gruppo di Regioni che ho indicato ha in qualche modo adattato (o, meglio, **proiettato**) responsabilità e funzioni conseguenti all'attuazione delle politiche di coesione (e dei diversi fondi) alla propria struttura organizzativa (come già formulata), e alle sue logiche (ambiti *materiali* di amministrazione – *sviluppo economico vs formazione e lavoro*). Le autorità di gestione di trovano così collocate in partizioni di primo livello distinte, tendenzialmente affidate alla responsabilità politica di assessori diversi, e quindi anche inserite in cicli operativi, dinamiche differenziati. In questo senso, si può dire che una più tradizionale e consolidata articolazione delle funzioni ha costituito la matrice che ha “assorbito” i compiti e responsabilità delle politiche di coesione.

Dall'altra parte, invece, si nota come l'implementazione di queste politiche sembra aver comportato, nel secondo gruppo di regioni richiamato, un **impatto** differente (ed innovativo) sull'organizzazione, che ha condotto ad aggregazioni o **riaggregazioni** di primo livello in qualche modo *tarate* sulle *politiche di coesione*, o comunque capaci di ricomprenderle al loro interno.

Certamente, **in qualche misura**, tale effetto può dipendere (in certi casi) anche dalla (ridotta) dimensione delle regioni in questione, e di una razionalizzazione dell'apparato organizzativo nel senso di una diminuzione delle strutture di primo

livello (è questo certamente il caso della regione Molise, ma forse, anche della stessa regione Umbria), che ha comportato anche una riaggregazione (evidente sullo storico). Tuttavia, questa spiegazione sarebbe comunque insufficiente (e fuorviante), non solo perché l'*evidenza* riguarda regioni di taglia anche media (Puglia; e viceversa: Valle d'Aosta), ma anche perché l'intenzione che anima queste scelte è resa evidente non solo dall'esito dell'operazione di riaggregazione, ma anche dalla "intitolazione" della partizioni di primo livello in cui le autorità di gestione trovano collocazione, tutte esplicitamente dedicate alle funzioni di *programmazione*, e spesso di *programmazione comunitaria* esplicitamente detta.

Di qui una **constatazione**, ed un **rimando** al punto successivo.

La **constatazione**, scevra da opzioni valutative, dell'emergere se non di due modelli, quantomeno di approcci diversi all'organizzazione delle funzioni di gestione dei fondi comunitari, nel contesto delle politiche di coesione.

Da una parte, un impianto organizzativo più tradizionale (che appare proprio in modo prevalente, ma non esclusivo, delle regioni di taglia maggiore), nel quale le funzioni e le responsabilità connesse *alla gestione dei fondi comunitari (e quindi, alla partecipazione alle politiche comunitarie in fase discendente)* trovano collocazione assecondandone le partizioni logiche, costruite su ambiti materiale di competenza.

Dall'altra, un impianto organizzativo che pare diversamente orientato, nella misura in cui la programmazione e l'attuazione delle politiche comunitarie di coesione (e quindi anche le funzioni di destinazione, allocazione e spesa delle risorse dei principali fondi a supporto di tali politiche) emergono anche come (uno tra i) fattori di trasformazione o quantomeno di riaggregazione delle grandi partizioni organizzative della macchina regionale.

Ciò che rimanda, pertanto, alla questione della *programmazione regionale (in generale e, con specifico riferimento alle politiche comunitarie di coesione)*, in particolare in termini di **coordinamento**, ed al limite di **integrazione** della sua più o meno intensa "concretizzazione" in termini organizzativi.

### c) *Il coordinamento delle politiche comunitarie*

Se, infatti, dal piano della concreta gestione si passa al livello della *programmazione* delle politiche comunitarie di coesione a livello regionale, la lettura del dato organizzativo offre uno scenario abbastanza variegato, ma tutto sommato coerente con lo schema appena descritto: la funzione di programmazione tende ad emergere dal punto di vista organizzativo (magari come ufficio/servizio di terzo livello) in modo conforme *con la articolazione organizzativa delle partizioni di primo livello*, così che tende a “seguire” la partizione competente per materia. Difficilmente, in altre parole, la funzione di programmazione, quando si concretizza in termini organizzativi, viene a collocarsi/evidenziarsi in una articolazione *diversa* (terza, o sovraordinata) da quella chiamata poi a gestire concretamente il fondo, e le misure (fa eccezione, in questo senso, il caso del Veneto: nella direzione “Segreteria Generale della programmazione” - alle dipendenze della Presidenza della Giunta – è infatti costituita una “Sezione Programmazione unitaria 2014/2020”, che proprio il compito di assicurare “Coordinamento e monitoraggio del processo di programmazione integrata dei Fondi strutturali nell’ambito delle strategie definite da Europa 2020, con particolare riferimento alla definizione delle strategie regionali di attuazione degli obiettivi definiti dai Regolamenti comunitari”).

Pertanto, è del tutto comprensibile (anche da questo specifico punto di vista) che siano emersi, e siano stati segnalati da tempo, problemi di *coordinamento ed esigenze di integrazione*, tra i diversi assi /misure programmati prima e gestiti poi dai diversi servizi. Una esigenza non certamente eliminata/risolta, ma in certa misura soddisfatta già in termini *organizzativi*, in quelle soluzioni che concentrano l'esercizio di queste funzioni all'interno delle medesima ripartizione organizzativa di primo livello. Si può dire, in questo caso, che l'aggregazione organizzativa costituisce una prima misura di coordinamento/integrazione.

Una lettura che trova conferma, *a contrario*, nella grande **enfasi** che viene data alla **esigenza (ed all'obiettivo)** di una più stretta **integrazione** e razionalizzazione nella programmazione delle politiche di coesione, sia per il per il periodo 2007-2013; sia (ancor di più) per il periodo 2014-2020, enfasi che di riscontra nei documenti di programmazione adottati proprio dalle regioni in cui l'articolazione organizzativa plurale (di primo e di secondo livello) appare più accentuata (Lazio, Campania, Piemonte, ma anche Sardegna), e che può trovare risposta in formule organizzative di coordinamento che sembrano richiamare la figura del comitato (cfr. ad esempio il caso della Lombardia, dell'Autorità Centrale di Coordinamento e Programmazione,

“responsabile del coordinamento delle politiche di sviluppo regionale e dell’integrazione tra i Programmi a livello di indirizzo, controllo, comunicazione e informazione, al fine di assicurare l’utilizzo coordinato, coerente, complementare e sinergico delle risorse comunitarie, nazionali e regionali”)

#### **d) le autorità di audit.**

Notevole è, invece, la sostanzialmente uniforme convergenza che si registra in tutte le regioni verso un modello che prevede un'**unica autorità di Audit**. Oltre che misura di semplificazione, la convergenza verso il modello di autorità unica si spiega con l'esigenza (in molti casi in qualche modo *imposta* dagli organi della Commissione, in sede di analisi e revisione dei meccanismi di implementazione delle politiche di coesione e di gestione dei fondi strutturali) di accrescere la **effettività** del ruolo e delle funzioni assegnate a tali soggetti.

L'unificazione delle autorità di audit consente infatti di concentrare risorse e capitale professionale, così da dotare tali strutture della capacità (ed autonomia) operativa indispensabile all'assolvimento dei delicati compiti ad essere riservati.

Inoltre, l'autorità unica è funzionale ad una collocazione organizzativa utile ad assicurare la separazione funzionale rispetto alle strutture responsabili per l'attività di gestione e certificazione. In questo senso, la soluzione ampiamente maggioritaria consiste nel collocare l'autorità di Audit in staff alla Presidenza della Giunta (con poche eccezioni: Emilia -Romagna, dove l'Audit è un servizio della D.G. PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE. **RELAZIONI EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI**).

A questo proposito si deve sottolineare che la soluzione appare solo parzialmente congrua rispetto all'obiettivo di garantire l'indipendenza funzionale dell'autorità di audit (come invece molti documenti programmatori ed atti organizzativi delle regioni si propongono di assicurare, in applicazione dei principi di cui all'art. 58 del Reg. 1083/2006). Infatti, la collocazione dell'autorità di Audit in staff alla presidenza (e spesso, al Presidente) assicura certamente la separazione strutturale (oltre che funzionale) rispetto all'esercizio delle funzioni di gestione (e di certificazione). **Tuttavia, non è idonea ad assicurare la posizione di indipendenza nei confronti del presidente** (salva l'adozione di specifici accorgimenti quanto a modalità di nomina, revoca, e status del responsabile dell'ufficio, che tuttavia non risultano adottati). In questo modo, restando controversa la triangolazione Autorità di audit/Presidente/direzioni-servizi, resta indebolita (o cmq., reversibile) la posizione

dell'Autorità di audit, soprattutto (ma non solo) in termini di immagine/fiducia.

A questo proposito, va ricordato che in molti casi il requisito dell'indipendenza funzionale richiesto dalla disciplina comunitaria, si è poi tradotto (quantomeno nelle intenzioni) sul piano della legislazione interna, nell'adozione dei requisiti propri della indipendenza strutturale (come estraneità al circuito dell'indirizzo politico).

In questo senso, se l'evoluzione organizzativa che ha caratterizzato la configurazione dell'autorità di Audit è certamente positiva, essa pare ancora incompleta, e meritevole di un ulteriore passo, verso una più compiuta garanzia della posizione (soggettiva e strutturale) dell'ufficio (unico) chiamato ad esercitarle le funzioni.

### **e) I rapporti diretti con l'UE**

La presenza di un ufficio di rappresentanza a Bruxelles, che garantisca il collegamento diretto con le istituzioni comunitarie costituisce ormai un dato strutturale e generalizzato, è rappresenta ormai uno standard omogeneo, con riferimento all'assetto organizzativo regionale. Nella generalità dei casi, l'**ufficio di Bruxelles** – che dal punto di vista funzionale è chiamato a fornire supporto ed assistenza a tutte le articolazioni regionali interessate – è strutturalmente inserito nel novero degli uffici dipendenti dalla Presidenza della Regione, o come ufficio di staff, o come specifico servizio nell'ambito della articolazione di primo livello posta alle dipendenze della presidenza.

Anche in conseguenza di questa collocazione, alla funzione di rappresentanza del vertice regionale (e della regione più in generale), si accompagna e si somma anche la funzione di monitoraggio ed assistenza, funzionali alla partecipazione in fase ascendente.

Qui, però, si osserva una varietà di sub-articolazioni delle relative funzioni. Troviamo modelli “concentrati”, che assegnano alla medesima articolazione (di II livello) i compiti di assistenza relativi alle diverse ipotesi/modalità di partecipazione alla fase ascendente, compresa quella relativa all'elaborazione della normativa UE (in sede indiretta e diretta). (**Friuli**, Liguria, Lombardia)

E modelli più articolati. Qui, viene in rilievo, in particolare, o la separata articolazione delle funzioni connesse alla partecipazione all'ordinamento UE, rispetto a quelle più generalmente ricondotte alle ”**relazioni internazionali**” della regione (**Abruzzo**, **Marche**, Molise, Piemonte, ) ; per altro verso, la separata attenzione riservata alla fase di formulazione (ascendente) e implementazione (discendente) della *normativa comunitaria*, rispetto ad altri capitoli della relazione con l'UE (programmi, piani, politiche, fondi) (**Campania**, **Emilia-Romagna**) – con la

variabile (già indicata in precedenza) connessa alla assegnazione dei compiti di adeguamento normativo non solo relativamente all'ordinamento comunitario, ma in termini generali.

Vale la pena, qui, richiamare i casi differenziali rappresentati da Lazio e Umbria (già evidenziati). Il Lazio, perché, a seguito della concentrazione dei compiti connessi alla partecipazione all'UE nella Direzione Bilancio, anche la partizione di II livello destinata a svolgere i compiti di relazione diretta con l'UE viene ad articolarsi al di fuori dall'ambito di diretta pertinenza della PGR. L'Umbria, similmente, in ragione del radicamento delle funzioni di gestione di rapporto con l'UE nella Direzione programmazione, innovazione e competitività).