

ELISABETTA MOTTESE

**IL SEMINARIO PERMANENTE SULLA COESIONE
DELL'UNIVERSITÀ DI CATANIA (2001-2013)
BREVI CONSIDERAZIONI**

2013 – 4.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di marzo 2014

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 - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Il Seminario Permanente sulla Coesione ha seguito, studiato e commentato due cicli di programmazione dei Fondi strutturali europei (2000-2006 e 2007-2013) con importanti anticipazioni sul ciclo 2014-2020.

Prendendo le mosse dalle trasformazioni “costituzionali” tanto del nostro ordinamento quanto di quello comunitario, la finalità del Seminario è stata sempre 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.

Nel periodo di programmazione finanziaria 2007-2013, la politica di coesione si è caratterizzata 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.

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. Di fronte a tale vastità e varietà l’obiettivo di gran parte degli interventi del Seminario 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.

I rapporti tra amministrazione e politiche di coesione economica e sociale sono, infatti, inquadrabili in un sistema a due livelli 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 traslazione 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 politiche: *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 il 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.

Il principio di sussidiarietà diventa, pertanto, il principio cardine per l'attribuzione flessibile ed efficiente delle funzioni amministrative. C'è da chiedersi, a questo punto, se davvero possa svolgere una funzione sociale un ordinamento tanto a lungo asimmetricamente sbilanciato solo verso l'integrazione economica; ciò è possibile 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 prodotte 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.

