

**Elisabetta Mottese**

**Per una nuova politica  
europea di coesione**

**2012-3.4**

**Fogli di lavoro**  
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*  
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*  
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di dicembre 2012

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*  
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

**Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it) - Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Per una nuova politica europea di coesione

Con questa sua recensione, Elisabetta Mottese rende conto degli sviluppi più interessanti che riguardano la riforma della politica europea di coesione alla vigilia del nuovo ciclo di programmazione.

La redazione



Elisabetta Mottese

Per una nuova politica europea di coesione.

Recensione a Salvatore Cimini e Marina D’Orsogna (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 248 pp., €. 18,00.

Il testo presentato raccoglie gli atti del convegno tenutosi a Roma nell’autunno del 2009 con l’occasione di presentare i risultati della ricerca di rilevante interesse nazionale svolta su “*Le Politiche Comunitarie di Coesione Economica e Sociale. Aspetti giuridici dell’evoluzione degli obiettivi, dell’architettura istituzionale, dei profili attuativi e delle modalità di finanziamento, in una logica di multi-level governance per il periodo 2007-2013*”.

L’opera è una miscellanea curata da *Salvatore Cimini e Marina D’Orsogna* in cui gli interventi dei diversi relatori, in un’ottica squisitamente multidisciplinare, tracciano lo stato dell’arte delle politiche comunitarie di coesione economica e sociale.

Prendendo le mosse dalle trasformazioni “costituzionali” tanto del nostro ordinamento quanto di quello comunitario, la finalità del testo sembra essere quella di evidenziare “pregi e difetti” nonché possibili e probabili progressi del principale strumento con cui l’Unione Europea persegue lo sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile del proprio territorio e mira a ridurre le disuguaglianze tra le diverse regioni europee.

Come è noto le politiche di coesione abbracciano non solo lo sviluppo economico delle regioni maggiormente arretrate e il supporto a gruppi sociali particolarmente svantaggiati ma anche la sostenibilità ambientale e il rispetto delle specificità territoriali e culturali delle diverse aree geografiche; è proprio a partire dal Trattato di Lisbona, peraltro, che la finalità della coesione più prettamente territoriale si affianca a quella “classica” economica e sociale come complemento di quest’ultima. Perché se è vero che molte questioni oltrepassano i confini amministrativi e necessitano di una risposta coordinata da parte di diverse regioni, altre vanno, invece, affrontate a livello locale in modo da massimizzare le sinergie fra territori e garantire il coordinamento fra programmazione della tutela e del governo del territorio (si veda sul punto il contributo di *Francesca Martini*).

Nell'attuale periodo di programmazione finanziaria 2007-2013, la politica di coesione si caratterizza per diverse novità rispetto al periodo 2000-2006 a partire dallo snellimento della struttura generale degli obiettivi e degli strumenti finanziari a disposizione: dal 2007 vi sono, infatti, solo 3 obiettivi (Convergenza, Competitività regionale e occupazione, Cooperazione territoriale europea) e solo 3 strumenti finanziari (FESR, FSE e Fondo di coesione). Gli interventi strutturali sono esplicitamente mirati a perseguire gli orientamenti delineati dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e dalla Strategia di Göteborg per lo sviluppo sostenibile, mentre le azioni sono focalizzate sulle regioni più svantaggiate, (v. l'analisi di *Severine D'Ascanio*).

Tali e tante, quindi, le questioni sul tavolo che ciò non può non riflettersi nella varietà di programmi, di progetti e di partner operanti nell'ambito di questa peculiare politica comunitaria; la multidimensionalità cui accenna il sottotitolo del testo presentato è, in tal senso, esplicativa.

L'obiettivo di gran parte delle relazioni raccolte nell'opera qui proposta ruota intorno all'individuazione dei possibili strumenti di sviluppo del principio cardine della politica di coesione cioè la collaborazione fra istituzioni comunitarie e amministrazioni nazionali al fine di garantire quella "efficacia ed efficienza" tanto care al Reg. 1083/06. Ecco allora che, come sostiene *Lorenzo De Gregoris*, potrebbe essere interessante, oltre che auspicabile, rileggere la nozione di buon andamento della P.A. alla luce del diritto comunitario perché solo in tal modo sarebbe possibile ottenere la "funzionalizzazione" della regola della buona amministrazione all'interesse non più solo nazionale ma comunitario nell'ambito di un'organizzazione amministrativa ormai "in rete", formata da elementi nazionali e sovra-nazionali.

I rapporti tra amministrazione e politiche di coesione economica e sociale sono, infatti, inquadrabili in un sistema c.d. "bifasico" – come lo definisce *Alessandro Di Sciascio* - in cui la fase della programmazione è generalmente attribuita al livello dell'amministrazione comunitaria mentre quella del perseguimento dell'obiettivo è assegnata al livello amministrativo statale; la "comunione delle funzioni" che si realizza nella cooperazione e nel coordinamento tra molteplici livelli non va, comunque, confusa con la "comunitarizzazione delle funzioni" in cui si verifica una vera e propria trasmigrazione della competenza a livello dell'Unione.

La partecipazione degli enti territoriali alle politiche di coesione economica e sociale avviene attraverso il partenariato in cui le politiche pubbliche si basano su un sistema locale di *governance* che coinvolge direttamente i destinatari di dette poli-

tiche: *governance* intesa, proprio, come valorizzazione dell'autonomia acquisita all'interno della società civile dai vari gruppi organizzati – quali in via principale i comitati – che sempre più ferventemente si inseriscono nei circuiti istituzionali decisionali.

Questo modello di cooperazione a “geometria variabile”, come la definisce *Francesco Manganaro* riprendendo le parole del Libro Verde sulla coesione territoriale, (necessaria per superare la frammentazione istituzionale che un tale sistema multidimensionale comporta), impone un uso sempre più frequente degli strumenti di *soft law* rispetto ai tradizionali strumenti normativi; le agenzie, ad esempio, diventano il punto di mediazione e ponderazione tra interesse pubblico e funzione amministrativa.

L'instaurazione di rapporti diretti tra amministrazioni regionali ed amministrazione europea passa anche attraverso una redistribuzione verso il basso delle competenze e delle funzioni, in ossequio al principio di sussidiarietà. All'unitarietà della funzione amministrativa distribuita su più livelli si contrappone la molteplicità delle competenze e dei soggetti. Si verifica quella “pluralizzazione” del momento della autorità (*rectius* delle autorità) e quella trasformazione in senso eterarchico dei rapporti tra amministrazioni che comportano, a loro volta, il superamento del parallelismo tra la funzione amministrativa e quella legislativa. Si ribaltano gli schemi classici ed è l'allocazione delle competenze amministrative ad attrarre la competenza legislativa. (interessanti sul punto i contributi di *Francesca Spagnolo* e *Francesco Monceri*).

Il principio di sussidiarietà diventa, pertanto, il principio cardine per l'attribuzione flessibile ed efficiente delle funzioni amministrative (in argomento lo scritto di *Walter Giulietti*). Ne è un esempio, *a contrario*, ciò che accade nel Regno Unito sulla cui realtà in materia di politiche di coesione ed enti territoriali ha posto l'attenzione *Salvatore Cimini*. Il relatore non ha mancato di evidenziare come la finanza locale, sia per quel che riguarda le entrate che le spese, resti, in quel modello, subordinata al controllo ed al finanziamento del governo centrale mancando un'estesa e precisa applicazione del principio di sussidiarietà. L'assenza di una vera e propria autonomia politica decisionale degli enti locali in favore di un più blando decentramento amministrativo pregiudica chiaramente la possibilità di attivare una vera e propria politica di coesione economica e sociale.

Si soffermano, invece, sugli aspetti patologici dell'impianto complessivo delle politiche di coesione economica e sociale le analisi di *Andrea Crismani* e *Maria Luisa Bassi*. Il primo pone in evidenza l'eccessivo numero di casi di irregolarità nella ge-

stione delle risorse finanziarie ed i punti deboli del sistema quali: la frammentazione delle competenze; il ritardo nella segnalazione dei casi di violazione della normativa e nel recupero delle somme; la mancata condivisione delle informazioni; la scarsa attenzione nel vaglio preventivo delle domande di finanziamento; la mera formalità dei controlli effettuati dalla Corte dei Conti. L'autrice rileva, invece, come accrescere l'efficacia delle politiche di coesione, evitando il fallimento nella gestione dei fondi ad esse destinate, possa ottenersi solo se si applicano alcuni principi cardine come la semplificazione, la coerenza, la trasparenza, l'addizionalità, il partenariato: quest'ultimo in particolare, come *infra* accennato, si basa sulla consultazione e sul coinvolgimento della società civile garantendo apertura e trasparenza nella realizzazione e nella programmazione dei progetti.

Non mancano, poi, i contributi di quegli autori che hanno analizzato specifici settori in cui le politiche di coesione hanno dato o potrebbero dare il loro rilevante apporto nel migliorare e perequare le condizioni economiche e sociali dei cittadini europei indipendentemente dal luogo in cui essi si trovano a vivere o a lavorare: la pianificazione territoriale (*Annalisa Giusti*); le infrastrutture (*Francescalberto De Bari*); il mercato delle fonti rinnovabili (*Allegra Canepa*); lo sport (*Andrea Midori*); le politiche abitative, (*Angela Erspamer*).

C'è da chiedersi, come ha fatto *Francesco Monceri*, se davvero possa svolgere una funzione sociale un ordinamento tanto a lungo asimmetricamente sbilanciato solo verso l'integrazione economica; ciò è possibile, secondo l'autore, se il principio di non discriminazione da strumento volto a favorire l'integrazione economica dell'UE diviene mezzo per sviluppare l'uguaglianza sostanziale anche e soprattutto attraverso quelle forme di intervento pluricentriche e *multilevel* che più sopra abbiamo accennato in modo tale che le ragioni dell'integrazione sistemica si contemperino con quelle dell'integrazione sociale.

L'auspicio che si coglie dal complesso delle analisi racchiuse nell'opera presentata è che le politiche di coesione si pongano come politiche pubbliche di nuova generazione in cui il problema dello sviluppo locale diventi occasione per trasformare, conservare e valorizzare il territorio (secondo un'accezione ampia che non si arresta alla nozione meramente geografica) e l'ambito sociale ed economico cui detto territorio fa riferimento e dal cui rafforzamento non potrà che derivare il consolidamento dell'intero sistema comunitario.



