



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE E  
INGEGNERIA DELL'INFORMAZIONE**

**SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE SOCIALI – INDIRIZZO  
SCIENZE DELLA GOVERNANCE E DEI SISTEMI COMPLESSI  
XXVIII CICLO**

*Politica di coesione 2014-2020.  
Il sistema di governance per la gestione dei fondi  
della Regione Sardegna*

**Direttore della Scuola:  
Prof. CAMILLO TIDORE**

**Docente tutor:  
Prof.ssa SILVIA SANNA**

**Dottorando:  
Dott.ssa STEFANIA NAPOLI**

***ANNO ACCADEMICO 2015-2016***

*A chi mi ha aiutato*

*E a me stessa*

<b>INDICE</b>	p.3
<b>INTRODUZIONE</b>	p.9
<b>PARTE PRIMA: LA POLITICA DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE EUROPEA</b>	p.21
<b>CAPITOLO 1 – L’evoluzione della politica di coesione: dalla “Cecità regionale” alla coesione territoriale</b>	p.21
1.1 <i>Verso il riconoscimento di una politica regionale europea</i>	p.23
1.1.1 Trattato CEE: strumenti regionali europei ma mancanza di una politica regionale europea	p.23
1.1.2 La questione regionale nell’agenda pubblica della Comunità. Commissione e Parlamento spingono per una politica regionale europea	p.27
1.1.3 L’istituzione del FESR e l’avvio operativo della politica regionale europea	p.31
1.2 <i>Lo sviluppo della politica regionale europea e i primi passi verso una “comunitarizzazione” degli interventi di riequilibrio regionale</i>	p.38
1.2.1 La seconda riforma: dalle “quote” alle “forcelle”	p.42
1.2.2 I Programmi Integrati Mediterranei	p.46
1.3 <i>L’affermazione della politica di coesione economica e sociale (1986-1999)</i>	p.48
1.3.1 L’AUE e la nuova disciplina sulla “coesione economica e sociale”	p.51
1.3.2 La Commissione Delors e la “rivoluzione dei fondi strutturali”: dai progetti ai programmi	p.52
1.3.3 Il Trattato di Maastricht: la «costituzionalizzazione» della coesione economica e sociale ed il riconoscimento dell’importanza delle Regioni del processo decisionale europeo	p.62
1.3.4 La riforma del 1993: il consolidamento dell’impianto operativo dei fondi strutturali	p.67
1.4 <i>Unione Economica Monetaria ed Europa a 25: nuove sfide per la politica di coesione 2000-2006</i>	p.74
1.4.1 Il Trattato di Amsterdam ed il binomio crescita-occupazione	p.76

1.4.2	Il programma di azione comunitario per il periodo 2000-2006: Agenda 2000	p.78
1.4.3	I regolamenti sui Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006	p.81
1.5	<i>I fondi strutturali al servizio di crescita e occupazione nel settennio 2007-2013: la Strategia di Lisbona, ovvero fare dell'Europa l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo</i>	p.92
1.5.1	I negoziati politici e finanziari per la nuova riforma	p.97
1.5.2	La disciplina regolamentare 2007-2013	p.107
1.5.2.1	Semplificazione procedurale e amministrativa e concentrazione	p.108
1.5.2.2	Integrazione strategica e nuovi strumenti di programmazione	p.114
1.5.2.3	Cooperazione amministrativa nella governante multi-livello	p.118
1.6	<i>Il Trattato di Lisbona: coesione economica, sociale e "territoriale"</i>	p.122

## **CAPITOLO 2 – Gli attori europei della Politica di Coesione e le interazioni nel processo decisionale per l'adozione dei regolamenti 2014-2020**

p.131

2.1	<i>Le competenze della Commissione Europea in materia di politica di coesione</i>	p.132
2.1.1	La dimensione politica: il Commissario per la Politica regionale e il suo Gabinetto	p.138
2.1.2	La dimensione tecnico-amministrativa: la DG REGIO	p.147
2.1.3	Il processo per l'elaborazione della proposta di regolamento all'interno della Commissione	p.156
2.2	<i>Il Parlamento Europeo</i>	p.164
2.2.1	La Commissione Parlamentare REGI	p.166
2.2.2	Il processo normativo all'interno della Commissione REGI per la definizione delle disposizioni comuni sui fondi strutturali	p.169
2.2.2.1	Fase Pre-Legislativa	p.170
2.2.2.2	Fase Lagislativa	p.172

2.3	<i>Il Comitato delle Regioni dell'Unione Europea e le sue competenze in materia di politica di coesione</i>	p.181
2.3.1	La commissione COTER	p.185
2.3.2	Il ruolo della commissione COTER nel processo legislativo europeo per l'adozione dei regolamenti del "Pacchetto sulla Coesione"	p.194
2.4	<i>Il Consiglio dell'Unione Europea nel processo di adozione del pacchetto sulla coesione 2014-2020</i>	p.206
2.4.1	Il semestre di Presidenza polacca	p.209
2.4.1.1	Il lavoro della Presidenza in merito alla proposta sul pacchetto coesione	p.209
2.4.1.2	Il lavoro della Presidenza in merito al QFP	p.213
2.4.2	Il semestre di Presidenza danese	p.214
2.4.2.1	I negoziati all'interno del Consiglio sulla riforma della politica di coesione durante la Presidenza danese	p.215
2.4.2.2	L'evoluzione dei negoziati relativi al QFP	p.217
2.4.3	La Presidenza cipriota	p.220
2.4.3.1	L'operato della Presidenza cipriota per la riforma della politica di coesione	p.220
2.4.3.2	L'avanzamento dei negoziati sul QFP	p.223
2.4.4	La Presidenza irlandese	p.224
2.4.5	La Presidenza Lituana	p.226

### **CAPITOLO 3 – 2014-2020: Una politica di coesione riformata per rilanciare la crescita economica e l'occupazione in Europa**

p.229

3.1	<i>Assicurare la coerenza strategica nell'utilizzo dei fondi</i>	p.231
3.1.1	Il Regolamento contenente Disposizioni comuni per i Fondi SIE	p.232
3.1.2	Obiettivi tematici e concentrazione	p.236
3.1.3	Il Quadro Strategico Comune	p.238
3.1.4	L'Accordo di Partenariato	p.240
3.1.5	I Programmi Operativi	p.241

3.2	<i>Dalla “quantità” alla “qualità” della spesa: misure per rafforzare l’efficacia e l’efficienza del sostegno dei Fondi SIE</i>	p.246
3.2.1	Le condizionalità <i>ex-ante</i>	p.247
3.2.2	Le condizionalità macro-economiche	p.249
3.2.3	Condizionalità <i>ex-post</i> e “riserva di efficacia di attuazione”	p.253
3.2.4	Il processo di sorveglianza e valutazione	p.255
3.2.4.1	Valutazione <i>ex-ante</i>	p.256
3.2.4.2	Valutazione <i>in itinere</i>	p.257
3.2.4.3	Valutazione <i>ex-post</i>	p.259
3.2.4.4	Il sistema delle relazioni espressione del dialogo costante tra SM e Commissione	p.259
3.3	<i>La semplificazione operata dal nuovo quadro regolamentare</i>	p.261
3.4	<i>Coesione territoriale e place based approach</i>	p.264
3.4.1	Il rafforzamento del principio di partenariato e della governance multilivello	p.268
3.5	<i>Rafforzamento della capacità amministrativa per una maggiore efficienza ed efficacia nell’uso dei Fondi SIE</i>	p.271

**PARTE SECONDA: IL SISTEMA DI GOVERNANCE DELLA REGIONE SARDEGNA PER L’ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE**

p.277

**CAPITOLO 4 – Governance nazionale e rafforzamento amministrativo nella gestione dei Fondi per la coesione**

p.279

4.1	<i>La governance istituzionale per le politiche di coesione 2014-2020</i>	p.286
4.1.1	L’Autorità politica per la coesione	p.287
4.1.2	Le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento per le politiche di coesione	p.289
4.1.3	L’Agenzia per la coesione territoriale	p.292
4.1.4	I Nuclei di Valutazione	p.296
4.1.5	Il Fondo Sviluppo e Coesione e la Cabina di Regia	p.298

4.1.6	L'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea	p.302
4.2	<i>Il Programma Operativo "Governance e capacità istituzionale"</i>	p.315
4.3	<i>I Piani di Rafforzamento Amministrativo</i>	p.310
<b>CAPITOLO 5 – Il sistema di governance della Regione Autonoma della Sardegna per la programmazione 2014-2020</b>		p.315
5.1	p.316 Il Piano di Sviluppo Regionale come quadro per garantire una programmazione strategica per lo sviluppo e la crescita	p.316
5.1.2	Il Documento Strategico Unitario	p.320
5.1.3	Il contributo dei Programmi Operativi Regionali FESR e FSE al rafforzamento amministrativo	p.326
5.1.4	Il Piano di Rafforzamento Amministrativo per una pubblica amministrazione efficace ed efficiente	p.332
5.2	<i>La riorganizzazione della governance per la gestione e l'attuazione dei POR</i>	p.335
5.2.1	Assicurare il coordinamento tra le Autorità responsabili della gestione dei programmi: la Cabina di Regia e l'Unità di progetto	p.336
5.2.2	Le Autorità di Gestione	p.338
	5.2.2.1 L'AdG del POR FESR	p.340
	5.2.2.2 L'AdG del POR FSE	p.343
5.2.3	Il Controllo di I livello	p.345
	5.2.3.1 POR FESR	p.346
	5.2.3.2 POR FSE	p.349
5.2.4	Il Comitato di Sorveglianza	p.350
5.2.5	L'Autorità di Certificazione	p.351
5.2.6	L'Autorità di Audit	p.353
5.2.7	Il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici	p.357
5.3	<i>Il ruolo del partenariato</i>	p.393
<b>CONCLUSIONI</b>		p.363
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		p.365





## INTRODUZIONE

### Quadro di riferimento

Nell'anno in corso (2015) ricorre il quarantesimo anniversario dell'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR<sup>1</sup> – primo passo verso la definizione di quella che oggi è comunemente conosciuta come “Politica di Coesione economica, sociale e territoriale<sup>2</sup> europea”, politica che, negli anni, ha costantemente incrementato la sua importanza strategica a livello europeo, tale da diventare complementare a, ma anche necessaria per, la realizzazione degli obiettivi delle strategie di sviluppo dell'Unione<sup>3</sup> e il suo durevole successo.

Il lungo percorso verso il compiuto riconoscimento di una politica di coesione europea parte proprio dalla creazione del FESR, che si andava ad affiancare agli altri *fondi a finalità strutturale* esistenti, mantenendo comunque diversa regolamentazione e diversi obiettivi: Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo Agricolo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA). Con il FESR si concretizzava la presa di coscienza, da parte delle istituzioni comunitarie, dell'importanza di una politica europea di compensazione degli squilibri territoriali che si affiancasse a quelle nazionali, la c.d. *politica regionale europea*, la quale aveva come obiettivo la correzione delle disparità economiche e sociali tra le diverse regioni europee causate dalla creazione del mercato unico europeo, in un'ottica, però, ancora essenzialmente redistributiva e lasciata alla definizione statale.

La nascita della politica di coesione avviene, però, con il riconoscimento esplicito del suo oggetto e obiettivo ad opera dell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986, grazie al quale la *coesione economica e sociale* diviene uno dei compiti fondamentali della Comunità (art. 2 del Trattato di Roma, come modificato dall'AUE) e ad essa viene dedicato un nuovo Titolo (Titolo V) comprendente cinque nuovi articoli: 130 A – 130 E. Attraverso l'art. 130 A viene introdotto formalmente tra gli obiettivi della Comunità quello di «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità attraverso la realizzazione della coesione economica e sociale», al fine di «ridurre il divario tra le diverse Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite». «Con l'AUE la coesione assurge quindi a livello di intervento comunitario previsto dal Trattato»<sup>4</sup> attuato attraverso le politiche economiche nazionali, le politiche comunitarie e strumenti di intervento diretto, *in primis* i “fondi strutturali”, ma anche la BEI – Banca Europea degli investimenti e gli altri strumenti finanziari comunitari.

<sup>1</sup>Regolamento n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975.

<sup>2</sup>L'aggettivo “territoriale” è stato introdotto con il Trattato di Lisbona del 2009. Per un'analisi più approfondita vedi paragrafo 1.6.

<sup>3</sup>Nel corso della trattazione si spiegherà in maniera più dettagliata cosa si intenda per “complementare” e “necessaria” e quali siano le strategie di sviluppo economico dell'UE a cui si fa riferimento.

<sup>4</sup>DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013: prospettive per il mercato di lavoro in Piemonte*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 9.

Con l'AUE ed il successivo T. di Maastricht (che modifica la disposizione dell'art. 130 A, precisando che l'intervento europeo mira alla riduzione del «divario tra i "livelli di sviluppo" delle diverse regioni», e comprendeva in allegato il Protocollo n. 28 sulla «Coesione economica e sociale») la coesione economica e sociale viene positivizzata all'interno del Trattato CE e «normativamente proposta come obiettivo cui tendono le istituzioni comunitarie nell'espletamento delle loro attività e nell'adozione dei loro atti giuridici»<sup>5</sup>. Al fine di raggiungere lo scopo primario della promozione dello sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, la coesione assume il doppio ruolo di politica - complesso di interventi e strumenti (tra cui i fondi strutturali) finalizzati a ridurre e correggere le disuguaglianze economiche e sociali esistenti tra i diversi territori dell'Unione – e di obiettivo politico,<sup>6</sup> consistente nel perseguimento di una società più egalitaria e giusta, capace di creare opportunità per tutti i cittadini dell'UE indipendentemente da dove essi vivano,<sup>7</sup> e che viene perseguito attraverso una pluralità di politiche<sup>8</sup>.

Da quanto esposto, emerge quindi che la politica di coesione, poiché mira allo sviluppo armonioso di tutta la Comunità (regioni e Stati membri), supera e allo stesso tempo include la politica regionale europea, così come include la *politica strutturale*<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup>VITALE G., *Quale ruolo per la politica di coesione?*, in SAPIENZA R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè editore, Milano, 2003, p. 32.

<sup>6</sup>Sull'interpretazione del concetto di coesione in senso "politico" anche PREDIERI A., *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995; LEONARDI R., *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1998; LEONARDI R., *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005. Secondo parte della dottrina, l'introduzione delle disposizioni in questione sarebbe, quindi, il risultato di una più ampia e complessiva revisione degli obiettivi generali della Comunità, tra i quali quello della coesione economica e sociale si collocherebbe con pari dignità, determinando un ripensamento delle altre politiche. Riprendendo le parole di Caruso F., tali disposizioni punterebbero «[...] a fare dello «sviluppo armonioso della Comunità» finalmente una politica comunitaria in senso pieno con le sue caratteristiche ben definite, i suoi strumenti ed una precisa collocazione nella gerarchia dei «valori» che devono ispirare l'azione quotidiana delle istituzioni comunitarie» (CARUSO F., *Riflessioni sulla coesione economica e sociale*, in: Europa e Mezzogiorno, n. 19, 1990, p. 19). A questa interpretazione della politica di coesione se ne affianca un'altra secondo cui la politica di coesione non sarebbe altro che la codificazione nel trattato di una prassi politica già esistente, definita politica regionale comunitaria, per la quale non esisteva fino ad allora base giuridica esplicita nel Trattato e la cui competenza comunitaria era fondata sull'art. 235 TCEE. La politica di coesione si porrebbe quindi in un'ottica di sostanziale continuità con quella regionale europea. In questo senso Rosario Sapienza, per il quale l'inserimento degli artt. 130 A – 130 E nell'AUE sarebbe «la consacrazione ufficiale di un'azione già da tempo intrapresa dalla Comunità e comunemente indicata come politica regionale comunitaria, che viene riorganizzata e rafforzata ricevendo esplicita base giuridica attraverso la detta modifica del Trattato istitutivo» (SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 15). Per ulteriore bibliografia si rimanda a: DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013*, cit.

<sup>7</sup>LEONARDI R., *Cohesion Policy in the European Union*, cit.

<sup>8</sup>Per un'indagine più ampia sul concetto di coesione economica e sociale quale obiettivo e "principio" dell'ordinamento giuridico europeo si veda: DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile costituzione europea. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo* - Collana "Verso la Costituzione europea", Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>9</sup>Per un approfondimento dei significati di politica regionale, di coesione e strutturale e una migliore comprensione dei collegamenti tra esse, si rimanda a: BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Università degli Studi di Ferrara, Quaderni del Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee, n. 9, CEDAM, Padova, 2000

– ovvero quella definita attraverso la regolamentazione dei fondi strutturali – la quale diventa strumentale alla realizzare della coesione tra le regioni dell'UE<sup>10</sup>.

Ma porre la coesione economica e sociale quale obiettivo politico dell'azione della CE ha altri due risvolti di non poco rilievo. Da una parte, l'attenzione verso le regioni più svantaggiate da parte della Comunità (e quindi di tutti gli Stati membri) presuppone la concretizzazione del principio di solidarietà tra Stati e regioni comunitari<sup>11</sup>. Dall'altra, si devono rileggere i concetti di “convergenza” e di “integrazione” in relazione appunto con il concetto di coesione quale finalità politica. In questo senso, la *convergenza* socio-economica si collega al principio di equità e diventa metodo e strumento per raggiungere il fine della coesione che, a sua volta, diventa «fonte di legittimazione, giuridica e politica» (dimensione economica della coesione)<sup>12</sup>; l'*integrazione* «deve essere intesa come la costruzione di una rete di rapporti tra i diversi livelli di governo coinvolti nella formulazione delle finalità, nella programmazione e nella messa in atto della politica di coesione (europeo, nazionale, regionale) in grado di rendere possibile il processo di convergenza e, quindi, di coesione»<sup>13</sup> (dimensione istituzionale).

Un alto grado di integrazione tra livelli di governo (ma anche tra pubblica amministrazione – PA)– così come l'adattamento a e l'istituzionalizzazione (e interiorizzazione) di principi, norme, regole, procedure, e prassi definiti a livello europeo<sup>14</sup>– risulta importante per la realizzazione della politica di coesione,

---

<sup>10</sup>La conferma del rapporto strumentale tra le due politiche si ritrova anche nella comunicazione della Commissione *Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia*, del 16 luglio 1997: «[...] le disposizioni del pacchetto *Agenda 2000* relative alla politica strutturale si prefiggono [di] migliorare l'efficacia degli strumenti della politica strutturale per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale». Dallo stretto rapporto tra politica di coesione, politica regionale e politica strutturale si comprende il perché spesso i termini siano usati come sinonimi e si faccia riferimento generalmente alla politica di coesione con l'intento di includere le altre due. Nel corso della trattazione si utilizzerà il termine “politica di coesione” anche in relazione all'analisi della disciplina dei Fondi strutturali e di Investimento europei (Fondi SIE) così come definita dal Reg. 1303/2013, poiché tale analisi si concentrerà essenzialmente sui quei fondi che lo stesso regolamento definisce “Fondi per la coesione”: FESR, FSE e Fondo di Coesione.

<sup>11</sup>La stessa Commissione infatti afferma che l'AUE: «clearly establishes the principle, hitherto implicit in the EEC Treaty of solidarity between states [...] It requires not only increasing convergence of Member States economic policies but also a reduction in regional disparities» (European Commission, *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*, Brussels/Luxemburg, European Communities, 1989, p. 11)

<sup>12</sup>VITALE G., *Quale ruolo per la politica di coesione?*, cit., p. 14

<sup>13</sup>DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013*, cit., p. 7

<sup>14</sup>Si vuole qui fare un riferimento al concetto, sicuramente di natura più politologica ma estremamente importante per la politica di coesione, di “europeizzazione” secondo la definizione di BULMER e RADAELLI: «process of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared belief and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures, and public policies». Tale concetto acquisisce importanza nel contesto di studio per due ordini di ragioni: da una parte, è parzialmente il risultato dell'adattamento di politiche, norme e pratiche nazionali e locali a quelle europee (nello specifico al complesso di norme, regole, processi e procedure per l'attuazione della PC), adattamento che si sviluppa in risposta alla necessità di utilizzare al meglio i fondi strutturali; dall'altra, studi dimostrano una correlazione positiva tra europeizzazione e utilizzo dei fondi strutturali. Per un approfondimento sul concetto di europeizzazione si vedano: BULMER S. – BURCH M., *Organizing for Europe: Whitehall, the British state and European Union*, in Public

soprattutto in considerazione del fatto che la sua definizione, normazione e attuazione vedono coinvolti numerosi soggetti (istituzionali e non) a diversi livelli di governo, in un processo di *governance* c.d. “multi-livello”. Riportando le parole di Adriana di Stefano, la politica di coesione economica, sociale e territoriale si configura, infatti, «come sistema “integrato” di competenze nel quale il momento comunitario, quello nazionale e quello sub-statale coesistono secondo peculiari logiche che possono correttamente identificarsi come un modello che si regge proprio su questa integrazione»<sup>15</sup>.

Basata sui principi di sussidiarietà, partecipazione e partenariato<sup>16</sup>, la *governance* multi-livello (o *multilevel governance* – *MLG*) -come specifico approccio di *governance* per la formazione e l’attuazione delle politiche europee - rappresenta sicuramente una delle principali innovazioni della politica di coesione<sup>17</sup> al pari del principio di programmazione (introdotto con la riforma dei fondi strutturali del 1988)<sup>18</sup>, il quale definisce quello che è il ciclo di programmazione

---

Administration, Vol. 76, n. 3, 1998, pp. 601-628; FEATHERSTONE K. – RADAELLI C. M., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003; BULMER S. – RADAELLI C. M., *The Europeanization of national policy?*, Queen’s Papers on Europeanization, n. 1, 2004, pp. 1-22; SEDELMEIER U., *Europeanization*, in JONES E. – MENON A – WEATHERILL S., “*The Oxford Handbook of the European Union*”, Oxford University Press, Oxford, 2012. Sul concetto di europeizzazione nel contesto della politica di coesione si vedano: BACHE I., *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Rowman&Littlefield, Palgrave, 2008; ADSHEAD M., *EU cohesion policy and multi-level governance outcomes in Ireland: How sustainable is Europeanization?*, in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, n.4, 2014 [<http://eur.sagepub.com/content/21/4/416>]; ZERBINATI S., *Europeanization and EU funding in Italy and England. A comparative local perspective*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n. 6, pp. 1000-1019, 2004. Sul processo di europeizzazione in Italia collegato alla politica di coesione, si vedano: BRUNAZZO M., *Da «policy-taker» a «policy-shaper»: l’europeizzazione della politica regionale dell’Italia*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XXXVII, n. 2, pp. 233-260, agosto 2007; FARGION V. – MORLINO L. – PROFETI S., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006; SAPIENZA R., *Linee generali della nuova programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVIII, n. 3, 2014. Per un maggior approfondimento riguardo le teorie dell’integrazione e processi di europeizzazione e letteratura si veda: FERRERA M. – GIULIANI M., *Governance e Politiche nell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>15</sup>DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXII, n. 3, 2008, pp. 749-792.

<sup>16</sup>La trattazione più compiuta di tali principi avverrà successivamente nel corso del lavoro, in particolare nel capitolo dedicato alla ricostruzione storico-giuridica dello sviluppo della politica di coesione, sia nel capitolo specifico dedicato alla MLG.

<sup>17</sup>Come si vedrà in seguito, il termine *multilevel governance* viene coniato da Gary Marks nel 1993 al fine di concettualizzare il nuovo processo decisionale ed attuativo della politica di coesione, così come delineato in particolare dopo la riforma dei fondi strutturali del 1988 e il conseguente diretto coinvolgimento delle regioni sia nella fase ascendente sia discendente della politica. MARKS G., *Structural Policy in the European Community*, in SBAGLIA A., *Europolitica: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, Washington, Brookings Institute, 1992, pp. 191–224; MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in CAFRUNY A. - ROSENTHAL G., *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 391–410.

<sup>18</sup>Complementare ai principi di concentrazione, partenariato e addizionalità (anch’essi introdotti dalla riforma del 1988) e sorretto dal principio di sussidiarietà, il principio di programmazione struttura in senso operativo l’attuazione della politica di coesione attraverso l’utilizzo dei fondi strutturali e contribuisce a definire quel sistema di MLG tipico della politica di coesione in quanto tutte le fasi del ciclo prevedono una stretta cooperazione e collaborazione tra livelli di governo differenti.

della politica di coesione: programmazione, implementazione (tramite progetti), monitoraggio, valutazione.

MLG e principio di programmazione concorrono, infatti, in maniera determinante alla formazione di quello che viene definito “*added value*”<sup>19</sup> della politica di coesione – si ricordano, a titolo di esempio, la creazione di una coerenza strategica tra diverse politiche e di un quadro d’azione stabile e di medio periodo; lo sviluppo del partenariato e del networking; la realizzazione di un sistema di monitoraggio, di una cultura della valutazione; un’accresciuta partecipazione degli attori locali, delle imprese e della società civile, nonché la tendenza verso la strutturazione di un sistema amministrativo più efficiente, efficace ed aperto ai cittadini e la più stretta cooperazione tra amministrazioni nella costruzione di quello che può essere chiamato il «sistema europeo della coesione»<sup>20</sup> – cioè, tutto l’insieme

---

<sup>19</sup>La Commissione Europea definisce il “valore aggiunto” della politica di coesione come: «the value resulting from the Community assistance that is additional to that which would have been secured by national and regional authorities and the private sector» (European Commission, *Community Value Added: Definition and Evaluation Criteria*, Unpublished paper, DG REGIO, Commission of the European Communities, Brussels, 2001, p. 4). Si tratta, quindi, di quel “qualcosa in più” che l’intervento comunitario, complementare a e coerente con quello delle altre istituzioni, organizzazioni e amministrazioni riesce a creare. Per un approfondimento sul tema: BACHTLER J. - TAYLOR S., *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ-Net Special Report, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2003; MAIRATE A., *The “added value” of European Union Cohesion policy*, in *Regional Studies*, Vol. 40, n. 2, 2006, pp. 167-177; BACHTLER J. – GORZELAK G., *Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds*, in *Policy Studies*, Vol. 28, n. 4, 2007, pp. 309-326; BACHTLER J. - MENDEZ C. - WISHLADE F. - YUILL D., *The European Added Value of EU Cohesion Policy*, European Policy Research Papers, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2007; ÖIR, *The Leverage Effects of European Cohesion Policy under the Structural Funds - Final Report to the Committee of the Regions Unit for Policy Analysis*, Studies & Inter-institutional Legislative Planning, Österreichisches Institut für Raumplanung, Vienna, 2007.

<sup>20</sup>L’espressione è ripresa dal lavoro di Gian Paolo Manzella sullo studio dell’influenza della politica di coesione sugli ordinamenti interni. Secondo l’autore, l’affermazione di un “sistema europeo della coesione” – indirizzamento delle risorse con modalità programmatiche ispirate a criteri comuni; attuazione tramite modello decentrato con ruolo di sempre maggior rilevanza di regioni e comuni; conduzione delle scelte attraverso un’ampia partecipazione; attivazione di meccanismi di controllo e valutazione sull’attuazione a cui si legano conseguenze di carattere finanziario – sarebbe una delle due “esternalità positive” derivanti dall’europeizzazione degli ordinamenti interni ad opera della politica in questione. Tale europeizzazione si rifletterebbe soprattutto nell’omogeneità della terminologia (il linguaggio utilizzato negli atti regolamentari ed amministrativi è sostanzialmente uguale per tutti gli Stati membri) e della metodologia. In riferimento a quest’ultimo piano, l’autore individua tre precisi ambiti – organizzativo, funzionale, culturale - in cui la politica di coesione ha esplicitato maggiormente i suoi condizionamenti: «nell’indicare i principi organizzativi che reggono gli organi incaricati di gestire il flusso delle risorse, l’intervento regionale europeo, ha innanzitutto, modificato gli assetti istituzionali nazionali contribuendo all’affermarsi di sistemi gestionali e di controllo che evidenziano marcati tratti di similitudine. Dal punto di vista funzionale essa ha contribuito a conformare le concrete modalità con cui le diverse amministrazioni programmano, attuano e valutano, le proprie politiche di investimento. [...] si è registrata una maggior attenzione all’analisi ed alla valutazione strategica in fase di programmazione ed una maggiore attenzione al monitoraggio con lo sviluppo di sistemi integrati e inclusione di indicatori fisici. Sotto il profilo più propriamente “culturale”, attraverso l’istituzionalizzazione di metodi per l’individuazione degli obiettivi e di gestione delle politiche fondati su principi partenariali essa ha contribuito a trasformare le forme di interazione tra amministrazione ed interessi costituiti e, d’altra parte, ha promosso lo sviluppo di una “cultura della valutazione in ordinamenti nei quali essa era sostanzialmente assente». MANZELLA G. P., *Soggetti, tecniche e dinamiche dell’influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXIII, n. 2, 2009, pp.350-351.

di quegli effetti positivi, indirettamente prodotti dalla politica di coesione, che si vanno ad “aggiungere” ai risultati in termini di convergenza economica e sociale (*performance*) tra le regioni, attraverso cui la politica viene normalmente valutata.

Sebbene sia la Commissione - attraverso i suoi Rapporti sulla coesione<sup>21</sup> - sia ulteriori studi in materia<sup>22</sup> abbiano più volte confermato le performance positive della politica di coesione, parte della letteratura si pone in contrasto con tali risultanze<sup>23</sup>, mettendo in luce tutta una serie di criticità che inficerebbero l’implementazione della politica, specialmente all’interno delle regioni più povere dell’Unione<sup>24</sup>.

Le principali problematiche evidenziate hanno riguardato:

- a. L’eccessiva focalizzazione, specialmente nelle regioni più deboli, per le infrastrutture e il supporto alle imprese. Il supporto a tali azioni, si è visto, contribuisce maggiormente alla convergenza tra Stati piuttosto che a quella tra regioni; inoltre, in mancanza di precondizioni di base (es. politiche e strategie per lo sviluppo economico), i risultati di tali azioni resteranno limitati. Sarebbe quindi preferibile concentrarsi su azioni a favore della crescita del capitale umano.
- b. La constatazione che alla politica di coesione devono accompagnarsi le altre politiche (in un sistema coerente a favore della crescita economica e sociale) affinché i suoi effetti si dispieghino nel lungo periodo.

<sup>21</sup>Da ultimo, il Sesto Rapporto sulla Coesione, afferma esplicitamente che: «Cohesion Policy in the 2007-2013 period made a substantial contribution to growth and jobs. [...] The estimates of the longer-term effects are larger because of the impact on the development potential of economies. [...] Over the same period, Cohesion Policy has been important in sustaining public expenditure in vital areas, such R&D, support for SMEs, sustainable energy, human resource development and social inclusion. [...] There is clear evidence that the policy is producing tangible results in many areas», *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities – Sixth Report on economic, social and territorial cohesion*, DG REGIO, Brussels, July 2014, p. XXXIV.

<sup>22</sup>Si ricordano, a titolo esemplificativo: LEONARDI R., *The Cohesion Policy of the European Union: The Building of Europe*, London, Palgrave, 2005 e *Cohesion in the European Union*, in *Regional Studies*, vol. 40, no. 2, 2006, pp. 155-166; BEUGELSDIJK M. - EIJFFINGER S., *The effectiveness of Structural policy in the European Union: an empirical analysis for the EU15 in 1995-2001*, in *Journal of Common Market, Studies*, Vol. 43, n. 1, 2005, pp. 37-51; BEUTEL J., *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994 - 99, Report to the European Commission*, University of Constance, Constance, 1995; BEUTEL J., *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000 - 2006, Report to the European Commission*, University of Constance, Constance, 2005.

<sup>23</sup>Anche in questo caso la letteratura è molto vasta, pertanto, per una ricostruzione chiara ma sintetica delle principali linee di studio e motivazioni degli autori in merito alle critiche mosse, si rimanda a: PUPO V., *L’impatto dei fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in: *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. XVIII, n. 1-2, 2004, pp. 105-132; VIESTI G. – PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 111 ss.; BACHTLER J. – GORZELAK G., *Reforming EU Cohesion Policy*. cit.

<sup>24</sup>I diversi giudizi sulla politica di coesione dipendono, in buona parte, dalle metodologie utilizzate per la valutazione: a seconda delle variabili considerate, ovviamente, si possono avere risultati diversi (a volte contrastanti) o possono essere messi in luce aspetti (positivi o negativi) differenti. Per una rapida spiegazione dei modelli di valutazione maggiormente usati, le principali ricerche condotte e i relativi risultati si rimanda a: VIESTI G. – PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell’Unione Europea*, cit. BACHTLER J. – GORZELAK G., *Reforming EU Cohesion Policy*. cit.

c. La condizionalità tra risultati della politica di coesione e capacità delle istituzioni e delle amministrazioni coinvolte nel processo di attuazione delle politiche, con riferimento particolare alla capacità di gestione degli strumenti della programmazione<sup>25</sup>.

<sup>25</sup>Si fa qui riferimento a quella che viene definita la “qualità di governo” (*Quality of Government*). La letteratura in materia è vastissima (si vedano, a titolo esemplificativo: ROTHSTEIN B. – TEORELL J., *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*, in: “Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, Vol. 21, No. 2, April 2008, pp. 165–190). Partendo dalla ricerca e dallo studio delle cause della bassa spendita dei fondi strutturali, soprattutto da parte di alcune regioni (in particolare il Meridione d’Italia), le indagini si sono indirizzate verso lo studio della “capacità di assorbimento” definita da tre principali fattori: capacità di assorbimento macro-economica, capacità di assorbimento finanziaria (intesa come capacità di co-finanziamento) e capacità amministrativa. Poiché i primi due fattori sono difficili da controllare in quanto dipendenti da numerose variabili non direttamente collegabili alla politica di coesione, le ricerche si sono concentrate sul terzo fattore, la capacità amministrativa definita come: «[...]the set of characteristics related to human capital in the public sector and to the performance and success of public policies. The concept of "capacity" underlines the attention to be given to the development of strategies and competences to maximise the opportunities for policy implementation. [...]Institutional and administrative capacity includes the ability of Member States and regions to contribute to the European Union's objectives and to fulfil the conditions and obligations arising from membership» (European Commission, *Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013)*, EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS DG, Brussels, September 2005, p. 1). Gli studi sulla capacità amministrativa si sono concentrati, da una parte, sull’analisi e sulla valutazione della stessa nel contesto dell’implementazione della politica di coesione (NEI, *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal Report – Final Report*, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February 2002; BACHTLER J. – MENDEZ C. – ORAŽE H., *From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy*, in *European Planning Studies*, Vol. 22, n. 4, 2014, pp. 735-757; TÖDTLING-SCHÖNHOFER H. – HAMAHA C. – RADZYNER A. – BACHTLER J. – KAH S. – MENDEZ C., *Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations and Administrative Capacity of Member States. Study*, request by the European Parliament’s Committee on Regional Development, DG for INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT – STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, September 2014 [[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL\\_STU\(2014\)529085\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL_STU(2014)529085_EN.pdf)]; dall’altra, hanno indagato i fattori che possono influenzarla (MILIO S., *Explaining differences in Regional Performance: Administrative Capacity and Political Factors. The case of Structural Funds Implementation in Italian Objective 1 regions*, Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, European Institute, London School of Economics and Political Science, 2007; MILIO S., *Can administrative capacity explain differences in regional performance? Evidence from Structural Funds implementation in Southern Italy*, in: *Regional Studies*, Vol. 41, n. 14, 2007, pp. 429 – 442; MILIO S., *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo. Il ruolo della Capacità Amministrativa nell’implementazione della politica di coesione*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, a. XXV, n. 3, 2001, pp. 609-657). Quest’ultimo filone di ricerca si collega alle indagini sulla c.d. “good governance” svolte a livello internazionale (tra tutte: KAUFMANN D. – KRAAY A. – MASTRUZZI M., *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Policy Research Working Paper 5430, World Bank, 2010) ed, in particolare, allo studio di un particolare indicatore della good governance: la “government effectiveness” (in tutto, gli indicatori individuati dalla World Bank per misurare la “buona governance” sono sei: *political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, control of corruption, voice and accountability*). Le indagini, dalle quali risulta una correlazione tra efficacia di governo e sviluppo economico, vengono riprese a livello europeo e applicate all’analisi delle performance della politica di coesione, attraverso la costruzione di un apposito indice regionale europeo sulla “qualità del governo” – *quality of government* - che comprende quattro dei sei indicatori della good governance: *rule of law, government effectiveness, control of corruption, voice and accountability* (CHARRON N. et al., *Measuring the quality of government and subnational variation. Report for the European Commission - Directorate-General Regional Policy, Directorate Policy Development, Quality of Government*

Quest'ultima criticità è di estrema importanza in quanto fa riferimento allo stesso sistema di attuazione (*governance*) della politica di coesione. Come diversi autori hanno evidenziato, il processo di adattamento alle norme che definiscono i meccanismi implementativi dei fondi strutturali si è rivelato più complesso e difficile delle aspettative, a causa, principalmente, delle differenze tra forme e strutture della *governance* locale e quelle imposte dalla normativa UE. Spesso le regioni, non possedendo competenze e capacità necessarie, hanno dovuto modificare il loro assetto istituzionale per rispondere alla regolazione europea. Ciò ha comportato una serie di cambiamenti, sul piano amministrativo e su quello politico, sia a livello nazionale che sub-nazionale, al fine di sviluppare una distribuzione dei poteri e delle responsabilità differenziata verticalmente e orizzontalmente e forti capacità di pianificazione, programmazione, coordinamento e monitoraggio<sup>26</sup>.

Come si evince da quanto sopra, MLG e programmazione pluriennale possono considerarsi, allo stesso tempo, i principali elementi di valorizzazione della politica di coesione e dei forti ostacoli all'efficienza ed efficacia della stessa, a seconda del contesto politico-istituzionale di riferimento.

La Commissione Europea, consapevole delle difficoltà incontrate a livello di attuazione da parte delle istituzioni, specialmente regionali<sup>27</sup>, ha affrontato il problema – a partire dalla programmazione 2000-06, ma con enfasi crescente fino all'attuale programmazione 2014-20 – agendo su piani diversi. Sulla base delle indicazioni prodotte dal Rapporto Barca del 2009<sup>28</sup>, ha predisposto una modifica dei regolamenti cercando, da una parte, di rafforzare la coerenza della strategia politica, attraverso un miglior collegamento tra le politiche regionali nazionali e quella europea, ma anche tra le prime e le altre politiche UE; dall'altra, di semplificare la gestione dei fondi e di aiutare le amministrazioni nazionali e locali attraverso progetti

---

Institute – Department of Political Science, University of Gothenburg, December 2010; CHARRON N., *Assessing The Quality of the Quality of Government Data: A Sensitivity Test of the World Bank Government Indicators* [[http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357980\\_paper-on-sensitivity-tests-of-world-bank-data.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357980_paper-on-sensitivity-tests-of-world-bank-data.pdf)]; CHARRON N., *European Quality of Government Index (EQI)*, 2013 [<http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>]; CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE L., *Mapping the regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, Social Indicators Research, Forthcoming, 2014; CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE V., *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, in *Regional Studies*, Vol. 48, n. 1, 2014, pp. 68-90). I risultati dimostrano che un basso livello della qualità di governo incide sullo sviluppo economico e riduce l'impatto degli investimenti pubblici; ciò permette di dedurre che gli effetti della politica di coesione sullo sviluppo regionale potrebbero essere più incisivi se si migliora la qualità del governo (European Commission, *Investment for jobs and growth. Cit.*, p. 161 ss.; RODRIGUEZ-POSE A. – GARCILAZO E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, OECD Regional Development Working Papers, n. 2013/12, OECD Publishing, 2013). Prendendo atto di tali risultanze, la Commissione ha posto la questione della *governance* e della qualità del governo in primo piano, in particolar modo nella nuova programmazione 2014-20, predisponendo tutta una serie di misure e azioni per aiutare le istituzioni nazionali e locali nel processo di miglioramento della capacità di governo.

<sup>26</sup>MILIO S., *Can administrative capacity explain differences in regional performance? cit.*

<sup>27</sup>Si veda, da ultimo: European Commission, *Investment for jobs and growth. Cit.*, p. 161 ss.

<sup>28</sup>BARCA F., *An Agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional and Urban Policy, European Commission, Brussels, 2009.



e misure specifiche – quali l’assistenza tecnica - per la “costruzione delle capacità amministrative”.

## Scopo e metodologia della ricerca

Il lavoro di tesi mira a studiare ed analizzare l'impatto della nuova disciplina 2014-2020 sui fondi SIE, in particolare FESR e FSE, sul sistema di *governance* della Regione Autonoma della Sardegna (RAS) relativo alla gestione delle risorse europee per la politica di coesione e come essa abbia risposto alle richieste dell'UE di rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti coinvolti nel management dei fondi europei. Nello specifico, si è cercato di capire se e come l'apparato amministrativo regionale sia stato modificato per meglio rispondere alle esigenze di semplificazione, coerenza e trasparenza della gestione dei fondi invocate dai nuovi regolamenti, quali siano state le difficoltà nel portare avanti questo processo e quali potrebbero essere i punti di forza e quelli di debolezza della nuova organizzazione regionale.

Le domande a cui si cercherà di rispondere sono:

- Se vi è stata una riorganizzazione amministrativa degli apparati direttamente coinvolti nella gestione ed attuazione della politica strutturale come conseguenza della richiesta di aumento della capacità amministrativa e miglioramento della *governance*?
- Quali sono state le difficoltà riscontrate nei processi di adattamento?
- Il sistema di *governance* così delineato risulta semplificato e più efficiente?

Nel rispondere a queste domande, si cercherà di valutare anche l’utilizzo dell’assistenza tecnica da parte degli apparati regionali e il relativo apporto alla semplificazione dei processi di adattamento.

Scopo ultimo della ricerca è cercare di individuare le criticità e le lacune che il sistema di *governance* della politica di coesione presenta, in particolare, a livello della Regione Sardegna, con lo scopo di formulare raccomandazioni e proporre eventuali modifiche istituzionali e procedurali per il miglioramento delle performance riguardo alla gestione dei fondi e al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

Dopo un’accurata ricostruzione storico-normativa dell’evoluzione della politica di coesione, l’esposizione del processo normativo e la descrizione di ruoli e competenze delle istituzioni ivi coinvolte, si procederà allo studio dei nuovi regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di investimento europei (regolamento generale, regolamento FESR e regolamento FSE) attraverso l’analisi dei documenti ufficiali e l’esame della principale dottrina e letteratura in merito. Particolare attenzione verrà dedicata a quelle disposizioni che, nelle intenzioni della

Commissione, dovrebbero migliorare la coerenza strategica della programmazione, mettendone in evidenza le differenze rispetto alla programmazione precedente.

Successivamente, si esaminerà l'applicazione dei suddetti regolamenti da parte della Regione Sardegna, tenendo conto della disciplina nazionale e regionale, tramite l'identificazione e la descrizione di:

- regole, procedure e prassi attraverso le quali l'amministrazione regionale si conforma agli indirizzi della Commissione;
- livelli di governo ed organi amministrativi coinvolti;
- ripartizione delle competenze e distribuzione delle responsabilità;
- meccanismi di coordinamento.

Le informazioni così ottenute saranno poi elaborate sulla base di indicatori precedentemente individuati, e i risultati ci permetteranno di valutare il processo di adattamento e il sistema di *governance* a livello regionale che ne deriva, insieme all'efficacia delle riforme della regolamentazione europea nel raggiungimento di una maggiore coerenza strategica e semplificazione, al fine di elaborare raccomandazioni a riguardo.

La ricerca sarà condotta, da una parte, analizzando le fonti normative e documentali esistenti (Regolamenti, regolamenti amministrativi interni, leggi, letteratura, dottrina, documenti di programma, ricerche accademiche, siti web ed ogni altra fonte rilevante a livello di istituzioni europee, nazionale e regionale), dall'altra, grazie interviste semi-strutturate rivolte ad un numero limitato di soggetti chiave appartenenti alle istituzioni europee ed agli organi regionali coinvolti nel processo normativo ed attuativo della politica di coesione.

## **Strutturazione della ricerca**

Il lavoro si articola in due parti e cinque capitoli. La prima parte riguarda il livello europeo del sistema di *multilevel governance* della politica di coesione. Il primo capitolo contiene un *excursus* storico della politica di coesione mirante ad evidenziarne l'evoluzione normativa all'interno della normativa sia primaria che secondaria, gli aspetti critici, i cambiamenti nel tempo negli obiettivi e negli scopi, ma anche nel sistema di gestione, a seconda del contesto socio-economico-politico e dei rapporti tra i diversi SM. Il secondo capitolo analizza i soggetti coinvolti nella definizione della disciplina regolamentare dei fondi europei, studiandone la struttura, le competenze, le attività e le interazioni nel lavoro svolto per arrivare all'adozione dei regolamenti 2014-2020. Il terzo capitolo esamina nel dettaglio le novità introdotte dal nuovo quadro regolamentare per l'utilizzo dei fondi SIE ed, in particolare, del FESR e del FSE.

La seconda parte è invece rivolta all'analisi dei livelli nazionale e, principalmente, regionale. Il quarto capitolo offre una descrizione dei soggetti deputati alla gestione dei fondi per la politica di coesione a livello nazionale e delle

relazioni tra fondi europei e fondi nazionali per gli investimenti strutturali. Il quinto capitolo approfondisce il livello regionale, studiando come l'amministrazione della RAS abbia cambiato la sua organizzazione interna al fine di garantire una gestione più semplice ed efficace dei fondi e rispondere alle novità introdotte dalla nuova disciplina, quali sono state e quali sono tuttora le difficoltà in questo processo, quali i meccanismi di raccordo e coordinamento tra i soggetti coinvolti a livello regionale e tra il livello regionale e quello nazionale ed europeo e quali le misure adottate per adempiere alle istanze di rafforzamento della capacità amministrativa poste dall'UE, al fine di individuare gli elementi di forza e i possibili elementi di debolezza della nuova struttura di *governance*.



## **PARTE PRIMA:**

### ***LA POLITICA DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE EUROPEA***

#### **CAPITOLO 1 - L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE: DALLA "CECITÀ REGIONALE" ALLA COESIONE TERRITORIALE**

La politica di coesione economica, sociale e territoriale rappresenta sicuramente una delle principali azioni dell'Unione Europea, non solo per via delle risorse finanziarie ad essa dedicate, ma soprattutto per l'obiettivo che essa si pone: risaltare la natura solidaristica dell'Unione affianco a quella prettamente economica nonché la peculiare struttura di *governance* che la contraddistingue rispetto alle altre politiche europee. La pianificazione e l'attuazione della politica di coesione si fondano, infatti, sul coinvolgimento di tutti i livelli di governo e della società civile, ognuno con propri ruoli e responsabilità, in un sistema cooperativo indirizzato al raggiungimento di un fine comune, nell'ottica della maggior democraticità e trasparenza possibili.

Nel corso del capitolo si cercherà di mettere in evidenza gli aspetti di complessità e di problematicità esistenti e derivanti dallo sviluppo e dall'attuazione della politica in questione, attraverso la ricostruzione storica dell'evoluzione della politica di coesione dal Trattato di Roma fino al Trattato di Lisbona. Tale ricostruzione analizzerà parallelamente gli sviluppi sia delle fonti primarie del diritto dell'UE dall'origine ad oggi, sia della regolamentazione di diritto derivato relativo ai fondi strutturali, in quanto i processi evolutivi di ciascuna delle due dimensioni possono essere considerati, a seconda delle fasi storiche, come la conseguenza uno dell'altro.

Inoltre, le differenti tappe normative della politica di coesione risentono inevitabilmente dei cambiamenti del contesto economico e sociale in cui si inseriscono e sono influenzate, in particolare, da tre processi: la definizione delle risorse proprie e del bilancio dell'UE; l'ingresso di nuovi Stati membri; il progressivo ampliarsi mercato unico e l'adozione della moneta unica. Come si vedrà,

i momenti in cui la politica di coesione acquisisce maggior peso coincidono, prevalentemente, con i processi di allargamento e di avanzamento del mercato unico, quando la politica di coesione viene vista come un utile strumento per rispondere alle possibili conseguenze negative che da tali processi derivano. Viceversa, la politica di coesione risulta indebolita in coincidenza con fasi economiche negative, in cui le preoccupazioni circa la crescita del bilancio europeo acquisiscono importanza maggiore in un'ottica di protezione degli interessi statali.

La letteratura sulla politica di coesione è solita distinguere l'evoluzione delle strategie comunitarie volte a ridurre le disparità regionali in fasi, al fine, essenzialmente, di una maggior chiarezza espositiva. Tale suddivisione non è univoca ed è frutto dei criteri analitici di riferimento, differenziandosi tra giuristi<sup>29</sup> e studiosi legati alle scienze politiche ed economiche<sup>30</sup>, anche se si può constatare una certa uniformità nel far coincidere le diverse fasi con la fine o l'inizio di un determinato periodo di programmazione, legando, così, l'evoluzione della politica di coesione all'evoluzione di quella strutturale.

Sulla base della letteratura su richiamata, si possono individuare sei fasi evolutive in riferimento alle quali si è deciso di suddividere il capitolo, in modo da identificare più facilmente i momenti più significati del processo di trasformazione della politica di coesione:

1. 1958 – 1975: maturazione della necessità di una politica regionale comunitaria
2. 1975 - 1987: sviluppo della politica regionale comunitaria

---

<sup>29</sup> Tra tutti, Rosario Sapienza individua quattro fasi: «La prima fase è quella che si conclude con la istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale nel 1975; la seconda è quella della prima applicazione del regolamento istitutivo del Fondo fino alla sua seconda modifica nel 1984; la terza è quella caratterizzata dall'intensificarsi della strategia comunitaria che si manifesta non solo nella migliore operatività del Fondo inserito nel nuovo sistema di coordinamento in applicazione dell'Atto Unico Europeo, ma anche in una più consapevole utilizzazione in funzione regionale dei poteri che gli articoli 87 e 88 (già 92 e 93) del Trattato attribuiscono alla Commissione. La quarta infine è quella che si inaugura con l'attuale riforma del 1999» (SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., p. 27). Francesca Doria modifica leggermente la suddivisione in fasi di Sapienza: «1) 1958-1975: incubazione della politica comunitaria di sviluppo regionale; 2) 1975-1988: sperimentazione della politica di coesione; 3) 1988-1999: consolidamento politico e finanziario, grazie ai due "pacchetti" Delors; 4) 2000-2006: Agenda 2000; 5) 2007-2013: fase attuale di riforma che segue l'allargamento a dodici nuovi Stati Membri» (DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013*, cit, p. 12)

<sup>30</sup> Aurelio Bruzzo, sulla base della differenziazione tra politica regionale, politica strutturale e politica di coesione, individua tre fasi: a) della politica regionale che va dall'istituzione del FESR nel 1975 fino al suo inserimento nel nuovo sistema di coordinamento previsto dall'AUE; b) della politica strutturale, contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988 e comprende l'arco temporale dal 1989 al 1999; c) della politica di coesione economica e sociale, caratterizzata dalle novità introdotte da Agenda 2000 nella programmazione 2000-2006 (BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, cit., p. 82).

3. 1988 – 1999: affermazione della politica di coesione economica e sociale
4. 2000 - 2006: Agenda 2000 e il consolidamento della politica di coesione economica e sociale
5. 2007 - 2013: politica di coesione a 27 Stati membri
6. 2014 – 2020: attuale fase di riforma caratterizzata dal forte legame tra politica di coesione economica, sociale e territoriale e *governance* economica europea

## 1.1 Verso il riconoscimento di una politica regionale europea

### 1.1.1 *Trattato CEE: strumenti regionali europei ma mancanza di una politica regionale europea*

Sebbene la questione dei divari territoriali all'interno e tra gli Stati fondatori fosse nota ai promotori del processo comunitario<sup>31</sup>, il Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea (Trattato CEE) non riconosceva una specifica competenza in materia al livello comunitario, né era presente una disciplina normativa unitaria relativa alla tematica delle disparità territoriali.

Tali assenze potevano essere ricondotte al fatto che, sebbene presenti, le disparità regionali non erano, al momento della firma del Trattato, considerate questioni importanti per la costruzione europea poiché, da una parte, le economie nazionali dei Paesi fondatori erano abbastanza omogenee tra loro e non presentavano importanti divari interni di sviluppo regionale ad eccezione di quelli tra Settentrione e Meridione d'Italia, per i quali, però, erano già in atto politiche nazionali di tipo regionale<sup>32</sup>; dall'altra, rimaneva prevalente l'approccio liberista all'economia che

---

<sup>31</sup> Per una ricostruzione del dibattito sulle disparità regionali precedente la redazione del Trattato CEE si veda: MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2008, pp. 91-121.

<sup>32</sup> Il problema degli squilibri economici regionali tra Nord e Sud dell'Italia era presente fin dall'Unità d'Italia ed era stato affrontato dai diversi Governi italiani in epoca sia monarchica sia fascista senza risultati decisivi. Con la fine della seconda guerra mondiale e l'accentuarsi del divario tra il Meridione e il resto d'Italia, la questione "meridionale" venne affrontata secondo un nuovo approccio (che traeva origine dalle esperienze americana – *Tennessee Valley Authority* - ed inglese – declino industriale di Lancashire, Galles e Scozia - di pianificazione regionale e risentiva dell'influenza del Piano Marshall ancora attivo in Italia) in base al quale il rilancio e lo sviluppo economico delle regioni depresse italiane sarebbe stato possibile solo attraverso la realizzazione di importanti opere infrastrutturali, così da dotare il territorio meridionale delle precondizioni necessarie per attivare processi di sviluppo economico e industriale ed affidando allo Stato il ruolo di guida e orientamento delle iniziative economiche private. In questo rinnovato contesto politico-economico fu istituita con legge 10 agosto

riponeva un'ampia fiducia nel potere di riequilibrio del mercato interno, con il convincimento che la riduzione ed il superamento delle disparità di sviluppo economico esistenti tra le regioni si sarebbero indirettamente ottenuti attraverso l'istituzione del mercato comune, l'allineamento delle politiche economiche degli Stati membri e la scrupolosa attuazione dei principi di libero scambio.

Ciononostante, all'interno del Trattato erano individuabili alcune disposizioni che facevano riferimento al tema dei divari territoriali. Il Preambolo, ad esempio, indicava l'impegno degli Stati a «rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti Regioni ed il ritardo di quelle meno favorite»; mentre l'art. 2 individua come obiettivo uno «sviluppo armonioso» della Comunità. Tali disposizioni, per la loro finalità, erano tali da poter costituire il fondamento della politica regionale europea ma, per la loro

---

1950, n. 646 la Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (CASMEZ, c.d. Cassa per il Mezzogiorno), che concretizzava un'innovativa concezione della politica meridionalistica secondo la quale il divario Nord-Sud non poteva essere superato per l'azione delle sole forze di mercato ma era necessario «un modello di intervento pubblico capace di trasformare in profondità la struttura dell'economia meridionale». La CASMEZ fu dotata di personalità giuridica di diritto pubblico ed operava al di fuori dell'Amministrazione ordinaria, sia centrale che periferica e, sebbene sottoposta ad un controllo politico, godeva di un'autonomia molto ampia sia nelle decisioni programmatiche sia nella gestione finanziaria; si pensava così di aggirare le lentezze procedurali della burocrazia ordinaria e di dare una forte impronta tecnocratica all'intervento. Compiti della Cassa erano il finanziamento e la realizzazione di interventi straordinari di natura interregionale o di rilevante interesse nazionale per lo sviluppo di attività economiche e sociali inerenti all'industria, alle infrastrutture, alle risorse naturali, all'ambiente, alla ricerca scientifica applicata e agli impianti per la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari nelle Regioni meridionali e nei territori provinciali di Frosinone e Latina. L'azione della Cassa si muoveva lungo due linee direttrici, la pianificazione e la programmazione: seguendo il modello anglosassone di *planning*, si tentò per la prima volta «di riunire la pianificazione e la programmazione degli interventi in una strategia unitaria [sulla base di] un innovativo modus operandi, mirato alla realizzazione di un insieme organico di opere di pubblico interesse». In questo senso il territorio meridionale veniva considerato come un'unica area, nella quale i problemi dello sviluppo economico erano osservati, sia nella fase di individuazione che in quella applicativa, in senso unitario, consentendo nel contempo di evitare l'intervento sporadico e la visione frammentaria ed eliminare la comparazione regionalistica (SBRESCIA V. M., *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2010, pp. 1291-1342; TRECCANI, Enciclopedia on-line, *Cassa per il Mezzogiorno*, pagine web: <http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno/>; [http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno\\_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/); [http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno\\_res-4df083dc-87e9-11dc-8e9d-0016357eee51\\_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno_res-4df083dc-87e9-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-Italiana)/); [http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno\\_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno_(Enciclopedia-Italiana)/)). Per ulteriori approfondimenti in merito alle origini della politica nazionale italiana per le aree depresse e una bibliografia più completa si rimanda a: MISIANI S., *Alle origini della politica regionale in Italia*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.3, 2008, pp. 849-875; PESCATORE G., *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, 2008; WOLLEB G., *La trasformazione delle politiche di sviluppo regionale in Italia*, 2001 [disponibile alla pagina web: <http://economia.unipr.it/DOCENTI/WOLLEB/docs/files/Le%20trasformazioni%20della%20politica%20regionale%20italiana.doc>]; AMMANNATI L., *Cassa per il Mezzogiorno e intervento straordinario. Origini e funzionamento di un modello di governo dell'economia*, Napoli, 1981.



generalità, non erano in grado di sostenere un'azione legislativa legittima in mancanza di una coalizione politica di sostegno<sup>33</sup>.

Oltre che nelle suesposte disposizioni, la questione regionale veniva indirettamente chiamata in causa anche nelle norme disciplinanti altre politiche, tra cui: quella agricola, per la quale, all'art. 39, par. 2, lett. a) si sottolineava la necessità di tenere in considerazione le «*disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole*» per la sua elaborazione; quella dei trasporti, in cui, in deroga alla procedura ordinaria per l'attuazione della politica comune, si richiedeva la deliberazione all'unanimità del Consiglio nel caso in cui oggetto delle decisioni fossero atti «la cui applicazione potrebbe gravemente pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in alcune regioni» (art. 75, par. 3) e, all'art. 80, par. 2, si prevedeva la possibilità per la Commissione di ritenere legittimi, in deroga al principio generale di concorrenza, prezzi o condizioni ai trasporti effettuati all'interno della CEE ed imposti dagli Stati membri «*avendo particolare riguardo [...] alle esigenze di una politica regionale adeguata alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche [...]*»; quella in materia di aiuti di Stato (art. 92, par. 3) in cui si riconosceva la possibilità di derogare al divieto di aiuti di Stato per misure nazionali destinate «*a favorire lo sviluppo economico di Regioni ove il tenore di vita sia anormalmente più basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione*» (lett. a) o ad agevolare le regioni in ritardo di sviluppo (lett. c)<sup>34</sup>.

Erano poi previsti una serie di strumenti finanziari che richiamavano, seppur indirettamente, nelle loro disciplina e finalità, il problema delle disparità regionali, come il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG).

Il FSE, previsto dallo stesso TCEE agli artt. da 123 a 128 ed istituito con Regolamento n. 9/1960<sup>35</sup>, pur non avendo un'espressa dimensione regionale era l'unico strumento esistente per far fronte alle condizioni di disoccupazione strutturale di lungo periodo e disoccupazione in seguito a riconversione industriale, situazioni che avevano maggiore incidenza nelle regioni più svantaggiate o che, comunque, contribuivano allo svantaggio regionale.

---

<sup>33</sup> MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, cit.

<sup>34</sup> Come sottolinea Manzella in merito alle deroghe riconosciute in materia di aiuti di Stato, esse chiariscono «i termini della relazione tra Stati nazionali e Comunità impostata dal Trattato: con il livello comunitario che si configurava come titolare di una funzione di controllo della legittimità dell'azione di sostegno finanziario condotta dalle autorità nazionali, che rimanevano gli unici soggetti responsabili dell'attività di compensazione a favore delle aree sviluppate» (*Ibidem*, p. 100).

<sup>35</sup> Regolamento (CEE) n. 9/1960 del Consiglio del 15 agosto 1960 *concernente il Fondo Sociale Europeo*, in G.U.C.E n. 56 del 31 agosto 1960, pp. 1189-1198.

Il FEAOG, anch'esso previsto dal TCEE (art. 40, par. 4), fu istituito con Regolamento CEE n. 25/1962 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune<sup>36</sup> e con regolamento CEE n. 17/1964<sup>37</sup> suddiviso in due sezioni, orientamento e garanzia. Il Fondo aveva come obiettivo il finanziamento della politica di sviluppo rurale dell'Unione, accompagnando e integrando altri strumenti della politica agricola comune, al fine di migliorare l'efficacia delle strutture e di sostenere gli investimenti nelle zone agricole svantaggiate. In particolare, la sezione orientamento prevedeva aiuti agli investimenti in diversi settori (adattamento e miglioramento delle condizioni di produzione nell'agricoltura e della commercializzazione dei prodotti agricoli; l'adattamento e l'orientamento della produzione agricola; lo sviluppo delle possibilità di collocamento dei prodotti agricoli) per assistere l'agricoltura nelle aree rurali meno favorite, nell'ottica di una più ampia strategia di sviluppo regionale<sup>38</sup>.

L'unico strumento specificatamente destinato allo sviluppo regionale era la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), prevista dal Titolo IV del TCEE, artt. 129-130 e disciplinata all'interno del Protocollo al Trattato "*sullo Statuto della Banca Europea per gli Investimenti*". L'art. 130, lett a) del Trattato le attribuiva infatti il compito di contribuire, attraverso le proprie risorse e facendo riferimento al mercato dei capitali, mediante la concessione di prestiti e garanzie, al finanziamento di «*progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate*» (tra cui erano prioritarie le opere di modernizzazione e conversione delle aree industriali in declino), cosicché, i suoi prestiti risultavano essere, in assenza di altri, gli unici strumenti di intervento diretto in materia. La scelta di affidare l'intervento regionale ad un "soggetto di mercato"<sup>39</sup>, quale era la Banca (mentre si poteva fare riferimento ad altri modelli, quale il Fondo, già adoperato in tema di politica sociale e che erogava contributi a fondo perduto), dotata di propria personalità giuridica e di una posizione di autonomia rispetto alla Comunità e con una forte impronta intergovernativa in cui le principali decisioni erano nelle mani degli Stati membri<sup>40</sup>,

<sup>36</sup> Del 4 aprile 1962, in G.U.C.E. n. 30 del 20 aprile 1962, pp. 991-993.

<sup>37</sup> Regolamento (CEE) del Consiglio del 5 febbraio 1964 *relativo alle condizioni di concorso del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia*, in G.U.C.E. n. 34 del 27 febbraio 1964, pp. 586-594.

<sup>38</sup> BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, in *Contemporary European Studies*, n. 3, Sheffield, 1998, p. 34.

<sup>39</sup> Ci si riferisce alla BEI con tale appellativo (ripreso da MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, cit., p. 102) poiché, come si ricava dallo stesso Statuto della Banca: doveva finanziarsi attraverso l'emissione di obbligazioni (art. 6) e solo in casi eccezionali era prevista la possibilità di una ricapitalizzazione statale; il suo intervento doveva avvenire con la concessione di prestiti a condizioni concorrenziali (art. 19); poteva finanziare solo progetti "produttivi", ovvero capaci di assicurare l'ammortamento del capitale (art. 20, par. 1).

<sup>40</sup> I membri della BEI erano gli allora Stati membri (Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia, Germania e Olanda) (art. 129 TCEE). Essa era amministrata e gestita da: un Consiglio dei Governatori «*composto dai ministri designati dagli Stati membri*», il quale fissava «*le direttive generali relative*

metteva in luce la decisa volontà degli Stati di conservare le proprie prerogative in materia di politica regionale, nei confronti sia della Comunità sia delle regioni<sup>41</sup>, nonché la convinzione che un intervento europeo in materia non fosse necessario<sup>42</sup>.

In conclusione, malgrado la presenza di strumenti finanziari contenenti aspetti regionali, gli anni '50 e '60 della Comunità sono contrassegnati dall'assenza di una precisa politica regionale europea, da una parte perché, essendo la nozione stessa di "politica regionale" ancora nuova, gli Stati membri erano reticenti a riconoscere alla Comunità competenze in tale settore, cosicché l'intervento comunitario in materia era condotto indirettamente ai sensi di altre politiche; dall'altra, poiché, come precedentemente ricordato, prevaleva ancora l'approccio liberista secondo il quale per la promozione dello sviluppo bastava l'agire di tre fattori: la libera concorrenza, una politica dei trasporti che assicurasse la libera circolazione; l'agire autonomo delle politiche nazionali di sostegno<sup>43</sup>.

### 1.1.2 *La questione regionale nell'agenda pubblica della Comunità. Commissione e Parlamento spingono per una politica regionale europea*

Nonostante l'insufficienza delle disposizioni del Trattato e la reticenza degli Stati membri (esclusa l'Italia) a porre il problema delle disparità regionali

---

*alla politica creditizia della Banca»* (art. 9 dello Statuto); un Consiglio di amministrazione, composto da 12 amministratori (più 12 sostituti) nominati dagli Stati membri in base a quote, avente competenza esclusiva sulla decisione della concessione dei crediti e delle garanzie sulla conclusione dei prestiti, sulla fissazione dei tassi di interesse e delle commissioni di garanzia e sul controllo in merito alla sana gestione finanziaria della BEI (art. 11 dello Statuto); un Consiglio direttivo, composto da un presidente e da due vicepresidenti nominati dal Consiglio dei governatori su proposta del Consiglio di amministrazione, le cui competenze riguardavano la gestione degli affari di ordinaria amministrazione della Banca (art. 13 dello Statuto).

<sup>41</sup> «Penso che [...] non sia casuale il fatto che, al momento in cui si trattò di definire uno strumento, la scelta cadde sulla costruzione di un meccanismo finanziario come la Banca europea per gli investimenti. Lo strumento bancario era evidentemente più accettabile per i Governi rispetto a quello di un Fondo. In primo luogo per ragioni di bilancio ma anche per un secondo motivo, e cioè che quest'ultimo avrebbe significato rapporti più stretti e diretti tra Bruxelles e le regioni europee» (MANZELLA G. P., *Intervista a Riccardo Perissich. La politica regionale europea vista da vicino: tra Italia ed Europa tra gli anni settanta e gli anni ottanta*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2009, pp. 867-868)

<sup>42</sup> «[...] ci trovammo di fronte ad un mondo comunitario molto freddo sull'argomento. In particolare vi era una sorta di incapacità a metabolizzare pienamente un problema come quello dello squilibrio regionale. Mi spingo a dire che non fu accettata l'idea che dovesse essere un problema risolvibile a livello europeo». Così Luciano Carfagna, capo di Gabinetto di Antonio Giolitti quando era commissario alla politica regionale nel periodo 1977-1980. (MANZELLA G. P. (a cura di), *Intervista a Luciano Carfagna. Riformare la politica regionale negli anni settanta: ragioni, sfide, esiti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2009, p. 1167).

<sup>43</sup> MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, cit., pp. 104-105.

nell'agenda europea, il tema rimaneva comunque all'ordine del giorno grazie, in particolare, all'opera della Commissione e dell'Assemblea Parlamentare.

La prima, attraverso le relazioni generali annuali sulle sue attività, dimostrava di mantenere un costante interesse verso la questione territoriale e di portare avanti una serie di attività (raccolta di informazioni per l'elaborazione di una visione complessiva dei problemi economici regionali nella CEE; studio e mappatura secondo criteri omogenei delle regioni in ritardo di sviluppo e della loro situazione industriale; nomina di un gruppo di esperti ad alto livello col compito di analizzare le evoluzioni dell'economia europea e indicare orientamenti utili per realizzarne uno sviluppo armonico) che volevano essere funzionali al coordinamento delle politiche economiche nazionali in materia di sviluppo regionale<sup>44</sup>.

La seconda, a sua volta, intervenne in più circostanze sulla questione, indicando la necessità «di una politica comune ed comprensiva, che oltrepassasse i confini dei singoli Stati membri e guardasse alla situazione europea nel suo complesso»<sup>45</sup>. Si ricorda, in particolare, il c.d. «Rapporto Motte»<sup>46</sup>, risoluzione relativa agli aspetti congiunturali, regionale e strutturali della politica economica comunitaria, in cui si riconosceva la politica regionale come «parte integrante delle politiche economiche nazionali» e per questo soggetta «ad un coordinamento di livello comunitario», e si precisavano, ad opera dell'Assemblea Parlamentare, «alcune linee di indirizzo inerenti all'attività ed all'organizzazione che introducevano, per la prima volta, le questioni dell'influenza tra il livello comunitario e quello nazionale»<sup>47</sup>.

A tale risoluzione seguì la prima «Conferenza sulle economie regionali», organizzata dalla Commissione nel dicembre del 1961, i cui esiti, però, non ebbero grande risalto a livello politico anzi, per certi versi, probabilmente, contribuirono al rallentamento del processo di costruzione della politica regionale europea in quanto, a seguito delle idee emerse durante la Conferenza, in particolare la previsione del rafforzamento dei rapporti tra gli esperti nazionali in materia e la necessità di mettere in luce i profili di interesse comunitario riguardo i problemi regionali, alcuni Stati si mostrarono apertamente contrari alla costituzione di una politica che, prevedendo il «rafforzamento dei rapporti diretti tra livello comunitario e regionale», sembrava

---

<sup>44</sup> Per una più precisa analisi delle attività svolte in quegli anni dalla Commissione e i riferimenti bibliografici si rimanda a: MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, cit., p. 107 ss.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 109

<sup>46</sup> Assemblea Parlamentare Europea, *Risoluzione relativa agli aspetti congiunturali, regionali e strutturali della politica economica a lunga scadenza della Comunità*, 2 giugno 1960, in G.U.C.E. n. 37 del 2 giugno 1960, p. 827 e ss.

<sup>47</sup> MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, cit, p. 109.

diretta a marginalizzare il livello nazionale in materia di interventi per lo sviluppo regionale<sup>48</sup>.

Comunque la Commissione continuò il suo lavoro informale dedicato allo studio e all'analisi delle condizioni economiche delle regioni comunitarie, dei settori da promuovere e dei metodi di intervento da sostenere in coordinamento tra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali, nonché alla strutturazione dei rapporti tra amministrazioni dei diversi livelli di governo.

Risultato dell'impegno della Commissione fu la pubblicazione, nel maggio 1965, del primo rapporto sulla «Politica regionale nella Comunità economica europea»<sup>49</sup> dove, nell'elencare finalità e metodi dell'intervento comunitario, dare conto degli strumenti nazionali di politica regionale ed esaminare i modelli organizzativi adoperabili per compensare le disparità esistenti nel territorio europeo, la Commissione premeva verso un maggior coordinamento con gli Stati membri sugli strumenti aventi impatto regionale, il che avrebbe implicato una maggior attività da parte delle prima in materia di politica regionale.

Le conclusioni del rapporto furono riprese nel c.d. «Rapporto Bersani»<sup>50</sup> del Parlamento europeo in cui il Consiglio e gli Stati membri erano invitati a «prendere in esame i problemi della politica regionale comunitaria e a dare ad essi un impulso adeguato e risolutore», nel senso dell'istituzione di una politica regionale europea. Il Rapporto affermava, inoltre, che la politica regionale dovesse essere considerata «come un orientamento d'insieme della politica economica generale della Comunità in funzione dell'esigenza dello sviluppo economico delle regioni». Ancora, il PE concordava con la Commissione sulla necessità di un approccio programmatico per l'individuazione dei progetti da finanziarie (approccio che sarà l'aspetto cardine della riforma dei fondi strutturali del 1988). Inoltre, il Rapporto riconosceva il valore politico della partecipazione dei rappresentanti dei poteri locali e regionali nella definizione della politica regionale comunitaria e considerava l'attuazione di un più stretto colloquio tra le istanze comunitarie e le personalità rappresentative delle regioni come un momento essenziale per realizzare una collaborazione veramente democratica in questo campo<sup>51</sup>.

Le indicazioni di Commissione e Parlamento non caddero nel vuoto ma furono riprese all'interno del Programma a medio termine di politica economica per

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>49</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Prima comunicazione della Commissione Europea sulla politica regionale della Comunità Europea*, SEC (65) 1170 def., Bruxelles.

<sup>50</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione sulla Prima comunicazione della Commissione della C.E.E. sulla politica regionale della C.E.E.*, 19 luglio 1966, in G.U.C.E. n. 130 del 19 luglio 1966, p. 2427 e ss.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

gli anni 1966-1970 del Consiglio<sup>52</sup>. Nella sezione dedicata alla politica regionale, erano presenti orientamenti attinenti ad obiettivi, aree di intervento, metodo per individuare gli interventi e strumenti da utilizzare nel settore della politica regionale. In particolare, si riconosceva che i vantaggi del mercato unico si sarebbero rivelati solo in presenza di una libera scelta nella localizzazione delle imprese; per tale ragione si rendevano necessari interventi nazionali e comunitari coordinati per il riequilibrio economico a favore delle regioni più svantaggiate ed il coordinamento tra tali interventi e le misure di politica economica. Tali orientamenti, proponendosi di guidare sia le politiche a livello statale sia quelle comunitarie, riconoscevano implicitamente «l'avvio di intervento comunitario in materia»<sup>53</sup>.

Una conferma in questo senso avvenne, sempre nel 1967, con la costituzione, all'interno della Commissione, di una nuova Direzione Generale per la politica regionale – DG XVI – facendo confluire in una DG dedicata le competenze in materia fino ad allora attribuite ad una piccola divisione all'interno della DG affari economici e finanziari.

Il nuovo assetto organizzativo, oltre a dimostrare simbolicamente l'interesse comunitario verso le questioni regionali, ebbe subito conseguenze operative importanti. Infatti, nel 1969, la nuova DG presentò un ampio studio<sup>54</sup> nel quale emergeva la necessità di accompagnare la realizzazione del mercato comune europeo ad un equilibrato sviluppo di tutte le regioni europee. Lo studio era accompagnato dalla presentazione di una proposta di decisione del Consiglio relativa all'organizzazione di mezzi di azione della Comunità in materia di sviluppo regionale<sup>55</sup> che racchiudeva i risultati degli studi condotti fino allora. Essa mirava a fare in modo che le misure previste dagli Stati membri convergessero verso la realizzazione degli obiettivi della Comunità<sup>56</sup> e, a tal fine, individuava meccanismi organizzativi e funzionali per il coordinamento delle politiche regionali nazionali; in particolare, identificava tipologie di regioni bisognose di interventi specifici e prevedeva l'istituzione di un fondo per lo sviluppo regionale alimentato dal bilancio comunitario e gestito dalla Commissione.

Seppur sintetica, la proposta di decisione includeva già quelli che sarebbero stati i tratti caratteristici dell'approccio comunitario ai problemi dello sviluppo regionale affinati, poi, con la riforma del 1988. Essa, infatti, prevedeva l'elaborazione di un piano di sviluppo regionale da parte delle autorità statali che

---

<sup>52</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Programma di politica economica a medio termine (1966-1970)*, in G.U.C.E. del 25 aprile 1967, p. 1513 ss.

<sup>53</sup> MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, cit., p. 118

<sup>54</sup> Commissione Europea – DG XVI, *Nota sulla politica regionale nella Comunità*, 17 ottobre 1969, in Boll. CE (supplemento), 1969, p. 9 ss.

<sup>55</sup> Presentata il 17 ottobre 1969. In G.U.C.E., C 152 del 28 novembre 1969.

<sup>56</sup> Considerando 3 della proposta di decisione.

sarebbe stato sottoposto ad esame da parte della Commissione in vista dell'eventuale erogazione di un aiuto comunitario, aiuto che segnava la simbolica partecipazione della Comunità allo sforzo dello Stato membro e che avrebbe dovuto avere un valore incentivante<sup>57</sup>.

### 1.1.3 *L'istituzione del FESR e l'avvio operativo della politica regionale europea.*

Nonostante gli sforzi di Commissione, Parlamento europeo e, tra gli Stati membri, dell'Italia, la proposta della Commissione del '69 non trovò il seguito sperato. Altri fattori sarebbero dovuti intervenire affinché gli Stati si convincessero dell'opportunità dell'istituzione di una politica regionale europea effettiva.

All'inizio degli anni '70 tre questioni parallele contribuirono ad accrescere la necessità di una politica regionale: la piena volontà, manifestata al Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Aja del 1-2 dicembre 1969, di considerare la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) un obiettivo formalizzato della Comunità<sup>58</sup>; l'allargamento della Comunità con l'inclusione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito (UK); il problema degli aiuti di stato alle imprese, acuitosi con i primi presagi della crisi economica che avrebbe interessato l'Europa di lì a qualche anno.

All'indomani del Vertice dell'Aja del 1969, i leader europei istituirono un gruppo di alto livello, presieduto dall'allora primo ministro lussemburghese Pierre Werner, con l'incarico di redigere una relazione sui mezzi da attivare per conseguire l'UEM entro il 1980<sup>59</sup>. Il rapporto stilato dal gruppo di alto livello – c.d. Rapporto Werner - del 1970<sup>60</sup>, prospettando l'attuazione di un processo a tre fasi per la realizzazione dell'UEM entro dieci anni, rappresentava il primo serio tentativo in tal senso<sup>61</sup>. Secondo il Rapporto, il processo di compimento dell'UEM poteva essere

<sup>57</sup> SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., p. 30. Per un ulteriore commento sulla proposta di decisione vedi anche: MANZELLA G. P., *I primi passi della politica regionale europea (1969-1984)*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2, 2008, pp. 553-591.

<sup>58</sup> Commissione Europea, *Una valuta unica per un'Europa unita. Il cammino dell'Euro*, 2007, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6730\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_it.pdf)

<sup>59</sup> Decisione del Consiglio, del 6 marzo 1970, *relativa alla procedura in materia di cooperazione economica e monetaria*, in G.U.C.E. L 59 del 14 marzo 1970, p. 44.

<sup>60</sup> *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria*, Lussemburgo, 8 ottobre 1970, in G.U.C.E. C 136, dell'11 novembre 1970.

<sup>61</sup> Sebbene il TCEE dedicasse alla politica economica tutto il titolo II della parte III (artt. 104-116), non assicurava alla politica macroeconomica il profilo di politica comunitaria. Le disposizioni a riguardo erano funzionali a tratteggiare una politica economica strettamente funzionale alla realizzazione del mercato comune ma gli Stati conservavano, in questo settore, autonomia decisionale e politica; gli interventi previsti, rispettosi delle prerogative nazionali, erano rivolti a sanare situazioni di breve periodo, soprattutto riguardanti i tassi di cambio e gli squilibri di bilancia dei pagamenti, che potessero pregiudicare la realizzazione degli obiettivi comunitari. DRAETTA U. – PARISI N. (a cura

pregiudicato dall'esistenza di squilibri strutturali e regionali all'interno della Comunità e sottolineava, per questo, la necessità di mettere in atto azioni integrate miranti a riequilibrare tali disparità<sup>62</sup>.

Con l'allargamento a Danimarca, Irlanda e Gran Bretagna (avvenuto il 1° gennaio 1973)<sup>63</sup> i divari regionali si sarebbero acuiti vista la presenza, specialmente all'interno degli ultimi due Stati, di alcune aree con difficoltà strutturali. Ma se le regioni irlandesi presentavano problemi legati essenzialmente all'agricoltura, a cui si poteva far fronte grazie al FEAOG, le regioni britanniche soffrivano, invece, di un forte declino industriale, per tale ragione il governo britannico vedeva di buon grado l'istituzione di un fondo europeo per la politica regionale, purché la competenza in tema di interventi regionali rimanesse nelle mani degli Stati nazionali<sup>64</sup>. D'altra parte, il Regno Unito portava avanti da lungo tempo politiche regionali nazionali e la sua esperienza in materia avrebbe influito nella definizione della politica regionale europea.

---

di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale – Il diritto sostanziale*, terza ed., Milano 2010, p. 276.

<sup>62</sup> «La realizzazione di un equilibrio economico globale può essere minacciata gravemente da differenze di struttura. La cooperazione tra i membri della Comunità in materia di politica strutturale e regionale contribuirà a sormontare queste difficoltà e, allo stesso tempo, permetterà di eliminare le distorsioni della concorrenza. La soluzione dei grandi problemi in questa materia sarà facilitata da misure finanziarie di compensazione. In un'unione economica e monetaria le politiche strutturali e regionali non potranno essere esclusivamente di competenza dei bilanci nazionali» punto III del Piano, p. 4. E ancora: «Nel quadro di un'unione economica e monetaria non basta rivolgere l'attenzione alle sole politiche di equilibrio economico globale. Bisognerà anche prevedere delle azioni riguardanti i problemi strutturali la cui natura sarà profondamente modificata dalla realizzazione di questo processo. In questo contesto, le azioni comunitarie dovranno riguardare principalmente la politica regionale e la politica dell'occupazione. La loro realizzazione sarebbe facilitata dall'aumento degli interventi finanziari effettuati al livello della Comunità. Inoltre, bisognerà progressivamente arrivare ad un orientamento comunitario per le politiche industriali, dei trasporti, dell'energia, dell'edilizia residenziale e dell'assetto del territorio», p. 12.

<sup>63</sup> Il Trattato di adesione fu firmato il 22 gennaio 1972, in G.U.C.E. L 73, del 27 marzo 1972.

<sup>64</sup> Altre due motivazioni, di stampo più nazionalistico, possono contribuire a spiegare l'appoggio del governo di Westminster all'istituzione di un fondo europeo di sviluppo regionale. La prima è di carattere politico: il partito dei *Labour*, al Governo in quel periodo, utilizzava il sostegno finanziario alle regioni in ritardo di sviluppo che sarebbe derivato dal fondo come giustificazione della scelta di entrare nella CEE e come arma politica contro il partito euroscettico (si veda: MANZELLA G. P., *Intervista a Riccardo Perissich*, cit., p. 870). La seconda è di carattere economico: essendo il Regno Unito un contribuente netto al bilancio comunitario, cioè i soldi che versava nel bilancio CEE erano maggiori di quelli che riceveva da esso, vedeva nel Fondo per la politica regionale e nelle risorse da esso destinate alle proprie regioni un sistema sicuro di rimborso: «[la politica regionale] la vogliono sostanzialmente gli inglesi al momento del loro ingresso nella Comunità. E la ragione per cui la vogliono è direttamente riconducibile a motivazioni finanziarie. Nel corso dei negoziati i britannici non avevano ottenuto somme dalla politica agricola e volevano una compensazione. Per questo di girarono verso la politica regionale, anche per il fatto di avere una lunga tradizione di intervento sul punto a livello nazionale» (MANZELLA G. P., *Intervista a Jean Charles Leygues. Tornanti della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2008, p. 1072). Sulla posizione dell'UK in materia di politica regionale si veda: BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit.



Per quanto riguarda il clima economico, erano gli anni delle turbolenze sul mercato dei cambi, che portarono al crollo e alla successiva fine del sistema di Bretton Woods<sup>65</sup>, e della crisi mediorientale che portò alla guerra arabo-israeliana del 1973 con la conseguente crisi energetica e petrolifera che colpì duramente anche gli Stati della Comunità. Per tali ragioni, gli Stati avevano iniziato a porre in essere interventi a favore delle proprie imprese non sempre rispettosi delle norme CEE in tema di concorrenza. Per porre un freno a questa prassi, nel giugno 1971, la Commissione presentò al Consiglio un piano per controllare gli aiuti di Stato all'industria; secondo le raccomandazioni della Commissione, gli aiuti avrebbero dovuto avere peso diverso a seconda che fossero destinati a regioni "centrali" o "periferiche", privilegiando, in termini di risorse, queste ultime. Sulla base delle raccomandazioni della Commissione, venne adottata dal Consiglio la prima decisione su un regime di aiuti di Stato a finalità regionale<sup>66</sup> la cui conseguenza fu il dirottamento di buona parte degli aiuti di Stato verso le regioni meno favorite.

La concomitanza di questi tre eventi contribuì a porre la questione della politica regionale in cima all'agenda europea. Durante il Vertice dei capi di Stato e di Governo di Parigi il 19-21 ottobre 1972, a cui parteciparono per la prima volta anche i nuovi Stati membri, gli Stati dichiararono in modo chiaro la necessità di rimediare agli squilibri regionali, tant'è che nelle conclusioni si leggeva: «i capi di Stato e di Governo riconoscono particolare priorità all'obiettivo che consiste nel rimediare agli squilibri strutturali e regionali della Comunità che potrebbero pregiudicare l'attuazione dell'unione economica e monetaria»; per tale ragione, chiedono alla Commissione di preparare un rapporto sui problemi regionali, si impegnano «a coordinare le loro politiche regionali» e «invitano le istituzioni comunitarie a creare un Fondo di sviluppo regionale entro il 31 dicembre 1973»<sup>67</sup>. In tali parole emerge la portata dell'influenza esercitata sia dalle conclusioni del Rapporto Werner sia dai precedenti lavori della Commissione.

---

<sup>65</sup> Il sistema di Bretton Woods, delineato durante la conferenza tenutasi dal 1° al 22 luglio del 1944 nell'omonima città, era un sistema di controllo della politica monetaria internazionale basato sulla regolazione dei cambi internazionali. Secondo tale accordo, la stabilità monetaria internazionale sarebbe stata garantita da un sistema di cambi fissi delle altre valute rispetto al dollaro, che, a sua volta, era legato all'oro. Tre erano le regole su cui si basava il sistema: il valore del dollaro era fissato rispetto all'oro a 35 dollari per oncia; i paesi membri detenevano riserve in oro o dollari allo scopo di evitare variazioni del tasso di cambio nel breve periodo; tutte le valute, ad eccezione del dollaro, avevano un valore fisso rispetto al dollaro. Il sistema cadde nel 1973 quando gli USA dovettero abbandonare la convertibilità in oro del dollaro, a seguito della svalutazione di quest'ultimo (che causò forti fluttuazioni e instabilità nel mercato internazionale dei cambi) derivata dall'aumento della spesa pubblica degli USA come conseguenza del loro intervento in Vietnam. CESARANO F., *Gli accordi di Bretton Woods: la costruzione di un ordine monetario internazionale*, Roma, 2001; TENAGLIA AMBROSINI M. G., *La moneta e l'Europa: da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Torino, 1996. <http://in2economy.altervista.org/?p=53>

<sup>66</sup> G.U.C.E. C 111, del 4 novembre 1971, p. 1 ss.

<sup>67</sup> Comunicato finale del Vertice di Parigi del 19 e 20 ottobre 1972, in Boll. CE 10-1972.

Il rapporto<sup>68</sup> richiesto nelle conclusioni del Vertice di Parigi fu presentato nel maggio dell'anno successivo. Il documento, conosciuto col nome di "Rapporto Thomson"<sup>69</sup>, sottolineava gli squilibri esistenti nell'economia europea, ribadiva l'importanza di giungere al coordinamento delle politiche regionali nazionali indicando i principi per tale coordinamento e conteneva le linee guida per la definizione di un apposito fondo. Ad esso fece immediatamente seguito la presentazione al Consiglio, da parte della Commissione, di una proposta per la creazione di un Fondo europeo per lo sviluppo regionale, in cui venivano indicati ammontare delle risorse e categorie di regioni beneficiarie, insieme all'istituzione di un Comitato di politica regionale.

Purtroppo, però, la proposta della Commissione incontrò numerosi ostacoli. Da una parte, numerose furono le contrapposizioni in merito alla dotazione finanziaria e alla ripartizione geografica del Fondo<sup>70</sup>, dimostrando che gli Stati consideravano il Fondo più in termini di interesse nazionale e di "politiche redistributive" che di effettivo interessamento per lo sviluppo economico regionale. Dall'altra, la crisi petrolifera del 1973 riportò gli Stati membri verso posizioni più nazionaliste di protezione dei propri interessi finanziari, facendoli sentire meno inclini verso quella solidarietà "finanziaria" necessaria per la realizzazione di una politica regionale europea effettiva<sup>71</sup>.

La scadenza, fissata al Summit di Parigi del 31 dicembre 1973, per l'istituzione del Fondo non fu così rispettata, ma, a seguito della minaccia dei Governi irlandese e italiano di non partecipare al Vertice di Parigi del dicembre 1974, gli Stati membri, proprio in quell'occasione, si accordarono per la costituzione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale di natura permanente ma sottoposto a revisione ogni tre anni, a partire dal 1° gennaio 1975.

Poiché ancora il Trattato non riconosceva esplicitamente una competenza specifica in materia di politica regionale alle istituzioni comunitarie, la base giuridica

---

<sup>68</sup> Commissione delle Comunità europee, *Rapporto sui problemi regionali nella Comunità allargata*, COM (73) 550 def., Bruxelles, 3 maggio 1973.

<sup>69</sup> Dal nome del Commissario per la politica regionale. Il fatto che fosse un inglese il Commissario incaricato in materia denota l'interesse per i britannici verso la politica regionale. Inoltre, il fatto che lo stesso Thompson volle come Direttore Generale della DG per la politica regionale un italiano (l'Italia si era sempre dimostrata favorevole all'istituzione della politica regionale, lavorando attivamente per la sua realizzazione), Renato Ruggiero, dimostra l'impegno del governo britannico dell'epoca a voler raggiungere l'obiettivo della realizzazione di una politica regionale europea.

<sup>70</sup> Mentre UK, Irlanda e Italia erano favorevoli ad un'ampia dotazione del Fondo, Belgio e Germania erano contrari; la Germania, insieme all'Olanda e alla Danimarca, era anche contraria alla ripartizione geografica del fondo, in quanto riteneva fosse troppo estesa e chiedeva una maggior concentrazione (nella speranza che ciò portasse ad una riduzione dell'ammontare delle risorse destinate); il Governo francese, da parte sua, voleva evitare un'eccessiva interferenza della Commissione nelle proprie politiche interne.

<sup>71</sup> BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit, pp. 39-41.

per l'istituzione del fondo venne individuata nell'art. 235 del Trattato, c.d. "clausola di flessibilità": «*Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposte della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso*». Tale disposizione permetteva, infatti, una deroga al principio della competenza d'attribuzione, nel caso in cui fossero soddisfatte due condizioni: la nuova azione doveva apparire necessaria alla realizzazione degli scopi della Comunità (necessità dell'azione) e non dovevano essere previsti dai trattati poteri d'azione a tal fine (mancata previsione di adeguati poteri)<sup>72</sup>. La possibilità, da parte della Comunità, di assumere nuovi poteri senza una revisione formale dei Trattati era però limitata e controbilanciata dal rispetto di una rigorosa procedura che, richiedendo l'unanimità del Consiglio, attribuiva sempre agli Stati membri la decisione finale circa l'ampliamento dei poteri comunitari<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*. Quinta ed., Milano, 2014, pp. 401-402.

<sup>73</sup> Oggi, art. 352 TFUE (già art. 308 TCE). È importante distinguere la "clausola di flessibilità", così come delineata nel presente articolo, dalla c.d. "teoria dei poteri impliciti" «per cui l'Unione può considerarsi competente all'adozione di determinate misure, pur in mancanza di una espressa attribuzione di competenza, quando l'adozione di tale misure risulti necessaria per l'esercizio di un potere espressamente attribuito all'Unione: la competenza dell'Unione *può pertanto desumersi anche in via implicita da altre disposizioni dei trattati e dagli atti adottati dalle istituzioni*» [corsivo aggiunto] [[http://www.neldirittoeditore.it/public/file/schemi\\_UE26-5----392-0-estratto.pdf](http://www.neldirittoeditore.it/public/file/schemi_UE26-5----392-0-estratto.pdf)]. Tale teoria è stata elaborata in via giurisprudenziale dalla Corte di Giustizia, facendo riferimento in particolare ai poteri esterni della Comunità e alla competenza a stipulare accordi con paesi terzi. A tal proposito, con la sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, nota come *AETS (Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* p. 263), la Corte di Giustizia affermava che la competenza esterna della CEE a negoziare l'accordo europeo sui trasporti stradali non doveva necessariamente essere prevista espressamente dal Trattato ma poteva «*desumersi anche da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle istituzioni della Comunità*» (punto 19). Nel caso di specie, la CE era quindi competente a concludere l'accordo poiché aveva precedentemente adottato, mediante regolamento del Consiglio, norme comuni nel settore coperto dall'accordo europeo, il cui oggetto rientrava nell'ambito della politica comune dei trasporti (artt. 71 ss. TCE). Mentre la teoria dei poteri impliciti, tramite l'interpretazione estensiva di disposizioni del Trattato, permette l'acquisizione di ulteriori poteri da parte della Comunità in collegamento con competenze già ad essa attribuite e a cui ci si riferisce per il procedimento legislativo di riferimento; la "clausola di flessibilità", «contraltare normativo della teoria dei poteri impliciti» permette, tramite procedura legislativa speciale, alle istituzioni comunitarie di esercitare un potere non previsto, neanche in via interpretativa, perché necessario per il raggiungimento di un fine comunitario. Gli Stati membri fecero ampio ricorso all'art. 235 TCEE nel periodo tra i primi anni '70 e i primi anni '80 per estendere le competenze e i poteri della Comunità oltre il limite del disegno dei Trattati ed evitando una formale modifica degli stessi. Sebbene tale prassi ha permesso l'accelerazione del processo di integrazione europea rendendo possibile l'adozione di interventi da parte della Comunità in una pluralità di campi (monetario ed economico, della protezione dell'ambiente, della politica regionale, della politica industriale ed energetica, della ricerca e dello sviluppo tecnologico, della tutela dei consumatori), la Corte di Giustizia ha cercato, nel corso del tempo, di limitare, attraverso la "teoria dei poteri impliciti", il ricorso alla clausola di flessibilità, e pertanto la necessità di un voto unanime in seno al Consiglio, anche al fine di salvaguardare il ruolo

Istituito con regolamento n. 724/75 del 18 marzo 1975<sup>74</sup>, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) aveva lo scopo di «*correggere i principali squilibri regionali della Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, delle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale*» (art. 1). Esso doveva affiancare le azioni delle politiche regionali nazionali intervenendo solo nelle zone identificate dagli Stati membri «*in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale*» (art. 3, comma 1). Operava attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti, superiori alle 50.000 unità di conto, a favore delle attività produttive e della realizzazione di infrastrutture necessarie per lo sviluppo di tali attività produttive, purché queste ultime fossero già ammesse a godere dell'aiuto nazionale. L'intervento del Fondo non poteva superare il 20% del costo dell'investimento e il 50% del finanziamento nazionale (art. 4) e si configurava come "aggiuntivo" al finanziamento nazionale, secondo il principio di *compartecipazione*, chiamato nelle programmazioni successive "principio di *addizionalità*", non potendo, perciò, trattarsi di un mero rimborso delle spese nazionali. Tale principio mirava ad assicurare la complementarità ed il coordinamento tra interventi comunitari e nazionali di politica regionale, ma anche tra il FESR e gli altri strumenti esistenti (FSE, FEAOG, BEI): era infatti prevista la possibilità di far convergere altri strumenti finanziari su un intervento già beneficiario del contributo FESR nel caso si trattasse di un investimento importante per lo sviluppo dell'area da esso interessata (art. 6, p.1, lett. e)).

L'ammontare di risorse destinate al Fondo era di 1,3 miliardi di unità di conto – molto meno dei 3 richiesti dalla Commissione – suddivisi in tre anni (300 milioni il primo e 500 i successivi due anni). Su pressione degli Stati membri, la distribuzione

---

del PE nel processo decisionale-legislativo, alle sole ipotesi in cui nessuna disposizione del Trattato conferiva alle istituzioni, nemmeno implicitamente, i poteri necessari per adottare un atto. Nel delineare l'ambito operativo della clausola di flessibilità rispetto all'invocabilità della teoria dei poteri impliciti, la Corte afferma, infatti, che "*l'art. 235 (oggi 352 TFUE) è diretto a supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato, quando poteri di tal genere dovessero apparire non di meno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato*" (Corte di Giustizia, 28 marzo 1996, parere 2/94) [[http://www.neldirittoeditore.it/public/file/schemi\\_UE26-5---392-0-estratto.pdf](http://www.neldirittoeditore.it/public/file/schemi_UE26-5---392-0-estratto.pdf)]. Per una disamina più completa del tema si rimanda, tra gli altri, a: DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 398 ss.; COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 201 ss.; MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo - Vol. 2. L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 95 ss.; MIGNOLLI A., *L'azione esterna dell'Unione Europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009, p. 21 ss.

<sup>74</sup> In G.U.C.E. L 73, del 21 marzo 1975. Per l'analisi del regolamento, delle conseguenze della sua attuazione e ulteriore bibliografia relativa si rimanda a: CARUSO F., *Riflessioni sull'Historique della "politica regionale" comunitaria*, in PREDIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, cit., p. 148 ss.; BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 41 ss.; SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., pp. 31-32; MANZELLA G. P., *I primi passi della politica regionale europea*, cit., p. 566 ss.

delle risorse avveniva attraverso un “sistema per quote” nazionali prestabilite (art. 2)<sup>75</sup>, non per “obiettivi” come indicato nella proposta della Commissione, con la conseguenza che, spesso, quantificazione e destinazione dei fondi non erano collegati all’intensità degli squilibri economici (infatti regioni di Stati ricchi ed aventi un alto livello di PIL erano eleggibili allo stesso modo di regioni con livelli minori di PIL in Stati più poveri). Tale risultato era in parte dovuta alla modalità con cui si decideva circa la distribuzione delle risorse sul territorio comunitario che, come indicato dal suddetto art. 3, legava il finanziamento del Fondo ad aree individuate autonomamente dagli Stati membri, senza che vi fosse la possibilità, per la Comunità, di prendere parte alla decisione circa i criteri di selezione delle stesse.

Per quanto riguarda gli interventi da finanziare, questi erano definiti dall’amministrazione nazionale ed era lo stesso livello nazionale a valutare i progetti che sarebbero dovuti essere sottoposti all’amministrazione comunitaria per il finanziamento. Il margine di discrezionalità della Commissione risiedeva nella scelta di quali progetti, tra quelli presentati dagli Stati, avrebbero ottenuto le risorse dal FESR.

Da tali elementi (dimensione finanziaria del Fondo, distribuzione delle risorse, individuazione regioni ammissibili al finanziamento e progetti da presentare alla Commissione) si può dedurre come il sistema di finanziamento del FESR subordinato alle preferenze del livello statale rispetto a quello comunitario e sub-nazionale<sup>76</sup>. Ciò palesava quella che era la visione del fondo da parte degli Stati membri: essenzialmente uno strumento compensativo del contributo netto al bilancio comunitario o delle erogazioni nell’ambito della politica agricola, mettendo in secondo piano la natura strategica, comunitaria e solidale del fondo.

Questa impostazione statalista fu alla base di una serie di limiti strategici del FESR: si verificò una dispersione piuttosto che una concentrazione delle risorse, non solo dal punto di vista geografico (le aree ammissibili furono il 60% del territorio geografico della Comunità per il 40% della popolazione totale), ma anche degli interventi finanziati, spesso di piccole dimensioni, poco coordinati ed episodici, con

---

<sup>75</sup> Le quote di FESR fissate nel 1975 erano le seguenti: Belgio 1,5%; Danimarca 1,3%; Francia 15%; Germania 6,4%; Italia 40%; Irlanda 6%; Lussemburgo 0,1%; Olanda 1,7%; Regno Unito 28%. Vi erano, dunque, 3 beneficiari netti (Italia, UK e Irlanda) e 6 contribuenti netti.

<sup>76</sup> Nonostante le autorità regionali e locali fossero direttamente coinvolte nell’amministrazione dei fondi (almeno in alcuni Stati come UK e Italia) esse non avevano alcun ruolo in merito alla decisione dei progetti presentabili alla Commissione per il finanziamento, competenza che rimaneva saldamente nelle mani dei governi nazionali. Questi ultimi «remained gatekeepers between subnational and supranational contacts» (BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 50); tanto più che il regolamento disponeva la cooperazione tra Comunità ed autorità “nazionali” senza fare riferimento alle autorità locali o regionali.

limitato impatto in termini di sviluppo; il principio di compartecipazione<sup>77</sup> fu sostanzialmente eluso dagli Stati membri, i quali utilizzarono i contributi comunitari come “rimborsi delle spese nazionali” con la conseguenza che le regioni con difficoltà di sviluppo si vedevano destinatarie di un ammontare ridotto rispetto a quanto prescritto.

In concomitanza dell’istituzione del FESR, fu costituito anche il Comitato di politica regionale, composto da alti funzionari degli Stati membri e della Commissione (con un osservatore della BEI), con competenze di natura essenzialmente consultiva ed il compito di contribuire al coordinamento delle politiche regionali degli Stati<sup>78</sup> attraverso «*l’esame dei problemi relativi allo sviluppo regionale, dei progressi compiuti o da compiere per la loro soluzione e delle misure di politica regionale necessarie a promuovere la realizzazione degli obiettivi regionali della Comunità*» (art. 2).

## **1.2 Lo sviluppo della politica regionale europea e i primi passi verso una “comunitarizzazione” degli interventi di riequilibrio regionale**

L’intervento regionale comunitario definito con il regolamento FESR del 1975 fu soggetto sin da subito a numerose critiche, tanto da rendere chiara la necessità di una sua riforma.

La prima riflessione in tal senso la offrì il Rapporto Tindemans<sup>79</sup>, presentato nel dicembre 1975, in cui, ribadendo il nesso tra integrazione economica e squilibri regionali, si fornivano una serie di indicazioni per la politica regionale; in particolare, si consigliava una specializzazione della politica attraverso la concentrazione sulle regioni più povere e la definizione di un processo di distribuzione delle risorse legato a criteri oggettivi stabiliti a livello comunitario (fine del sistema delle quote

---

<sup>77</sup> Il principio di compartecipazione denotava il carattere sopranazionale dell’intervento comunitario in tema di politica regionale. Esso fu accolto diversamente dagli Stati membri. Mentre Italia e Irlanda furono da subito favorevoli, la Germania accettò la sua introduzione successivamente ritenendolo uno strumento utile per evitare che gli altri Stati spendessero per gli interventi di riequilibrio le risorse del FESR al posto di quelle nazionali destinando queste ultime ad altri scopi. Il Regno Unito ebbe un comportamento sempre ambiguo rispetto al principio in questione e per molto tempo in effetti non lo rispettò, considerando anche il fatto che mancavano strumenti efficaci per il suo controllo. Per una disamina dei comportamenti degli Stati membri rispetto al principio di compartecipazione si veda BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit.

<sup>78</sup> Decisione del Consiglio n. 75/185 del 18 marzo 1975, in G.U.C.E. L 73 del 18 marzo 1975.

<sup>79</sup> Commissione delle Comunità Europee., *L’Unione Europea, Rapporto del sig. Leo Tindemans al Consiglio europeo*, in Boll. CE, suppl. 1, 1976.

nazionali), auspicando, indirettamente, una progressiva comunitarizzazione della politica.

Le indicazioni contenute nel Rapporto furono riprese dalla nuova Commissione, insediata nel 1977, come base per le linee di riforma del FESR. Sotto la guida di Antonio Giolitti<sup>80</sup>, nuovo Commissario per la politica regionale, l'esecutivo comunitario lavorò per introdurre importanti modifiche nella normazione al fine di rendere la politica regionale comunitaria più autonoma dagli interessi statali oltre che maggiormente coerente rispetto ai bisogni delle regioni svantaggiate e coordinata con le altre politiche comunitarie e nazionali, emancipando la Commissione dall'egida statale.

Il processo di riforma puntava, dunque, a creare una politica regionale più ambiziosa, anche in risposta ai problemi derivanti dal mutato contesto economico caratterizzato da una profonda crisi energetica<sup>81</sup> che coinvolgeva tutti gli Stati europei e concorreva ad acuire le differenze territoriali.

Nel giugno 1977 la Commissione presentò al Consiglio una proposta di riforma della politica regionale<sup>82</sup> i cui punti essenziali erano:

- un aumento delle risorse destinate al FESR (750 milioni di ECU);
- il rafforzamento dell'azione di coordinamento sia tra il FESR e le altre politiche comunitarie e gli altri strumenti finanziari sia tra le politiche regionali degli Stati membri, da effettuarsi tramite l'adozione di programmi regionali;
- una maggior flessibilità nell'allocazione dei finanziamenti, da attuarsi attraverso l'introduzione di una componente di risorse distinta da quelle delle “quote nazionali” che sarebbe stata gestita direttamente dalla Commissione. Le risorse per le «azioni comunitarie specifiche di sviluppo regionale», c.d. “fuori quota”, sarebbero state gestite direttamente dalla Commissione ed avrebbero dovuto finanziare misure di sviluppo regionale di interesse comunitario, localizzate anche al di fuori delle aree geografiche individuate dagli Stati membri. Tale sistema mirava rafforzare la dimensione comunitaria della politica regionale

---

<sup>80</sup> Per una testimonianza del lavoro fatto dalla Commissione durante quel periodo e del ruolo che Giolitti ebbe anche portando avanti idee di riforma che si sarebbero concretizzate solo 10 anni più tardi, si veda: MANZELLA G. P., *Intervista a Riccardo Perissich*. cit., p. 870 ss.; MANZELLA G. P., *Intervista a Luciano Carfagna*. cit., p. 1166 ss.

<sup>81</sup> Si fa qui riferimento alla seconda crisi energetica del 1979 determinata dal brusco rialzo sul mercato internazionale del prezzo del petrolio (c.d. shock petrolifero) provocato dalla rivoluzione islamica in Iran (si afferma il regime fondamentalista sciita) e dalla guerra tra lo stesso Iran e l'Iraq di Saddam Hussein del 1980.

<sup>82</sup> Comunicazione della Commissione delle Comunità europee, *Orientamenti in materia di politica regionale comunitaria*, COM (77) 195 def., del 3 giugno 1977.

(cercando di limitare la dipendenza della politica europea dalle regolamentazioni nazionali) e fornire una certa discrezionalità alla Commissione<sup>83</sup>.

Il quadro così delineato risultava estremamente “riformista” (quasi rivoluzionario) rispetto all’assetto esistente: «avviava il superamento della dipendenza dell’azione comunitaria dal livello nazionale; aumentava l’autonomia della Commissione nella gestione delle risorse, assicurandole maggiori ambiti per coordinare le iniziative nazionali; configurava, per la prima volta, l’affermarsi di un rapporto più diretto tra la Comunità ed il livello regionale»<sup>84</sup>.

La proposta della Commissione incontrò forti opposizioni dagli Stati membri, specie in merito alle risorse da allocare per il fondo e alla percentuale destinata al “fuori quota”. Tali contrasti sono evidenti nelle disposizioni del Regolamento del Consiglio n. 214/79<sup>85</sup> che disciplinava la prima revisione del Fondo: la dotazione del FESR fu di 581 milioni di ECU (inferiore di quasi 170 milioni rispetto alla richiesta formulata dalla Commissione); la quota attribuita alle iniziative comunitarie fu limitata al 5% dell’intero pacchetto finanziario (nella proposta si indicava il 15%); le linee di indirizzo delle azioni comunitarie avrebbero dovute essere sottoposte ad approvazione del Consiglio all’unanimità.

Le disposizioni del Regolamento delineavano una “revisione” piuttosto che una “riforma” dell’assetto della politica regionale e del FESR. Infatti, denotavano ancora un forte controllo della materia da parte degli Stati membri con la costruzione di un nuovo assetto non rispondente alle richieste della Commissione e che rispecchiava, al contrario, le preferenze nazionali; inoltre, il FESR continuava ad essere considerato uno strumento per il trasferimento di risorse finanziarie.

Ciononostante, potevano comunque individuarsi alcuni elementi innovativi che preannunciavano un cambiamento di rotta verso una più genuina politica regionale comunitaria: la dotazione finanziaria del FESR fu incrementata rispetto al periodo precedente; venne scalfito il monopolio statale nella definizione degli interventi grazie alle azioni “fuori quota” (anche se limitate dalle esigue risorse destinate); attraverso le “operazioni integrate di sviluppo”<sup>86</sup>, avviate in via

<sup>83</sup> «[...] lavorammo per un aumento del margine di operatività della Commissione, sino ad allora limitato dalla suddivisione in quote. Per questo facemmo la battaglia per il «fuori quota»: il nostro ragionamento era che questo fosse uno strumento necessario per permettere alla Commissione di fare scelte effettive e quindi politiche. [...] lavorammo anche per il rafforzamento di tutto l’impianto organizzativo. Volevamo una Commissione che si configurasse maggiormente come un centro di *intelligence* e rafforzammo anche i requisiti di programmazione necessari per accedere ai fondi». Così Luciano Carfagna nell’intervista rilasciata a Gian Paolo Manzella (MANZELLA G. P. (a cura di), *Intervista a Luciano Carfagna*. cit., p. 1170).

<sup>84</sup> MANZELLA G. P., *I primi passi della politica regionale europea*, cit., p. 575.

<sup>85</sup> In G.U.C.E L 35 del 9 febbraio 1979, pp. 1-7.

<sup>86</sup> Si trattava di iniziative di carattere eccezionale, destinate a zone geografiche limitate che presentavano problemi particolarmente gravi di ritardo di sviluppo o declino industriale o urbano, che



sperimentale a Napoli (1979)<sup>87</sup> e successivamente a Belfast (1983)<sup>88</sup> venne applicato per la prima volta l'approccio integrato tra le diverse misure e fonti di finanziamento sulla base del presupposto secondo cui l'impatto di queste sarebbe risultato più incisivo se fossero state attuate insieme e in maniera coordinata piuttosto che separatamente<sup>89</sup>.

Segno dell'influenza della Commissione nella definizione della politica regionale fu anche la *Risoluzione sugli Orientamenti in materia di politica regionale* adottata dal Consiglio nel febbraio 1979<sup>90</sup> (contestualmente all'approvazione del regolamento di riforma del FESR). Nella risoluzione, oltre al riferimento sul rafforzamento della politica regionale indicata come «una delle condizioni per il proseguimento dell'integrazione economica», venivano fatte proprie alcune proposte

---

prevedevano la realizzazione di un insieme coerente di azioni ed investimenti pubblici (comunitari, nazionali e locali) al fine di contribuire al miglioramento delle condizioni della zona geografica destinataria dell'operazione integrata.

<sup>87</sup> L'operazione integrata per Napoli (OPIN), attuata sotto l'egida del FESR a partire dal 1979, aveva come obiettivo il finanziamento di progetti per la realizzazione di infrastrutture di base e la creazione di nuovi posti di lavoro. Poiché l'operazione non era contenuta in nessuna normativa specifica né era dotata di mezzi finanziari dedicati, per la sua attuazione vennero utilizzati gli strumenti legislativi ed amministrativi tradizionali e la Comunità europea partecipava al suo finanziamento con gli strumenti a finalità strutturale già esistenti. L'unica novità riguardava la presenza di un gruppo di supervisione e coordinamento, composto dai rappresentanti delle autorità comunitarie, nazionali, regionali e locali, che aveva il compito di eliminare gli ostacoli che si opponevano alla soddisfacente realizzazione dei progetti. In realtà, i risultati dell'OPIN non furono particolarmente soddisfacenti per due ragioni: non si realizzò una vera e propria integrazione tra strutture amministrative, fonti di finanziamento e interventi finanziati e realizzati, tant'è che i vari organismi partecipanti continuavano ad adottare le decisioni attinenti a ciascun investimento in modo del tutto autonomo, senza un coordinamento soddisfacente tra essi, in particolare a livello regionale e locale, e gli stessi progetti erano elaborati senza un quadro comune di riferimento; l'esecuzione dei progetti era estremamente lenta e mancavano dati certi circa le spese sostenute a livello nazionale e comunitario.

<sup>88</sup> L'operazione integrata per Belfast, denominata "azione comunitaria eccezionale", a differenza di quella per Napoli, era basata sul regolamento (CEE) n. 1739/83 del Consiglio del 21 giugno 1983 *che istituisce un'azione comunitaria eccezionale a favore del rinnovamento urbano nell'Irlanda del Nord (Belfast)* (in G.U.C.E L 171 del 19.6.1983, pp. 1-3) inizialmente proposto dalla Commissione nel 1981. Essa puntava a promuovere il rinnovamento delle attività economiche e sociali (art. 2), integrando e concentrando le risorse nazionali e comunitarie a favore della stessa, attraverso iniziative specifiche (investimenti in infrastrutture che contribuivano al rinnovamento urbano della città) e mezzi finanziari aggiuntivi rispetto a quelli messi a disposizione dai fondi comunitari tradizionali. Per tali progetti erano infatti stanziati dalla Comunità 100 milioni di ECU per il periodo 1983-1985, che avrebbero potuto coprire fino al 70% del costo dell'investimento (art. 6).

<sup>89</sup> Oltre alle operazioni per Napoli e Belfast, furono istituite altre tre azioni riguardanti le Western Isles della Scozia, il dipartimento della Lozère ed il Belgio sud-orientale. Queste azioni erano istituite da regolamenti adottati dal Consiglio nel 1981 (regolamenti (CEE) n. 1939/81, n. 1940/81, n. 1941/81) del 30 giugno 1981, in G.U.C.E. L 197 del 20 luglio 1981, pp. 6, 9 e 13) e, diversamente dalle precedenti, avevano un carattere prevalentemente rurale e dotazioni finanziarie supplementari riservate a misure agricole. Per maggiori informazioni circa gli contenuti, obiettivi, organizzazione e realizzazione delle operazioni integrate di sviluppo si veda la relazione speciale della Corte dei Conti europea n. 2/88 sull'*approccio integrato nel finanziamento comunitario delle azioni a finalità strutturale corredata dalle risposte della Commissione*, del 18 maggio 1988, in G.U.C.E C 188, del 18.7.1988, pp. 1-21.

<sup>90</sup> In G.U.C.E. C 36 del 9 febbraio 1979.

della Commissione: l'idea di dotarsi di un quadro globale di analisi e di concezione della politica, che avrebbe dovuto permettere all'amministrazione comunitaria di orientarne le realizzazioni; l'obbligo di redigere una relazione periodica sulla situazione e l'evoluzione delle regioni; il rafforzamento della valutazione dell'incidenza delle scelte condotte dalle politiche comuni sulle economie regionali; il miglioramento del coordinamento tra iniziativa comunitaria e politiche nazionali attraverso strumenti di carattere programmatico.

### 1.2.1 *La seconda riforma: dalle "quote" alle "forcelle"*

L'art. 19 del regolamento n. 214/79 prevedeva il riesame dello stesso regolamento da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, entro il 1° gennaio 1981. La conseguente riforma del FESR, intervenuta nel 1984, si inserì in una situazione particolarmente difficile per la Comunità: gli Stati membri affrontavano la grave crisi energetico-finanziaria generata nel 1979<sup>91</sup>; il Regno Unito non era più disposto a finanziare la politica agricola senza compensazioni adeguate in cambio; la questione regionale diventava più pressante in quanto, non solo la condizione delle aree meno favorite era andata deteriorandosi in conseguenza dell'aumento del tasso di disoccupazione e della diminuzione della crescita economica, ma emergevano nuovi problemi dovuti alla fase di declino attraversata dalle regioni di antica industrializzazione<sup>92</sup>. Tali squilibri regionali sarebbero andati acuendosi con l'allargamento della Comunità alla Grecia, nel 1981, e la previsione del successivo ingresso di Spagna e Portogallo nel 1985<sup>93</sup>, tutti Paesi con profondi divari economici interni e con un'economia più arretrata rispetto agli altri Stati membri.

In questo contesto, la politica regionale non fu esente da critiche: basso impatto sui problemi dello sviluppo regionale; mancato rispetto dell'addizionalità; poco efficace sistema di controlli sull'uso delle risorse; poca visibilità della politica; tanto da indurre a domandarsi se esistesse effettivamente una politica regionale comunitario e se non fosse più opportuno abolirla.

Per rispondere alle critiche poste in essere da alcuni Stati membri (in particolare la Francia)<sup>94</sup> e autorevoli studiosi<sup>95</sup> e porre rimedio ai limiti riscontrati

---

<sup>91</sup> Vedi nota 53.

<sup>92</sup> Primo *Rapporto sulla condizione economica e sociale delle regioni* – COM (80) def. pubblicato il 7 gennaio 1981.

<sup>93</sup> Con l'accessione di Spagna e Portogallo la popolazione delle regioni meno favorite, (quelle con un PIL inferiore al 50% della media comunitaria) si sarebbe, inoltre, raddoppiata.

<sup>94</sup> Si veda il *memorandum* del Governo francese dedicato alla *Rivitalizzazione della Comunità Europea*, in Boll. CE, novembre 1981.

nell'assetto del FESR, la Commissione presentò, nel luglio del 1981, una comunicazione contenente “*Nuovi orientamenti e priorità in materia di politica regionale*”<sup>96</sup> in cui si tratteggiava una riforma in senso più “federalista” della politica con l’«incremento degli ambiti di manovra dell’amministrazione comunitaria e [il rafforzamento dei] meccanismi di influenza a sua disposizione nei confronti del livello nazionale: sia sul piano delle finalità dell’intervento, sia su quello delle modalità attuative». L’obiettivo era quello di realizzare un’effettiva «comunitarizzazione» della politica regionale<sup>97</sup> sulla scia del processo iniziato con la revisione del 1979<sup>98</sup>.

Alla comunicazione fece subito seguito, nell’ottobre dello stesso anno, la proposta di riforma del FESR<sup>99</sup> che mirava a realizzare i nuovi orientamenti modificando l’assetto finanziario, organizzativo ed operativo del FESR. Le principali innovazioni riguardavano il piano finanziario, quello organizzativo e operativo e il piano politico.

In merito al piano finanziario si prevedeva un aumento progressivo della dotazione del FESR; il superamento del sistema delle quote nazionali; la distribuzione delle risorse “in quota” stabilita tramite criteri “comunitari”, il che significava trasferire la competenza della ripartizione dei fondi dal livello nazionale a quello comunitario, che avrebbe dovuto realizzarne la concentrazione nelle regioni più povere della Comunità (l’aiuto sarebbe stato ristretto a quelle regioni con un PIL ed un tasso di disoccupazione di lungo periodo inferiore al 75% rispetto a quello della Comunità, stabilito a 100); una maggior dotazione finanziaria per le risorse “fuori quota” (dal 5 al 20% di quelle complessivamente dedicate alla politica) le quali sarebbero state destinate a tutti gli Stati membri<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> Si fa riferimento, in particolare, agli autori: Yves Meny che, in un suo articolo, si chiedeva se la politica regionale non dovesse essere abolita (MENY Y., *Should the Community Regional Policy be scrapped?*, in “Common Market Law Review”, 1982, pp. 373-388); Bruno de Witte, il quale criticava la complessità del meccanismo di funzionamento del FESR, il mancato rispetto dell’addizionalità, la poca efficienza dei controlli sull’utilizzo delle risorse e la valutazione del loro impatto (DE WITTE B., *The reform of the European Regional Development Fund*, in “Common Market Law Review”, 1986, pp. 419-440).

<sup>96</sup> COM (81) 152 del 24 luglio 1981.

<sup>97</sup> MANZELLA G. P., *I primi passi della politica regionale europea*, cit., p. 581.

<sup>98</sup> Da ricordare che sia gli orientamenti del 1981, sia le proposte di riforma del 1981 e del 1983, da cui derivò la nuova disciplina del 1984, furono elaborate sotto la guida di Antonio Giolitti che mantenne la carica di Commissario per la politica regionale per tutto il periodo in considerazione.

<sup>99</sup> Commissione delle Comunità europee, *Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio, che modifica il regolamento (CEE) n. 724/75 che istituisce un Fondo regionale di sviluppo*, in G.U.C.E. C 336, del 23 dicembre 1981, pp. 60-72.

<sup>100</sup> Se approvate, queste modifiche avrebbero comportato l’esclusione di alcuni Stati dalla ripartizione delle risorse “in quota”: Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia e Danimarca. Le zone più povere di questi Paesi avrebbero potuto beneficiare solo delle risorse “fuori quota”, per questo se ne proponeva un aumento.

Sul piano organizzativo e operativo si affermò il ruolo di indirizzo strategico della Commissione, grazie al rafforzamento degli strumenti con cui essa avrebbe guidato il coordinamento delle politiche regionali nazionali (relazione periodica, partecipazione alla definizione dei programmi di sviluppo regionale, analisi dell'impatto regionale delle politiche) e fu esteso l'approccio programmatico tramite la definizione di contratti di programma concordati tra Stato membro e Commissione e l'affidamento della gestione dei fondi alle autorità locali (nella speranza che così si sarebbe avuto un maggior rispetto dell'addizionalità).

Il piano politico vide un maggior coinvolgimento delle amministrazioni sub-nazionali da realizzarsi con la loro partecipazione ai programmi definiti dagli Stati, partecipazione che avrebbe permesso la costituzione di rapporti diretti tra amministrazione europea e sub-nazionale in merito alle specifiche misure di intervento.

La proposta della Commissione incontrò lo sfavore degli Stati membri, poco inclini a stanziare un budget maggiore per la politica regionale e, soprattutto, restii all'aumento dell'influenza dell'amministrazione comunitaria rispetto a quella nazionale nella gestione dei fondi.

I negoziati furono serrati e si sbloccarono solo dopo due anni quando Giolitti presentò, su richiesta del Consiglio europeo di Stuttgart, una revisione della proposta<sup>101</sup>, la quale, seppur seguendo l'impostazione strategica definita nel 1981, introduceva alcuni elementi che limitavano gli spazi di autonomia della Commissione, rispondendo alle obiezioni nazionali<sup>102</sup>.

La proposta di riforma così modificata fu approvata nel giugno 1984<sup>103</sup>. La nuova disciplina aboliva il sistema delle quote ed introduceva quello delle "forcelle": le risorse del FESR destinate a ciascuno Stato membro non erano fisse, ma potevano variare entro un minimo ed un massimo individuati (art. 4, par. 3). Questo sistema permetteva una certa discrezionalità della Commissione nell'allocazione dei fondi, nel gestire l'ammontare tra la percentuale massima e quella minima dei fondi

<sup>101</sup> Commissione delle Comunità europee, *Relazione e proposte sui mezzi per aumentare l'efficacia dei fondi strutturali*, doc. COM (83) 501 def., del 28 luglio 1983.

<sup>102</sup> Così parla Philip Lowe (in quegli anni membro del Gabinetto del Presidente della Commissione Gaston Thorn) circa la prima proposta di riforma presentata da Giolitti: «quello che era proposto [...] era un vero "balzo in avanti" se confrontato all'assetto precedente, che era, invece, fortemente ancorato sulle preferenze nazionali e su un sistema di quote predefinite tra i diversi Stati. Proprio per questo l'impostazione di Giolitti trovò una ferma opposizione tra le persone che avevano sviluppato il sistema precedente e che favorivano un sistema basato su negoziati bilaterali tra i Ministeri nazionali e le singole Direzioni generali della Commissione» (MANZELLA G. P., *Intervista a Philip Lowe. Gli inizi della politica di coesione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2010, pp. 1469-1483).

<sup>103</sup> Regolamento del Consiglio n. 1787/84, *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale*, del 19 giugno 1984, in G.U.C.E. L 169, del 28 giugno 1984.

stanziati «*in funzione dell'attuazione delle priorità e dei criteri stabiliti*» (art. 4, par. 5), ma rassicurava gli Stati sulla somma minima che avrebbero ricevuto.

Veniva, inoltre, rafforzato l'approccio programmatico con la previsione che, alla fine del 1987, le risorse complessive destinate ai programmi dovessero raggiungere il 20% delle risorse totali (art. 6) e l'istituzione di due nuove tipologie di programmi: i «programmi comunitari», evoluzione delle azioni comunitarie specifiche di sviluppo regionale già previste nel regolamento del 1979, e i «programmi nazionali di interesse comunitario».

I programmi comunitari (artt. 7-9) erano avviati su iniziativa della Commissione e definiti dagli Stati membri di concerto con l'amministrazione comunitaria e sulla base di criteri stabiliti dal Comitato di politica regionale. Si trattava di «*un insieme di azioni coerenti, pluriennali, connesse direttamente con la realizzazione degli obiettivi comunitari e con l'attuazione delle politiche della Comunità*» (art. 7, par. 1) e si riferivano ad aree territoriali, anche diverse da quelle individuate a livello nazionale relative a più Stati. Il contributo FESR poteva essere pari al 50-55% dell'insieme delle spese pubbliche.

I programmi nazionali di interesse comunitario (artt. 10-12) erano, al contrario, definiti dagli Stati membri con la consultazione delle autorità sub-nazionali. Seppur comprendenti interventi localizzati nelle sole aree individuate dalla disciplina nazionale e diretti al perseguimento di obiettivi nazionali, dovevano avere una significativa rilevanza comunitaria, cioè essere coerenti con gli obiettivi comunitari di sviluppo regionale. Alla Commissione spettava la valutazione delle rilevanza comunitaria delle azioni previste dal programma e l'adozione.

Sempre sul piano degli strumenti programmatici, la proposta riconosceva le «operazioni integrate di sviluppo», cioè «*un insieme coerente di investimenti pubblici e privati*» avviate negli anni precedenti in via sperimentale a Napoli e Belfast, prevedendo la possibilità, per investimenti e azioni che rientrassero in un'impostazione integrata di sviluppo, di «*beneficiare di una priorità nella gestione delle risorse del FESR*» (art. 34)

Il regolamento conteneva, poi, disposizioni destinate a definire il ruolo strategico della Commissione e ad assicurare l'effettività dell'amministrazione nazionale: aumento della capacità di monitoraggio e valutazione dell'amministrazione comunitaria, preparazione di rapporti informativi sull'attuazione dei programmi da parte di quelle nazionali, definizione di un metodo di valutazione per la verifica dell'interesse comunitario (artt. 1-2)<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Sul piano comunitario, la Commissione rafforzò i rapporti con Parlamento e Consiglio. Il lungo periodo di negoziazione aveva messo in luce la necessità di un continuo dialogo tra le tre istituzioni,

La riforma posta in essere nel 1984 costituiva sicuramente un avanzamento verso la configurazione di un sistema più integrato di politica regionale secondo l'impostazione voluta dalla Commissione. Infatti, da una parte, grazie al consolidamento della funzione di coordinamento della Commissione ed all'aumento delle capacità di monitoraggio, controllo, valutazione dell'amministrazione comunitaria, l'azione di condizionamento esercitata dalla Commissione sulle scelte nazionali risultava più pregnante. Dall'altra, si andavano configurando rapporti diretti tra il livello comunitario e quello sub-nazionale che, nel corso del tempo, sarebbero diventati così forti da mettere in dubbio il ruolo del livello nazionale.

Nonostante i passi avanti compiuti, alcuni problemi restavano irrisolti: mancava ancora un meccanismo di verifica del rispetto del principio di addizionalità il quale veniva continuamente disatteso dagli Stati; sebbene le risorse destinate al FESR fossero quasi raddoppiate (in termini di percentuale sul budget comunitario) rispetto al 1975, esse risultavano ancora esigue rispetto al fine di riequilibrare i divari territoriali all'interno del mercato comune; malgrado il rafforzamento degli strumenti di programmazione, la maggior parte dei fondi venne indirizzata verso la realizzazione di singoli progetti attestando che «non era ancora stata sconfitta la logica degli interventi “a pioggia”, ossia degli interventi a strappi, quasi segmenti, voluti occasionalmente, che [...] non poterono esercitare alcun effetto di propulsione sulle economie arretrate»<sup>105</sup>.

### 1.2.2 I Programmi Integrati Mediterranei

Subito dopo l'adozione del regolamento di riforma del 1984, il Consiglio approvò il Regolamento n. 2088/85 istitutivo dei Programmi Integrati Mediterranei (PIM)<sup>106</sup>, i quali furono la risposta politica della Comunità alla minaccia di veto della Grecia all'allargamento della CEE a Spagna e Portogallo. Secondo il governo greco, infatti, l'allargamento a questi due Paesi avrebbe arrecato un grave danno economico al proprio paese perciò, in cambio del suo voto favorevole, chiedeva delle misure compensative.

L'art. 1 del regolamento a conferma di ciò recitava: «È prevista un'azione comunitaria specifica a beneficio delle regioni meridionali della Comunità nella composizione attuale. Questa azione ha l'obiettivo di migliorare le strutture socio-economiche di queste regioni, in particolare della Grecia, per permettere loro di

---

per tale ragione fu istituita la prassi dello “scambio di vedute” annuale con finalità di valutare i principi della disciplina e verificarne la concreta attuazione.

<sup>105</sup> CARUSO F., *Riflessioni sull'Historique della “politica regionale” comunitaria*, cit., pp. 155-156.

<sup>106</sup> In G.U.C.E. L 197 del 27 luglio 1985. I PIM furono approvati dal Consiglio Europeo durante il Vertice di Bruxelles del marzo 1985.

*adattarsi nelle migliori condizioni possibili, alla nuova situazione creata dall'allargamento. Questa azione è esercitata attraverso la partecipazione della Comunità alla realizzazione di Programmi integrati mediterranei, in seguito denominati PIM, di una durata massima di sette anni, presentati dalla Commissione».* Le azioni comunitarie condotte tramite i PIM, quindi, miravano a migliorare le strutture socio-economiche delle regioni più colpite dalle conseguenze dell'allargamento considerando specificatamente tre obiettivi: lo sviluppo, l'adeguamento e il sostegno all'occupazione e al reddito<sup>107</sup>.

Nonostante il loro carattere “compensativo”<sup>108</sup> e una dotazione finanziaria non particolarmente cospicua<sup>109</sup>, i PIM risultarono particolarmente importanti poiché, grazie ad essi, l'amministrazione comunitaria poté portare avanti la sperimentazione del modello di integrazione, sia tra i vari strumenti finanziari comunitari e nazionali, sia tra soggetti di livelli diversi, tramite lo strumento del contratto di programma tra le parti interessate (Comunità, Stato membro e livello di governo locale designato), modello che sarà alla base della riforma dei fondi strutturali del 1988 e che delineerà quella che può ormai definirsi come la disciplina ordinaria dei fondi<sup>110</sup>.

L'art. 3 del regolamento disponeva, difatti, quanto segue: «*Per contribuire alla realizzazione dei PIM, si può ricorrere ai mezzi di finanziamento seguenti:*

- *risorse aggiuntive specifiche;*
- *il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) sezione orientamento, in seguito denominati Fondi;*
- *i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) su risorse proprie e su risorse del nuovo strumento comunitario (NSC).*

*L'utilizzazione dei Fondi avviene nel rispetto delle norme proprie di ciascuno di questi mezzi di finanziamento[...].»*

<sup>107</sup> Si noti che i PIM sarebbero andati a favore anche di Italia e Francia.

<sup>108</sup> I PIM testimoniano chiaramente come la politica regionale fosse stata inizialmente immaginata come strumento compensativo a favore degli Stati più deboli affinché appoggiassero le altre politiche comunitarie (mercato unico, unione monetaria e allargamento) volute dagli Stati più forti. La politica regionale, almeno nei suoi primi 10 anni (dall'istituzione del FESR), si configurava dunque come un “indennizzo” per i costi che il processo di integrazione imponeva agli Stati deboli.

<sup>109</sup> Secondo Jean Charles Leygues, allora Vice Capo di Gabinetto di M. Pisani, membro della Commissione Europea, il fatto che i PIM fossero dotati di poche risorse fu una fortuna per il programma in quanto gli altri Stati membri, Germania e Regno Unito in particolare, non videro la loro istituzione come una minaccia ai propri interessi nazionali. MANZELLA G. P., *Intervista a Jean Charles Leygues*, cit.

<sup>110</sup> Così parla dei PIM Jean Charles Leygues: «si stanno ponendo le basi per qualcosa che cambierà in profondità l'intervento regionale ed i rapporti». *Ibidem*, p. 1074.

Il successivo art. 4 indicava le modalità per assicurare tale integrazione tra i Fondi, tramite la predisposizione di «azioni [...] complementari tra di loro ed adeguate alle caratteristiche delle varie regioni e zone», il che implicava il coordinamento tra politiche nazionali e comunitarie e la cooperazione tra i diversi livelli coinvolti nell'attuazione dei PIM, in particolare con le regioni, destinatarie dirette dell'intervento<sup>111</sup>. Il coinvolgimento dei governi locali era previsto dallo stesso art. 5, c. 2, il quale disponeva che i piani fossero elaborati «all'opportuno livello geografico delle autorità designate da ciascuno Stato membro interessato». «Si rafforzano, così, i rapporti diretti del livello europeo con le amministrazioni territoriali [...] e si «by-passano» gli Stati che sino a quel momento erano stati i principali ostacoli all'affermarsi della politica regionale»<sup>112</sup>.

Boncinelli e Caretti affermano che la disciplina segna, in questo senso, «il passaggio dal «regionalismo funzionale» della Comunità ad un «regionalismo istituzionale»: dalla considerazione, cioè, delle regioni europee come mere dimensioni geografiche dell'azione comunitaria alla considerazione delle medesime come livelli istituzionali di governo, da associare agli organi di governo nazionali e comunitari in un rapporto di «partnership», in vista del conseguimento di determinati obiettivi di riequilibrio economico e sociale»<sup>113</sup>.

### 1.3 L'affermazione della politica di coesione economica e sociale (1986-1999)

Nella seconda metà degli anni '80 si realizzò, con la riforma dei Fondi strutturali del 1988, quella che era la visione «giolittiana» di una politica regionale effettivamente comunitaria, attuata attraverso il coordinamento delle diverse politiche regionali nazionali e la stretta cooperazione tra i vari livelli di governo, sotto la guida della Commissione ed al fine di raggiungere «lo sviluppo armonioso della Comunità».

---

<sup>111</sup> Si pongono con i PIM le basi di quel processo che porterà le regioni e gli enti locali ad avere un peso ed una visibilità sempre maggiore nell'attuazione della politica regionale – aiutati anche dall'affermazione del principio di sussidiarietà – e che ha portato parte della dottrina e della letteratura a parlare di un «Europa delle Regioni».

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 1074. Continuando, Jean Charles Leygues ricorda che un altro processo, questa volta interno agli Stati, aiutò il riconoscimento di competenze a favore del livello regionale: la fase di riflessione in senso regionalista che vivevano in quel momento alcuni Stati, in particolare, Francia e Italia.

<sup>113</sup> BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, in CHITI M. P., GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale – Tomo IV*, seconda ed., Milano, 2007, p. 2002.



Il cambiamento fu reso possibile anche dal mutamento del contesto economico (la situazione economica degli Stati andava migliorando rispetto alla crisi del periodo precedente), istituzionale (la fase di stallo del processo di integrazione della Comunità europea che andava avanti dalla metà degli anni '70 aveva mostrato i limiti di un sistema decisionale ancorato al criterio dell'unanimità e legato alle dinamiche intergovernative) e finanziario (il nuovo assetto finanziario della Comunità scaturito dal Consiglio europeo di Fontainebleau<sup>114</sup>), che risultava adesso più favorevole all'azione della Commissione, in particolare del nuovo Presidente della Commissione Jacques Delors, per la riforma dei Fondi.

Ma i fatti che posero in primo piano la necessità di una riforma radicale della politica regionale furono essenzialmente due: il compiuto allargamento a Spagna e Portogallo e la spinta verso un'accelerazione della realizzazione del mercato interno<sup>115</sup>. Entrambi i fenomeni avrebbero comportato un aggravamento degli squilibri territoriali, rendendo necessaria la presenza di una politica regionale forte, capace di compensare gli effetti distorsivi di entrambi i processi e sostenere le regioni più deboli nel portare avanti azioni di trasformazione strutturale tale da permettere loro di rispondere efficacemente alle sfide poste che si presentavano<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Durante il Consiglio europeo di Fontainebleau del 25 e 26 giugno si mise fine al confronto tra Gran Bretagna, guidata allora dal primo ministro Margaret Thatcher, e la Comunità europea sulla c.d. questione del "giusto ritorno". Il problema, che paralizzò la politica europea per cinque anni, riguardava il deficit britannico nei confronti del bilancio comunitario, cioè il fatto che il Regno Unito contribuiva economicamente alle entrate della Comunità più di quanto ricevesse da quest'ultima in termini di finanziamento; per tale ragione richiedeva un "rimborso" perenne al fine di riequilibrare la situazione. Il Consiglio di Fontainebleau, per chiudere la questione, fu costretto a riconoscere al Regno Unito un rimborso forfettario ma permanente che concedeva alla Gran Bretagna una riduzione dei contributi che sarebbe stata tenuta a versare. Per un approfondimento del tema si rimanda a: Consiglio europeo di Fontainebleau del 24 e 25 giugno 1984 – *Conclusioni della Presidenza*, disponibile on-line al seguente link: [http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/fontainebleau-european-council.-25-and-26-june-1984\(1\)/v](http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/fontainebleau-european-council.-25-and-26-june-1984(1)/v); PERISSICH R., *le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici*, in SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010, p. 30 ss.; GREGANTI M., *I saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*, in SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*. cit., p. 43 ss.

<sup>115</sup> Ci si riferisca al Libro bianco della Commissione in cui si indicavano i passi per il completamento del mercato interno entro il 1992, COM (85) 310 *Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo* (Milano, 28-29 giugno 1985). La Commissione fa espresso riferimento alla possibilità che il completamento del mercato unico possa esacerbare le disparità regionali: «The Commission is firmly convinced that the completion of the Internal Market will provide an indispensable base for increasing the prosperity of the Community as a whole. The Commission is, however, conscious that there may be risks that, by increasing the possibilities for human, material and financial services to move without obstacle to the areas of greatest economic advantage, existing discrepancies between regions could be exacerbated and therefore the objective of convergence jeopardized. This means that full and imaginative use will need to be made of the resources available through the structural funds. The importance of the funds will therefore be enhanced» (punto 21, p. 8).

<sup>116</sup> «[...] vi era il rischio che una più accesa competizione potesse condurre ad accrescere la situazione di squilibrio e, quindi, di instabilità all'interno della Comunità. La totale applicazione del nuovo

Si configurava, quindi, una stretta correlazione tra politica regionale e sostenibilità del mercato unico, correlazione messa in luce dalla stessa Commissione europea e dagli studi condotti da autorevoli economisti<sup>117</sup> in merito alla costruzione del mercato unico. Lo stesso Delors considerava la politica regionale come la condizione stessa del compimento del mercato unico e del suo successo<sup>118</sup>, configurandola come quarto pilastro dell'Unione economica europea insieme a: mercato interno, politica della concorrenza e coordinamento delle politiche economiche<sup>119</sup>.

---

orientamento di politica economica richiedeva pertanto una decisa inversione di tendenza nella definizione e nello svolgimento della politica regionale della CE [...]. Inoltre, la regolamentazione allora vigente era tale da terminare un beneficio maggiore a favore degli Stati membri più avanzati e/o sviluppati, in quanto le procedure di ammissione ai contributi comunitari richiedevano notevoli capacità organizzative, strutture amministrative efficienti ed attrezzate [...]. BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, cit., pp. 86-87.

<sup>117</sup> Ci si riferisce in particolare ai lavori condotti da Tommaso Padoa-Schioppa, *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Bologna, 1987, e Paolo Cecchini, *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single European Market*, Inghilterra, 1988. Padoa-Schioppa, nella sua relazione del 1987, riconosceva la presenza di forti rischi di aumento degli squilibri in seguito al processo di liberalizzazione del mercato, perciò proponeva l'adozione di «adeguate misure di accompagnamento volte ad accelerare i processi di adattamento nelle regioni e nei paesi strutturalmente deboli».

<sup>118</sup> DELORS J., *Programma di lavoro della Commissione per il 1986. Presentazione al Parlamento europeo da parte del Presidente Jacques Delors e risposta a conclusione del dibattito*, Strasburgo, 19 febbraio 1985, in Boll. CE, suppl. 1-86. (disponibile on-line al seguente link: [http://bookshop.europa.eu/it/programma-di-lavoro-della-commissione-per-il-1986-pbCBNF86001/downloads/CB-NF-86-001-IT-C/CBNF86001ITC\\_001.pdf;pgid=Iq1Ekni0.1ISR00OK4MycO9B0000q-zwimEn:sid=oxTvZqFEvSDvY\\_VbzaBxwcNh7nfxFKaXpcc=?FileName=CBNF86001ITC\\_001.pdf&SKU=CBNF86001ITC\\_PDF&CatalogueNumber=CB-NF-86-001-IT-C](http://bookshop.europa.eu/it/programma-di-lavoro-della-commissione-per-il-1986-pbCBNF86001/downloads/CB-NF-86-001-IT-C/CBNF86001ITC_001.pdf;pgid=Iq1Ekni0.1ISR00OK4MycO9B0000q-zwimEn:sid=oxTvZqFEvSDvY_VbzaBxwcNh7nfxFKaXpcc=?FileName=CBNF86001ITC_001.pdf&SKU=CBNF86001ITC_PDF&CatalogueNumber=CB-NF-86-001-IT-C)). In effetti per Delors l'Europa era un progetto “politico”, non solo “economico” che doveva basarsi su tre elementi da sviluppare contemporaneamente: mercato interno, politica monetaria e componente sociale (MANZELLA G. P., *Intervista a Eneko Landaburu. La politica regionale europea tra Delors e Barnier*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2, 2010, pp. 701-716).

<sup>119</sup> PADOA-SCHIOPPA T., *Efficienza, stabilità ed equità*. cit. Il coordinamento delle politiche economiche era un obiettivo intermedio nel percorso verso l'UEM e l'integrazione economica della Comunità. Successivamente al Rapporto Werner del 1970 e alla crisi di Bretton Woods, i tentativi per la realizzazione della convergenza economica e la costruzione di una zona di stabilità monetaria, andarono avanti con l'attuazione del Sistema monetario europeo (SME, insieme di accordi stipulati nel 1979 fra i Paesi membri della CEE allo scopo di stabilizzare i rapporti di cambio fra le rispettive monete), entrato in vigore il 13 marzo 1979, e l'istituzione dell'Unità di conto europea (ECU), «una moneta-paniere composta di tutte le valute degli Stati membri, alle quali era riconosciuto un certo peso in proporzione al contributo che ciascun Paese di riferimento era in grado di dare al PIL comunitario» (DRAETTA U., PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, cit., p. 277). Con l'AUE (vedi oltre), che inserisce nel Titolo II della Parte Terza del Trattato il Titolo «Cooperazione in materia di politica economica e monetaria» (artt. 102A ss.), la necessità della convergenza delle politiche economiche e monetarie diventa giustificabile in vista della realizzazione dell'unione economica e monetaria, ormai formalmente obiettivo della Comunità. Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda a: GIAVAZZI F., MICOSSI S., MILLER M. H. (a cura di), *Il sistema monetario europeo*, Roma, Bari, 1993; VAN YPERSELE J., KOEUNE J.C., *Il sistema monetario europeo: origini, funzionamento e prospettive*, Bruxelles, 1985; LOUIS J.V., *Dal Sistema*

L'accresciuta importanza acquisita dalla politica regionale pose in primo piano quegli elementi di criticità (dimensione finanziaria troppo esigua che non permetteva una risposta efficace ai problemi di squilibrio regionale; intervento regionale scarsamente efficiente; insufficiente visione strategica delle attività condotte; forte dipendenza dal livello statale che assoggettava il FESR a criteri di ripartizione puramente politici) che ne avevano fino ad allora limitato la capacità di incidere positivamente sugli squilibri regionali, e che, per tale ragione, rendevano necessaria un'ulteriore riforma del Fondo indirizzata a garantirne l'efficacia.

### 1.3.1 *L'AUE e la nuova disciplina sulla "coesione economica e sociale"*

Il primo passo verso la realizzazione di una politica regionale più efficace avvenne con l'introduzione, sul piano normativo, di una base giuridica esplicita su cui poggiare gli interventi comunitari di riequilibrio territoriale, che dotava formalmente la Comunità della competenza in materia. L'Atto Unico Europeo (AUE) infatti, disciplinò, per la prima volta a livello di Trattato, l'azione della Comunità nel campo della politica regionale, attraverso l'introduzione di 5 nuovi articoli (130 A – 130 E) inseriti nel nuovo Titolo V TCE denominato «Coesione economica e sociale»<sup>120</sup>.

L'art. 130 A individuava nel rafforzamento della coesione economica e sociale lo strumento utile al fine del compimento dell'obiettivo comunitario di uno «sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità» (art. 2 TCE); tale rafforzamento della coesione economica e sociale si sarebbe dovuto realizzare tramite la «riduzione del divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». In questo modo, l'AUE, da una parte, dotava la Comunità di una e propria politica per la riduzione delle disparità tra le regioni europee; dall'altra, identificava la stessa coesione economica e sociale come obiettivo comunitario, il cui raggiungimento era necessario e strumentale per lo sviluppo armonioso della Comunità europea.

---

*monetario europeo all'unione monetaria*, Bruxelles 1990 (disponibile on-line al link: [http://bookshop.europa.eu/it/dal-sistema-monetario-europeo-all-unione-monetaria-pbCB5890231/downloads/CB-58-90-231-IT-C/CB5890231ITC\\_001.pdf;pgid=y8dIS7GUWmDSR0EAIMEUUsWb0000h6I0TWaX;sid=lp9\\_cfMUq8p\\_calNqu7h1pEx2\\_xhA753iO0=?FileName=CB5890231ITC\\_001.pdf&SKU=CB5890231ITC\\_PDF&CatalogueNumber=CB-58-90-231-IT-C](http://bookshop.europa.eu/it/dal-sistema-monetario-europeo-all-unione-monetaria-pbCB5890231/downloads/CB-58-90-231-IT-C/CB5890231ITC_001.pdf;pgid=y8dIS7GUWmDSR0EAIMEUUsWb0000h6I0TWaX;sid=lp9_cfMUq8p_calNqu7h1pEx2_xhA753iO0=?FileName=CB5890231ITC_001.pdf&SKU=CB5890231ITC_PDF&CatalogueNumber=CB-58-90-231-IT-C)).

<sup>120</sup> L'AUE fu firmato nel febbraio del 1986 ed entrò in vigore il 1° luglio del 1987. Esso consisteva in un insieme di disposizioni che modificavano e completavano i tre Trattati istitutivi delle Comunità europee. Si articolava in due Titoli differenti: uno comprendeva le modifiche istituzionali ai Trattati di Roma e le misure per conseguire l'obiettivo del completamento del Mercato Unico entro il 1992; l'altro fissava le disposizioni sulla cooperazione politica per definire una politica estera comune (per la prima volta veniva codificata). Per la prima volta viene utilizzato il termine "coesione" nel trattato.

I successivi articoli specificavano strumenti e procedure decisionali per lo sviluppo delle azioni comunitarie. L'art. 130 B definiva un sistema "duale" di intervento in cui Stati membri e istituzioni CE concorrevano alla realizzazione della coesione economica e sociale: gli Stati membri avrebbero dovuto coordinare le proprie politiche economiche ed indirizzarle verso gli obiettivi della coesione; le istituzioni comunitarie avrebbero dovuto elaborare ed attuare le politiche comuni tenendo in considerazione gli obiettivi dell'art. 130 A, al raggiungimento dei quali contribuivano anche le azioni finanziate dai Fondi a finalità strutturale (FESR, FEAOG, FSE), la BEI e gli altri strumenti finanziari.

Il FESR, in particolare, continuava ad essere il Fondo di riferimento per la correzione degli squilibri regionali ed il suo intervento veniva indirizzato «*allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali*» (art. 130 C).

Il testo dell'art. 130 D dava mandato alla Commissione di definire una proposta normativa diretta ad adeguare le regole e il funzionamento dei fondi ai loro nuovi obiettivi, razionalizzando la missione dei fondi, rendendoli più efficaci e aumentando il coordinamento tra loro. A tal fine si prevedeva l'adozione di un regolamento quadro, approvato dal Consiglio all'unanimità, e di un regolamento di coordinamento da approvarsi, invece, a maggioranza qualificata (denotando maggiori spazi di azione per la Commissione).

L'AUE rappresenta una delle revisioni più importanti del Trattato, con esso la "coesione" diventa una parola chiave del vocabolario europeo, arricchendo il processo di integrazione di un principio di solidarietà tra Stati membri che si esplica ora formalmente, non solo con la convergenza delle politiche economiche, ma anche con la riduzione delle disparità regionali<sup>121</sup>.

### 1.3.2 *La Commissione Delors e la "rivoluzione dei fondi strutturali": dai progetti ai programmi*

Anche sul piano organizzativo e finanziario si verificarono dei mutamenti che rispecchiavano la rinnovata attenzione per la politica regionale. Circa l'assetto organizzativo, fu istituita una nuova Direzione Generale all'interno della Commissione, la XXII, cui erano attribuiti i compiti della task force voluta da Giolitti nel 1977. Sul piano finanziario, fu presentato, nel 1987, il c.d. «Pacchetto Delors I»<sup>122</sup> che prevedeva: il rafforzamento delle politiche regionali, tramite il raddoppiamento delle risorse destinate a FESR, FSE e FEAOG; la riforma della

<sup>121</sup> European Commission, *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*, cit.

<sup>122</sup> Commissione Europea, *Realizzare l'Atto Unico: una nuova frontiera per l'Europa*, COM (87) 100; *Rapporto sul finanziamento del bilancio comunitario*, COM (87) 101, del 15 febbraio 1987.

politica agricola comune; la riforma del bilancio CEE con l'introduzione di una nuova fonte di entrate legate al RNL degli Stati membri.

La proposta fu sostanzialmente accolta dagli Stati membri che si accordarono per l'introduzione della c.d. "quarta risorsa"<sup>123</sup>, ovvero una quota derivante dal RNL nazionale (decisa dal Consiglio periodicamente) e versata direttamente alla Comunità, che avrebbe dovuto portare ad un aumento significativo del bilancio comunitario<sup>124</sup>. All'aumento del budget della Comunità seguì l'aumento delle risorse per la politica regionale, arrivando a rappresentare più di un quarto di quelle totali e cessando di essere considerate «elementi di un sistema di compensazione finanziaria» per essere chiamate a «svolgere, accanto alle politiche nazionali e

<sup>123</sup> Questa nuova risorsa fu introdotta al fine di aumentare la coerenza tra il contributo degli Stati membri al bilancio comunitario e la loro ricchezza nazionale. DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013*, cit., p. 15.

<sup>124</sup> La risorsa basata sul reddito nazionale lordo si andava ad aggiungere alle altre tre "risorse proprie" della Comunità per il finanziamento del bilancio comunitario. Tali risorse proprie sono: i prelievi agricoli e i contributi settore zucchero, i dazi doganali (queste prime due sono tradizionalmente ricomprese nella categoria "risorse proprie tradizionali" in quanto le prime risorse attribuite alla CEE a partire dal periodo 1971-1975) e la risorsa basata dall'imposta sul valore aggiunto (risorsa IVA), introdotta nel 1970 ma attuata solo nel 1980 [[http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134011\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134011_it.htm)]. Per un approfondimento in merito alla strutturazione del bilancio europeo, alle caratteristiche delle risorse proprie dell'Unione, alla loro evoluzione e alle criticità relative all'attuale sistema di finanziamento del bilancio UE si rimanda a: European Commission, *European Union Public Finance. Fourth edition*, Lussemburgo, 2008, disponibile online all'indirizzo [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public\\_fin/EU\\_pub\\_fin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fin/EU_pub_fin_en.pdf); ZATTI A., *Il finanziamento dell'Unione Europea e il sistema delle risorse proprie*, Padova 2002; DASTOLI P. V., *Le risorse proprie*, in SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*, cit., p. 279 ss.; MULAZZANI M., GORI E., *Il bilancio generale e i finanziamenti dell'Unione Europea*, Collana di Studi economico-aziendali «Alberto Riparbelli», Milano, 2003; CNEL – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *La finanza dell'Unione Europea tra allargamento e ambizioni federali – Rapporto di ricerca*, 18 giugno 2003, disponibile online all'indirizzo [http://www.cnel.it/53?shadow\\_documenti=10886](http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=10886); LETIZIA L., *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione Europea*, Napoli, 2005; NUGENT N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, 2008, p. 85 ss.; BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona. Nuova edizione riveduta e aggiornata*, Bologna, 2010, p. 359 ss. Per un approfondimento in merito al dibattito, in sede europea, sulla necessità di modificare il sistema delle risorse proprie in modo da dotare l'Unione di un bilancio più solido e stabile e le possibili opzioni in tal senso, si rimanda a: CATTOIR P., *Options for an EU financing reform*, in "Notre Europe" – Policy paper 38, dicembre 2009, online all'indirizzo [http://www.institutdelors.eu/media/policypaper38\\_pcattoir.pdf?pdf=ok](http://www.institutdelors.eu/media/policypaper38_pcattoir.pdf?pdf=ok); LA CACHEUX J., *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource. The Case for a European Tax*, in "Notre Europe" – Studies n. 57, aprile 2007, online all'indirizzo [http://www.institutdelors.eu/media/etud57-fundingtheubudget\\_02.pdf?pdf=ok](http://www.institutdelors.eu/media/etud57-fundingtheubudget_02.pdf?pdf=ok); IOZZO A., MICOSSI S., SALVEMINI M. T., *A new budget for the European Union?*, CEPS Policy brief, n. 159, maggio 2008, disponibile online all'indirizzo <http://aei.pitt.edu/9393/2/9393.pdf>.

regionali e di concerto con le medesime, un ruolo importante per la convergenza delle economie»<sup>125</sup>.

I cambiamenti fin qui delineati costituirono la base, decisamente più solida, su cui poggiò la riforma dei Fondi strutturali del 1988 che, nelle intenzioni della Commissione, sarebbe dovuta essere globale partendo già dalla denominazione: non più “politica regionale europea”, bensì “politica di coesione economica e sociale”<sup>126</sup>. Ed infatti, il quadro delineato nella proposta di regolamento presentata nell’agosto del 1987 risultava completamente rinnovato negli assetti organizzativi, nelle dinamiche di funzionamento, negli strumenti e negli obiettivi, rispetto al quello vigente fino allora.

I negoziati sulla proposta furono, in questa occasione, abbastanza semplici e si conclusero con la sostanziale accettazione dell’impostazione della Commissione<sup>127</sup>. Nel giugno 1988 fu adottata la nuova disciplina sui Fondi strutturali, articolata in tre livelli normativi<sup>128</sup> costituiti da cinque atti tra loro collegati: un regolamento quadro della materia n. 2052/88<sup>129</sup> (primo livello); un regolamento di attuazione, n. 4253/88<sup>130</sup>, appositamente dedicato al coordinamento dei tre Fondi (secondo livello); tre regolamenti specifici relativi ai singoli Fondi a finalità strutturale, nn. 4254/88<sup>131</sup>, 4255/88<sup>132</sup> e 4256/88<sup>133</sup>, (terzo livello). Attraverso la nuova tecnica regolamentare attuata, l’amministrazione comunitaria intendeva armonizzare gli aspetti procedurali e le forme di intervento dei tre Fondi, verso la

---

<sup>125</sup> Commissione Europea, *Portare l’Atto Unico al successo: una nuova frontiera per l’Europa*, COM (87) 100 def., del 15 febbraio 1987, p. 8.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 76 ss.

<sup>128</sup> SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., p. 40.

<sup>129</sup> Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, *relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia ed al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti*, in G.U.C.E. L 185 del 15 luglio 1988.

<sup>130</sup> Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, *recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall’altro*, in G.U.C.E. L 374 del 31 dicembre 1988, pp. 1-14.

<sup>131</sup> Regolamento (CEE) n. 4254/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, *recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale*, in G.U.C.E. L 374 del 31 dicembre 1988, pp. 15-20.

<sup>132</sup> Regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, *recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo*, in G.U.C.E. L 374 del 31 dicembre 1988, pp. 21-24.

<sup>133</sup> Regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, *recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento*, in G.U.C.E. L 374 del 31 dicembre 1988, pp. 25-28.

ricerca di una maggiore semplicità nella loro gestione e nell'attuazione degli interventi<sup>134</sup>.

Per prima cosa, fu introdotto un nuovo sistema per la ripartizione delle risorse tra i diversi Stati membri: il sistema delle “forcelle” fu sostituito da un meccanismo che legava l'ammontare finanziario spettante ad ogni singolo Stato a criteri socio-economici stabiliti a livello comunitario. In questo modo non si sarebbe più fatto riferimento alla normazione nazionale, piuttosto a quella comunitaria, per la distribuzione geografica degli interventi che, in questo modo, poteva venire meglio orientata verso le aree europee più svantaggiate.

In secondo luogo, furono per la prima volta enunciati quelli che possono considerarsi i principi guida, poi specificati e completati con la revisione del 1993, per l'azione dei Fondi strutturali: concentrazione, programmazione, partenariato e compartecipazione (o addizionalità).

Secondo il principio di **concentrazione**, le risorse dei Fondi strutturali non devono essere orientate al perseguimento di determinati obiettivi al fine di non disperdere le risorse in numerosi progetti ma di limitata entità e impatto. Per tale ragione, furono individuati cinque obiettivi prioritari (art. 1 del regolamento), di cui due aventi un'esplicita dimensione regionale, cioè rivolti a particolari regioni della Comunità europea aventi determinate caratteristiche (obiettivi 1, 2), a cui si aggiunge l'obiettivo 5b.

L'obiettivo 1 mirava a «*promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in cui lo sviluppo è in ritardo*» e riguardava le regioni NUTS<sup>135</sup> II, il cui

---

<sup>134</sup> La semplificazione del sistema di gestione dei fondi e di attuazione della politica di coesione, insieme con la ricerca della maggior coerenza degli interventi operati grazie ai diversi fondi, è un tema centrale in questa e, come si vedrà in seguito, nelle successive riforme della disciplina in questione, poiché è riconosciuto che una maggior semplicità delle procedure potrebbe favorire un uso più efficiente ed efficace di tali strumenti.

<sup>135</sup> La Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata elaborata dall'Eurostat nel 1988 al fine di fornire una ripartizione unica e uniforme delle unità territoriali per la compilazione di statistiche regionali per l'Unione europea. Da allora, la classificazione NUTS è stata utilizzata nella legislazione comunitaria sui fondi strutturali anche se, soltanto nel 2003, dopo 3 anni di preparazione, è stato adottato un regolamento apposito del Parlamento europeo e del Consiglio: Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, *relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS)*, G.U.C.E. n. L 154 del 21 giugno 2003 (modificato successivamente più volte, soprattutto a seguito dei successivi allargamenti della Comunità e dell'Unione europea, fino all'ultimo regolamento di modifica (UE) 868/2014 della Commissione, dell' 8 agosto 2014, in G.U.U.E. L 241 del 13 agosto 2014, entrato in vigore il 1° gennaio 2016). La classificazione NUTS è limitata al territorio economico degli Stati membri e non copre completamente il territorio cui si applica il trattato che istituisce la Comunità europea. Il territorio economico di ogni paese, secondo la definizione contenuta nella decisione 91/450/CEE della Commissione comprende anche un territorio extraregionale, costituito da parti del territorio economico che non possono essere annesse ad una determinata regione (spazio aereo, acque territoriali e piattaforma continentale, enclave, in particolare ambasciate, consolati e basi militari, depositi di petrolio, gas naturale, ecc. in acque internazionali, al di fuori della piattaforma

PIL pro-capite risultava inferiore al 75% della media comunitaria. Al perseguimento di tale obiettivo potevano contribuire tutti e tre i Fondi<sup>136</sup>; in particolare il FESR poteva destinare fino all'80% delle sue risorse (art. 12, par. 5).

Il secondo obiettivo mirava a «*riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale*» e riguardava le regioni NUTS III soddisfacenti i seguenti criteri: un tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria dei tre anni precedenti; un tasso di occupazione nel settore industriale superiore alla media comunitaria per qualsiasi anno a partire dal 1975; un livello occupazionale nel settore industriale in declino (art. 9, par.2, lett. a), b), c)). Per il presente obiettivo potevano essere utilizzate le risorse di FESR e FSE<sup>137</sup>.

---

continentale, gestiti da unità residenti). La classificazione NUTS è gerarchica. Ogni Stato membro è suddiviso in unità territoriali di livello NUTS 1 (per l'Italia corrispondenti a cinque aree macro-regionali: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole), ognuna delle quali è suddivisa in unità territoriali di livello NUTS 2 (per l'Italia le Regioni), a loro volta suddivise in unità territoriali di livello NUTS 3 (per l'Italia le Province). Il primo criterio di definizione delle unità territoriali sono le unità amministrative esistenti all'interno degli Stati membri. 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. Per stabilire in quale livello NUTS debba essere classificata una determinata classe di unità amministrative di uno Stato membro, si considera la dimensione media della classe di unità amministrative dal punto di vista della popolazione, secondo i limiti seguenti: NUTS 1, minimo 3 milioni – massimo 7 milioni di persone; NUTS 2, minimo 800 000 – massimo 3 milioni; NUTS 3, minimo 150 000 – massimo 800 000. Se la popolazione di un intero Stato membro è inferiore al limite minimo per un determinato livello NUTS, l'intero Stato membro costituisce una unità territoriale NUTS per tale livello. La popolazione di un'unità territoriale comprende le persone che risiedono abitualmente in quella zona  
[\[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.6.html\]](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html)

<sup>136</sup> L'elenco delle regioni ammissibili per l'Obiettivo 1, valido per cinque anni, era contenuto nell'Allegato I del regolamento (art. 8, par. 2 e 3). Successivamente, prima della scadenza di tale periodo, la Commissione avrebbe riesaminato l'elenco affinché il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, potesse adottare un nuovo elenco valido per il periodo successivo alla scadenza dei cinque anni (art. 8 par. 3). Per il periodo 1988-1993 le regioni ammissibili furono: tutto il territorio di Grecia, Irlanda, Portogallo; l'Irlanda del Nord (Regno Unito); i dipartimenti francesi d'oltremare e la Corsica (Francia); Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia (Italia); Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias e Murcia (Spagna). L'allocazione dei Fondi per Paese era: 2,1% Francia; 16,2% Grecia; 5,4% Irlanda; 24,5% Italia del sud; 17,5% Portogallo; 32,6% Spagna; 1,7% Irlanda del Nord (UK) (BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 72). Con la riunificazione della Germania nel 1990, anche i nuovi Länder tedeschi e la regione di Berlino est vennero inseriti nel presente obiettivo.

<sup>137</sup> L'eleggibilità per l'Obiettivo 2 veniva negoziata tra la Commissione e i governi nazionali. Furono dichiarate ammissibili 60 regioni in nove Stati membri. Grecia, Irlanda e Portogallo, poiché tutto il loro territorio era ammissibile sotto l'Obiettivo 1, non erano beneficiari delle risorse per l'Obiettivo 2. La ripartizione in percentuale era: 5% Belgio; 0,8% Danimarca; 17,6% Francia (tranne dipartimenti d'oltre mare e Corsica); 8,6% Germania; 6,1% Italia (tranne Meridione); 0,5% Lussemburgo; 1,9% Olanda; 19,7% Spagna (altre regioni); 39,7% UK (tranne Irlanda del Nord) (BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 72).



L'obiettivo 5b era invece rivolto a «*promuovere lo sviluppo delle zone rurali*», finanziato da FEAOG-Orientamento, FSE e FESR<sup>138</sup>, le cui zone ammissibili sono selezionate tenendo in considerazione il loro grado di sviluppo rurale, il numero di persone occupate nell'agricoltura, il livello di sviluppo economico ed agricolo, la situazione periferica e la sensibilità all'evoluzione del settore agricolo (art. 11, p. 2)<sup>139</sup>.

I rimanenti obiettivi (3, 4 e 5a) avevano una dimensione funzionale e, differentemente dai precedenti, erano di tipo orizzontale, cioè applicabili all'intero territorio della Comunità: l'obiettivo 3 mirava a «*lottare contro la disoccupazione di lunga durata*» e ad esso contribuiva il FSE; l'obiettivo 4 tendeva a «*facilitare l'inserimento professionale dei giovani*», tramite interventi a valere sul FSE; l'obiettivo 5a era indirizzato ad «*accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie*» e i relativi interventi potevano essere finanziati dal FEAOG-Orientamento.

L'art. 12 del regolamento, inoltre, disponeva una precisa «*concentrazione delle risorse di bilancio a favore delle regioni in ritardo in termini di sviluppo economico che sono interessate dalla realizzazione dell'obiettivo n. 1*» (par. 3), con un'attenzione particolare «*per le regioni meno prospere*» (par. 4).

L'allocazione dei fondi tra i diversi obiettivi, con maggior propensione a finanziare interventi per la costruzione di infrastrutture e la formazione della forza lavoro (come si deduce dagli stessi obiettivi su enunciati), riflette la convinzione della Commissione che le carenze strutturali delle regioni più povere fossero una conseguenza della mancanza di capitale fisico ed umano, per cui si doveva intervenire al fine di sopperire a tale mancanza.

Secondo il principio di **programmazione** le risorse si sarebbero dovute spendere in virtù di piani di sviluppo pluriannuali (non per singoli progetti selezionati a livello nazionale ed approvati annualmente dalla Commissione), al fine di coordinare gli interventi dei vari soggetti e dei diversi strumenti di programmazione ed evitare la dispersione di risorse. Questo avrebbe dovuto portare ad una maggiore coerenza nella formulazione delle strategie di sviluppo e alla

---

<sup>138</sup> Le regioni ammissibili erano in nove Stati membri; risultavano esclusi Grecia, Irlanda e Portogallo.

<sup>139</sup> Il totale delle risorse di tutti i Fondi strutturali per il periodo 1988-1993 era così suddiviso tra gli Stati membri: 1,18% Belgio; 0,64% Danimarca; 9,56% Germania; 9,38% Francia; 11,96% Grecia; 7,08% Irlanda; 17,08% Italia; 0,09% Lussemburgo; 1,15% Olanda; 13,42% Portogallo; 20,81% Spagna; 7,65% Regno Unito. La popolazione europea interessata all'azione dei Fondi era il 43,5%, percentuale non distante da quella della riforma precedente (41,3), ma, per via dei criteri usati per l'individuazione delle aree ammissibili, si registrava una significativa riduzione delle risorse per le aree del nord della Comunità a favore delle regioni periferiche dell'Europa meridionale, concentrando così gli interventi sulle regioni più deboli (VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*. cit., p. 19). L'Italia restava la seconda beneficiaria in termini assoluti della politica di coesione economica e sociale, subito dopo la Spagna.

certezza del finanziamento<sup>140</sup>. Le regioni dell'obiettivo 1 sarebbero state interessate da programmi di cinque anni, quelle dell'obiettivo 2 da programmi triennali.

Il processo di programmazione si sarebbe articolato in quattro fasi<sup>141</sup>, a partire, innanzitutto, dall'elaborazione, da parte delle autorità nazionali, dei "Piani di sviluppo regionale" (per l'obiettivo 1, art. 8, par. 4; artt. da 5 a 7 del reg. 4253/88)<sup>142</sup>, con cui lo Stato avrebbe definito una strategia unitaria di programmazione a partire dalle richieste delle autorità locali e si sarebbe assunto l'impegno di destinare alle operazioni individuate le risorse finanziarie indicate.

Durante la seconda fase la Commissione avrebbe definito, a seguito del negoziato con le autorità nazionali e locali, il "Quadro comunitario di sostegno" (Qcs) (artt. 8, par. 5; 9, par. 9, 10, par. 3 e 11, par. 3), contenente gli interventi da attuare coerentemente con le politiche comunitarie (linee prioritarie e forme dell'intervento comunitario, programma indicativo di finanziamento degli interventi e loro durata)<sup>143</sup>.

Durante la terza fase sarebbe stata data attuazione al Qcs tramite "Programmi operativi" (Po), definiti nel regolamento come «*un insieme organico di azioni pluriennali per la cui esecuzione si può far ricorso a uno o più Fondi, ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti ed alla BEI*» (art. 3, par. 5, comma 1), di livello statale e/o regionale, di durata pluriennale, «*intrapresi su iniziativa degli Stati membri o della Commissione, di concerto con lo Stato membro interessato*» (art. 3, par. 5, comma 3), in cui si sarebbero identificati gli interventi concreti da porre in essere (artt. da 8 a 13 del reg. 4253/88).

Infine, la quarta fase sarebbe stata dedicata al monitoraggio dei Po e alla valutazione (*ex ante* ed *ex post*) della corrispondenza tra gli interventi finanziati e gli obiettivi generali individuati nel regolamento (art. 6), al fine di legittimare maggiormente l'intervento regionale. Il monitoraggio, valutazione e sorveglianza

<sup>140</sup> BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 73

<sup>141</sup> BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, cit., pp. 2003-2004; BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, cit., p. 92; SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit.; BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 73 ss.; BACHE I., GEORGE S., BULMER S., *Politics in the European Union*, terza ed., Oxford, p. 426.

<sup>142</sup> Per l'obiettivo 2 si fa riferimento al "Programma di riconversione regionale e sociale" (art. 9, par. 8) mentre, per l'obiettivo 5b al "programma di sviluppo delle zone rurali" (art. 11, par. 3).

<sup>143</sup> Il Piano di sviluppo regionale e il Qcs definivano la strategia di sviluppo integrata comunitaria e nazionale. Diversamente da quanto previsto per i PIM, però, il Qcs non si configurava come un "accordo di programma" dal quale derivavano obblighi per entrambe le parti (Commissione e Stato membro), bensì si trattava di una "dichiarazione di intenzione" (art. 10, par. 2 del reg. 4253/88) che produceva effetti vincolanti solo per la Commissione. Gli Stati membri sarebbero stati così vincolati solo al rispetto del diritto comunitario nel suo complesso (pena la mancata erogazione dei contributi finanziari da parte della Commissione), ma non al rispetto del Qcs. SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., p. 42.

erano assicurati da Commissione e Stati membri «*per mezzo di relazioni elaborate secondo procedure adottate di comune accordo, di controlli per sondaggio e di comitati costituiti a tal fine*», che si basavano su «*indicatori fisici e finanziari definiti nella decisione della Commissione che approva[va] le azioni in questione*» (art. 25, par. 1 e 2, reg. 4253/88). Inoltre, furono costituiti tutta una serie di Comitati, composti da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, aventi il compito di esprimere un parere sulle misure da adottare in riferimento ai diversi obiettivi e fondi (art. 17 del reg. 2052/88 e artt. 27-29 del reg. 4253/88).

Con il regolamento 2052/88 il principio di **partenariato** viene formalmente definito come: «*la stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. [...] la partnership è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni*» (art. 4, par. 1). Il partenariato avrebbe operato in senso sia verticale (tra livelli diversi di governo) sia orizzontale (fra autorità politiche e forze economiche). In questo modo la partecipazione delle amministrazioni territoriali fu estesa a tutte le fasi della programmazione, realizzando una stretta cooperazione tra livello comunitario e sub-nazionale, grazie anche alla costruzione e al rafforzamento dei rapporti diretti tra i due livelli derivanti dall'attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione. Il principio di partenariato mirava a rendere più efficace la politica di coesione, tramite il coinvolgimento diretto e formale degli attori sub-nazionali che, secondo la Commissione, avevano maggior familiarità con i problemi e le priorità regionali. In questo senso, tale principio è il principale esempio concreto dell'applicazione del principio di sussidiarietà e, allo stesso tempo, della visione di una politica regionale non solo “per” le regioni, ma “fatta dalle” regioni<sup>144</sup>.

Il principio di **compartecipazione** o **addizionalità**, infine, qualificava l'intervento finanziario della Comunità come complementare a quello nazionale (considerando 20 e art. 4, par. 1 reg. 2052/88). Con la programmazione '88-'93, in vista del raddoppio dei fondi per la politica di coesione e la maggior concentrazione delle risorse, che avrebbero comportato un maggior flusso delle stesse verso un minor numero di regioni, vennero rafforzati gli strumenti atti a garantire l'addizionalità dei Fondi e furono istituiti i Comitati di sorveglianza (art. 25, par. 3 reg. 4253/88) addetti al controllo dei meccanismi di spesa. In tal modo, la Commissione cercava di assicurare che l'aumento del bilancio europeo per la politica in questione generasse una crescita – almeno equivalente - degli interventi pubblici o pubblici/privati.

---

<sup>144</sup> BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 75.

Altri due aspetti sono da segnalare in merito alla nuova disciplina dei Fondi strutturali: l'istituzione delle "Iniziative comunitarie"<sup>145</sup> (art. 11, reg. 4253/88), sostitutive dei "Programmi comunitari", promosse dagli Stati membri su invito della Commissione ed attuate su aree di interesse comunitario, al fine di accompagnare le altre politiche europee ed a contribuire alla soluzione dei problemi comuni a diverse regioni (ad esse era destinato circa il 7,8% della dotazione del FESR); la previsione della possibilità di realizzare azioni di assistenza tecnica a favore delle amministrazioni al fine di migliorare la loro capacità di gestione dei fondi ed aumentarne così l'efficienza (art. 5, par. 2, lett. e).

---

<sup>145</sup> Le iniziative comunitarie proposte furono 16. Per l'elencazione e la relativa dotazione finanziaria si rimanda a: UNIONE EUROPEA – POLITICA REGIONALE, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, in Rivista Inforegio Panorama, n. 26, giugno 2008, disponibile online [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_it.pdf) alla pagina:

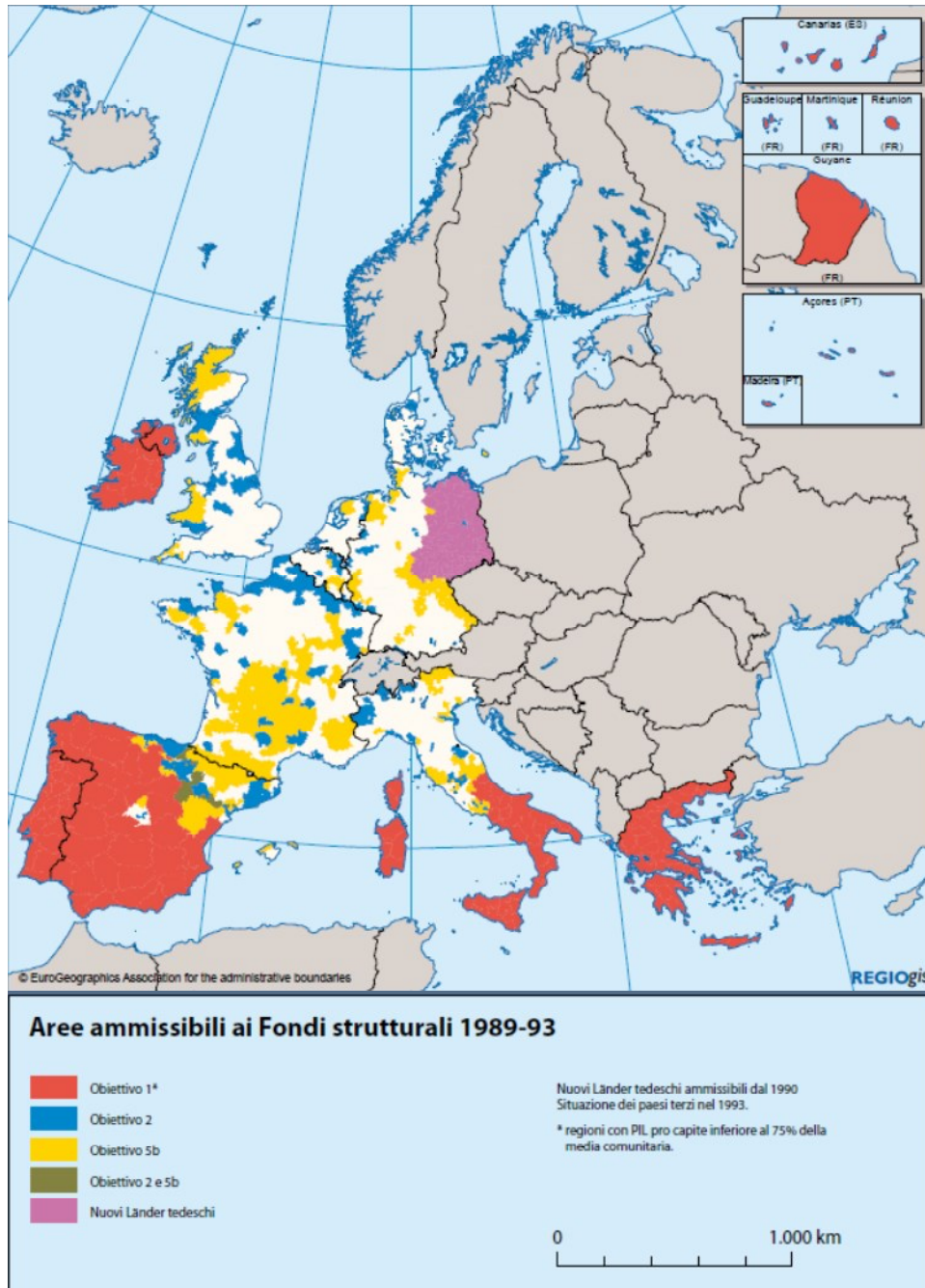


Fig. 1: Aree ammissibili ai Fondi strutturali 1989-1993

Fonte: Unione Europea – Politica Regionale, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, cit., p. 3.

Le innovazioni introdotte con la riforma del 1988 comportarono un cambiamento rilevante della politica di coesione, sia rispetto al ruolo dell'amministrazione comunitaria, sia rispetto al sistema ed alla natura stessa della politica. Il ruolo più centrale, di indirizzo strategico, che la Commissione acquisisce

nel sistema della coesione, unito ad un'attuazione decentrata a favore di una serie di attori istituzionali nazionali e sub-nazionali, dotano la politica di coesione di una dimensione effettivamente europea, verso la quale erano già indirizzate le proposte giolittiane, e configurano l'intervento regionale secondo tratti di maggior politicità rispetto a prima: la politica di coesione diventa, agli occhi della Commissione, un «tratto identitario della costruzione comunitaria»<sup>146</sup>.

### 1.3.3 *Il Trattato di Maastricht: la «costituzionalizzazione» della coesione economica e sociale ed il riconoscimento dell'importanza delle Regioni nel processo decisionale europeo*

La successiva revisione della disciplina sui Fondi strutturali, valida per il periodo 1994-1999 prese avvio in un contesto molto diverso rispetto alla precedente, in cui pesarono una serie di fattori: la compiuta riunificazione della Germania e l'ingresso nella Comunità di nuove regioni con forti ritardi nello sviluppo; la disgregazione del regime sovietico con l'inizio di un lungo processo di transizione dei Paesi ex satelliti di Mosca verso le economie di mercato e verso l'integrazione euro-atlantica, nell'ottica di una futura adesione alla Comunità europea<sup>147</sup>; l'ingresso

<sup>146</sup> MANZELLA G. P., *Tra l'Atto Unico e Maastricht: l'affermazione di una politica regionale «comunitaria»*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2008, p. 833. È comunque importante sottolineare ancora una volta come tale riforma sia stata possibile grazie ad una serie di fattori: un periodo di ottimismo economico, un forte dinamismo euro-istituzionale con una Commissione, quella Delors, forte; un momento di pausa nella crisi fiscale degli Stati membri ed un indebolimento della filosofia del libero mercato. Soprattutto, la Commissione riuscì ad ottenere l'approvazione della propria proposta (e quindi il rafforzamento della politica e del suo ruolo in essa) grazie all'esigenza, per gli Stati membri più forti, di procedere ad un avanzamento significativo e rapido verso lo sviluppo del mercato interno e l'adozione della moneta unica, con la conseguente necessità di ottenere l'appoggio degli Stati più deboli a tal fine (BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 76 ss.).

<sup>147</sup> Da ricordare che nel 1989, con Regolamento (CEE) n. 3906/85 del Consiglio, del 18 dicembre 1989, *relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia* (G.U.C.E. L 375 del 23 dicembre 1989, pp. 11-12) fu lanciato il programma comunitario PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy*), il cui obiettivo era di fornire assistenza finanziaria ai paesi partner (Polonia e Ungheria) affinché essi raggiungessero un livello di integrazione politica, economica e culturale tale da poter assumere i propri obblighi con la Comunità europea in vista di una futura loro adesione. I finanziamenti erano finalizzati a trasferire assistenza e sostegno tecnico, economico e infrastrutturale ai paesi beneficiari al fine di aiutare detti paesi a costruire un'economia di mercato basata sulla libera impresa e sull'iniziativa privata. Successivamente, il programma PHARE è stato esteso a tutti i dieci Stati candidati all'adesione nel 2004, costituendo il principale strumento finanziario della strategia di preadesione per i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) e concentrandosi su due obiettivi prioritari: aiutare le amministrazioni dei paesi candidati ad acquisire le capacità necessarie per attuare l'*acquis comunitario* e a familiarizzare con gli obiettivi e le procedure comunitari; allineare la loro industria e la loro infrastruttura di base alle norme comunitarie mobilitando gli investimenti necessari. Per maggiori informazioni si rimanda ai seguenti link:

di Austria, Finlandia e Svezia, paesi relativamente prosperi, nel 1994; la firma a Maastricht, il 7 febbraio 1992, e l'entrata in vigore, il 1° novembre 1993, del Trattato sull'Unione europea<sup>148</sup>; gli sforzi di stabilizzazione e risanamento finanziati imposti agli Stati membri, specie ai più deboli, per la realizzazione dell'unione monetaria<sup>149</sup>;

[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_it.htm); <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:e50004&from=IT>.

<sup>148</sup> Con il Trattato di Maastricht venne istituita l'Unione Europea, costituita da tre pilastri. Il primo pilastro era costituito dalle Comunità europee (la Comunità europea – CE - non più Comunità economica europea; la Comunità europea del carbone e dell'acciaio; l'Euratom) e riguardava i settori in cui gli Stati membri esercitano congiuntamente la propria sovranità attraverso le istituzioni comunitarie; il secondo pilastro era costituito dalla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e prevedeva un processo decisionale intergovernativo; il terzo pilastro riguardava la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (JAI), regolata sempre attraverso un processo decisionale intergovernativo (G.U.C.E. C 224 del 31 agosto 1992).

<sup>149</sup> L'Unione economica e monetaria (UEM) rappresenta un importante passo avanti del processo d'integrazione delle economie dell'UE. Essa comporta il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, una politica monetaria comune ed una moneta unica, l'euro. L'integrazione economica porta con sé i vantaggi offerti dalle maggiori dimensioni, da una maggiore efficienza e robustezza interna per l'economia dell'UE nel complesso e per quelle dei singoli Stati membri. Ciò offre, a sua volta, opportunità di stabilità economica, maggiore occupazione a diretto beneficio dei cittadini dell'Europa. In termini pratici, l'UEM è sinonimo di: coordinamento delle politiche economiche tra gli SM; coordinamento delle politiche di bilancio, in particolare attraverso la limitazione del debito e del disavanzo pubblico; una politica monetaria autonoma, gestita dalla Banca Centrale europea (BCE); la moneta unica nell'area euro. L'obiettivo del raggiungimento dell'UEM fu confermato dal Consiglio europeo di Hannover del 27-28 giugno 1988, il quale affidò ad un Comitato, guidato da Jacques Delors, il mandato di elaborare un progetto concreto per la sua realizzazione. Il successivo Consiglio europeo di Madrid del 1989, sulla base delle indicazioni contenute nel "Rapporto Delors", adottò un piano in tre fasi per la costruzione dell'UEM. Tale piano venne poi integrato nel Trattato di Maastricht, adottato nel dicembre del 1991, il quale contenne, tra l'altro, il Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea e il Protocollo sullo statuto dell'Istituto monetario europeo. La prima fase ebbe inizio il 1° luglio 1990 e prevedeva: completa libertà di circolazione dei capitali; rafforzamento della cooperazione fra le banche centrali; libero utilizzo dell'ECU (Unità di conto europea, sostituito in seguito dall'euro); miglioramento della convergenza economica. La seconda fase iniziò il 1° gennaio 1994: creazione dell'Istituto monetario europeo (IME); divieto di finanziamento del settore pubblico da parte delle banche centrali; maggiore coordinamento delle politiche monetarie; rafforzamento della convergenza economica; progressiva realizzazione dell'indipendenza delle banche centrali nazionali, da completarsi al più tardi entro la data di istituzione del Sistema europeo di banche centrali; lavori preparatori per la terza fase. La terza fase partì dal 1° gennaio 1999 e prevedeva: fissazione irrevocabile dei tassi di conversione; introduzione della moneta unica, l'euro; conduzione della politica monetaria unica da parte del Sistema europeo di banche centrali; entrata in vigore dei nuovi accordi europei di cambio (AEC II); entrata in vigore del patto di stabilità e crescita, adottato nel 1997 dal Consiglio europeo, che riguardava il controllo delle politiche di bilancio pubbliche dei Paesi adottanti l'euro, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Eurozona e garantire la disciplina di bilancio nell'ambito della UEM). Per il passaggio alla terza fase e l'adozione dell'euro, gli Stati membri avrebbero dovuto soddisfare determinati "criteri di convergenza", anche conosciuti come "parametri di Maastricht" (introdotti dal Trattato stesso: artt. 104 C e 109 J; "Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi" e "Protocollo sui criteri di convergenza di cui all'art. 109 J del Trattato che istituisce la Comunità europea"): il debito pubblico non doveva superare il 60% del prodotto interno lordo; il disavanzo nei conti dello Stato non poteva superare il 3% del PIL; l'inflazione doveva essere contenuta entro il limite dell'1,5% della media dei migliori tre Stati membri; i tassi di cambio dovevano rispettare i limiti di fluttuazione per almeno due anni, senza svalutazione nei confronti della moneta di qualsiasi altro Stato membro; i tassi di interesse a lungo termine non potevano superare di

la necessità di rafforzare la competitività industriale dell'Europa per "resistere" in un mercato sempre più globalizzato.

Tutti questi processi furono alla base del maggior rilievo politico attribuito alle questioni regionali e al conseguente maggior peso acquisito dalla politica di coesione, sempre più considerata come un insieme organico di misure in grado di bilanciare gli effetti negativi dell'integrazione economica, per la promozione di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato della Comunità, mediante la correzione degli squilibri interregionali e l'adeguamento strutturale delle regioni più deboli.

La rilevanza della politica di coesione in questo senso è riflessa nelle disposizioni del nuovo Trattato della CE, che consolidano il processo di "costituzionalizzazione" della coesione economica e sociale, riconoscendola tra i compiti della Comunità (art. 2 TCE)<sup>150</sup> e i suoi obiettivi (art. 3 j TCE). Con esse si conferma il passaggio, anticipato con l'Atto Unico, dalla politica regionale europea a quella di coesione economica e sociale e il conseguente implicito allargamento dei suoi ambiti; passaggio che testimoniava la presa di coscienza della necessità di un'azione europea integrata volta, non più soltanto alla riduzione dei divari tra le diverse aree della Comunità, ma soprattutto al «raggiungimento di un'omogeneità di condizioni economiche e sociali nel mercato interno»<sup>151</sup>.

---

più del 2% rispetto alla media dei tre Stati membri con i tassi di interesse più bassi. Scopo dei criteri di convergenza era quello di garantire che lo sviluppo economico all'interno dei Paesi che adottavano l'euro risultasse equilibrato. Il 1° gennaio 1999 undici paesi adottarono l'euro: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Successivamente, entrarono a far parte dell'euro: Grecia (2001); Slovenia (2007); Cipro e Malta (2008); Slovacchia (2009); Estonia (2011); Lettonia (2014) e Lituania (2015). Mentre tutti gli Stati membri dell'UE fanno parte dell'UEM, solo quelli che rispettano i criteri di convergenza entrano nell'Eurozona. Per questi ultimi, la politica monetaria è competenza esclusiva dell'Unione. [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/emu/index\\_it.html](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_it.html)]; [[http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/html/index\\_it.html](http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/html/index_it.html)]; [[www.lumsa.it/sites/default/files/UTENTI/u559/4.A..pdf](http://www.lumsa.it/sites/default/files/UTENTI/u559/4.A..pdf)]; DRAETTA U., PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea*. cit., p. 276 ss.; TOSATO G. L., BASSO R., *L'Unione economica e monetaria. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, Torino, 2007; JONES E., MENON A., WEATHERILL S., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, 2012, p. 453 ss. Per informazioni sul Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997 e sue successive modifiche e sulla *governance* economica dell'Unione europea si veda, per una visione d'insieme: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_it.html](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_it.html)

<sup>150</sup> «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato della attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità di vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

<sup>151</sup> MANZELLA G. P., *Tra l'Atto Unico e Maastricht: l'affermazione di una politica regionale «comunitaria»*, cit., p. 837. In merito alla politicità del concetto di coesione economica e sociale, il Comitato economico e sociale affermava che esso «non si esaurisce nel miglioramento assoluto delle condizioni, ma implica l'idea del riequilibrio, cioè della convergenza reale, intesa come avvicinamento tra i redditi disponibili, le strutture economiche e sociali, i sistemi di Welfare e delle



Le norme relative alla politica di coesione economica e sociale, contenute nel Titolo XIV, Parte Terza, artt. 130A-130E TCE, seppur modellate sulla base di quelle dell'Atto Unico, introducevano, comunque, importanti innovazioni in merito all'organizzazione, alle procedure di adozione della normativa sui fondi strutturali e ai mezzi di azione.

Per quel che concerne la struttura organizzativa, fu istituito un nuovo organo comunitario, il Comitato delle regioni (artt. 198 A ss.)<sup>152</sup>. Dotato di funzioni consultive in materia di politica di coesione nei confronti di Commissione, Consiglio e Parlamento, era composto dai rappresentanti delle collettività locali e regionali nominati su proposta dei governi nazionali e, nelle intenzioni della Commissione, avrebbe dovuto rappresentare gli interessi regionali nel processo politico europeo e rafforzare il collegamento tra le istituzioni sub-nazionali e quelle comunitarie<sup>153</sup>.

Riguardo agli aspetti procedurali, il Parlamento europeo si vedeva riconoscere maggiori poteri nel processo di adozione degli atti applicativi del FESR e del FSE (art. 130 E)<sup>154</sup> e funzioni di controllo sul processo di attuazione della spesa

---

relazioni industriali. In realtà è un concetto politico, che indica il grado di disparità tra le regioni "politicamente e socialmente tollerabile", quindi varia storicamente e diventa sempre più restrittivo, man mano che si consolida l'Unione economica e quella politica della Comunità» (parere del Comitato economico e sociale, *Coesione economica e sociale*, in G.U.C.E. C 98, del 21 aprile 1992, pp. 50-80).

<sup>152</sup> Secondo Maria Letizia Sciumbata, con la creazione del Comitato delle regioni, viene introdotto, «per la prima volta, il concetto di Regione, a livello comunitario, in senso istituzionale», nel senso che viene consentito alle collettività locali e regionali di partecipare attivamente al processo decisionale europeo, esprimendo le esigenze della popolazione di riferimento (SCIUMBATA M. L., *Il ruolo delle Regioni nella politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea*, Roma, 2001, p. 24).

<sup>153</sup> L'istituzione del Comitato delle regioni fu il risultato di una serie di considerazioni e processi caratterizzanti gli anni precedenti: l'accresciuta attenzione, da parte della Commissione, verso la dimensione territoriale della Comunità; il riconoscimento del fatto che solo con il coinvolgimento degli attori locali, consapevoli meglio di altri delle problematiche dei territori, gli interventi della politica regionale sarebbero potuti essere efficaci; la constatazione che erano proprio i governi locali e regionali responsabili dell'attuazione della politica di coesione; la consapevolezza che, per rafforzare la legittimità della politica di coesione, era importante promuoverla e farla conoscere ai cittadini. Poiché con la costituzione del CdR le entità sub-nazionali ottennero, per la prima volta, un canale di rappresentanza diretta a livello comunitario, rompendo il monopolio statale, parte della dottrina e della letteratura interpretarono tale evento come un cambiamento della stessa natura dell'Unione verso una c.d. «Europa delle Regioni». Per una maggior trattazione su storia, ruolo, funzioni e composizione del Comitato delle regioni (CdR) e bibliografia in merito si rimanda al capitolo 2, paragrafo 3.

<sup>154</sup> «Le decisioni d'applicazione relative al Fondo europeo di sviluppo regionale sono adottate dal Consiglio, che delibera in conformità della procedura di cui all'articolo 189C e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni». La procedura definita dall'art. 189 C introduceva la c.d. "procedura di co-decisione" che prevedeva la possibilità, per il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza assoluta dei membri, di proporre emendamenti o respingere la posizione comune adottata dal Consiglio (deliberata a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo). Nel caso di proposta respinta, il Consiglio poteva adottarla solo all'unanimità; nel caso di emendamenti, la proposta veniva riesaminata dalla Commissione e inviata così modificata al Consiglio, insieme agli emendamenti del Parlamento non adottati. Il Consiglio aveva facoltà di: adottare all'unanimità gli emendamenti non recepiti dalla

strutturale (attraverso il procedimento di scarico del bilancio comunitario, art. 206 TCE). Inoltre, si prevedeva l'obbligo, in capo alla Commissione, di presentare, a Parlamento, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni, ogni tre anni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e sul modo in cui i vari strumenti vi avevano contribuito (art. 130 B, comma 2).

Insieme al Trattato fu adottato il Protocollo n. 15 sulla coesione economica e sociale in cui, tra l'altro, si faceva riferimento alle difficoltà che gli Stati meno prosperi avrebbero potuto incontrare per cofinanziare gli interventi, per via delle restrizioni alla spesa pubblica imposte al fine dell'ingresso nella moneta unica.

In merito ai mezzi d'azione, l'art. 130 D prevedeva l'istituzione di un nuovo fondo, il Fondo di coesione<sup>155</sup>, destinato all'«erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti» e rivolto, non alle regioni, ma agli Stati membri più poveri, individuati in quelli con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media comunitaria che hanno predisposto un programma di convergenza volto a soddisfare i criteri dell'Unione economica e monetaria, allora Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo (Prot. n. 15)<sup>156</sup>.

---

Commissione; adottare, a maggioranza qualificata, la proposta riesaminata dalla Commissione; modificare la proposta riesaminata all'unanimità. Tale procedura era valida anche per l'adozione della disciplina relativa al FSE.

<sup>155</sup> L'istituzione del Fondo di coesione fu il risultato del compromesso tra Consiglio europeo e Spagna durante i negoziati sul Trattato di Maastricht. Il governo spagnolo pose la minaccia di veto al Trattato se non vi fosse stata la previsione di un meccanismo di compensazione, ulteriore rispetto ai fondi strutturali, per gli sforzi in tema di stabilità finanziaria e di bilancio che si richiedevano agli Stati più poveri in vista dell'unione monetaria. Si può affermare che esso fosse un "fondo condizionato", nel senso che era indirizzato verso uno sforzo teso alla diminuzione dei deficit pubblici molto elevati, ed eccessivi per i parametri di Maastricht, nei Paesi meno prosperi dell'Unione. In pratica, avrebbe avuto il compito di assicurare quella spesa pubblica, destinata alle riforme strutturali necessarie a permettere agli Stati di trarre dei vantaggi dal mercato unico, che gli Stati più deboli non potevano più finanziare a causa degli vincoli imposti per entrare nella moneta unica. Anche in quest'occasione, si può notare come l'evoluzione della politica di coesione sia strettamente legata al raggiungimento dell'integrazione economica e monetaria dell'UE.

<sup>156</sup> A causa dei ritardi nella ratifica del Trattato di Maastricht, il Fondo di Coesione non poté essere istituito prima del 31 dicembre 1993, come prevedeva lo stesso trattato. In attesa della ratifica, fu adottato un provvedimento "ponte" che istituiva lo "Strumento finanziario di coesione" al fine di poter utilizzare le risorse stanziare per il 1993. Il Fondo vero e proprio fu istituito l'anno successivo con regolamento del Consiglio n. 1164/94, con validità per il periodo 1994-1999. Al Fondo fu attribuita una dotazione di 15,15 miliardi di ECU e poteva finanziare fino all'85% dei costi necessari alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali (di importi superiori a 10 milioni di ECU). Per il periodo 1994-99, l'allocatione del Fondo era così suddivisa: Spagna, 55%; Portogallo, 18%; Grecia, 18%; Irlanda, 9%. BIANCONI L., *Il Fondo di coesione*, in PRADIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, cit., pp. 175-182; BACHE I., GEORGE S., BULMER S., *Politics in the European Union*, cit., pp. 430-431; Unione Europea – Politica Regionale, *Il Fondo di Coesione. Un ulteriore sostegno alla solidarietà europea*, in Rivista Inforegio Panorama, n. 14, settembre 2004 [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_it.pdf)].

Un'altra innovazione, di carattere generale, in parte conseguenza della struttura di *governance* della politica di coesione fino ad allora definita, ed in parte causa del rafforzamento del ruolo delle regioni nella stessa, fu il riconoscimento del principio di sussidiarietà tra i principi generali dell'ordinamento comunitario. Enunciato per la prima volta nell'AUE, con riferimento esclusivo alla politica ambientale, con Maastricht acquisì una formalizzazione più estensiva nell'art. 3 B, comma 2 TCE: «*Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario*».

### 1.3.4 *La riforma del 1993: il consolidamento dell'impianto operativo dei fondi strutturali*

Il collegamento tra realizzazione dell'unione economica e monetaria e rafforzamento della politica di coesione fu reso ancor più evidente dalle comunicazioni della Commissione sulle prospettive finanziarie<sup>157</sup> per il periodo

---

<sup>157</sup> Le prospettive finanziarie rappresentano *un unicum*: non sono mutate dalla prassi di alcun Stato membro, né sono previste dai Trattati, essendo il frutto di un'intesa fra Consiglio, Commissione e Parlamento, che viene poi recepita in un Accordo Inter-istituzionale. Sono state introdotte nel 1988, per porre fine alle ricorrenti crisi di bilancio fra Consiglio e Parlamento, che avevano caratterizzato gli anni '80 (c.d. "Eurosclerosi"). La soluzione fu trovata grazie a una felice intuizione dell'allora Presidente della Commissione Delors, che propose l'introduzione di *perspectives financières* di durata pluriennale, che avrebbero dovuto definire, con un accordo fra le istituzioni, i massimali di spesa per grandi categorie di bilancio. In questo modo, si sarebbero evitate le difficoltà che si ripetevano ogni anno, favorendo un miglior funzionamento della procedura di bilancio. Le prospettive finanziarie avrebbero avuto anche il vantaggio di consentire la programmazione pluriennale, in un momento in cui, all'indomani dell'approvazione dell'Atto Unico Europeo, era particolarmente avvertita la necessità di espandere l'azione dell'Unione in nuovi settori, anche in vista dell'obiettivo del Mercato Unico nel 1992. Il primo Accordo Inter-Istituzionale (AII) sulla disciplina di bilancio venne firmato il 29 giugno 1988. Il primo «pacchetto Delors» aveva durata quinquennale (1988-1992), ma con il secondo «pacchetto Delors» (1992-1999) fu introdotto il ciclo settennale, poi mantenuto (programmazioni 2000-2006 e 2007-2013). In definitiva, le Prospettive Finanziarie rappresentano un impegno politico pluriennale del Parlamento e del Consiglio al fine di promuovere la disciplina di bilancio. Esse fissano l'ammontare totale e il massimale disponibile per ogni anno e per ogni rubrica di bilancio per tutta la durata della programmazione finanziaria. In quella cornice, si tiene ogni anno la procedura di adozione del bilancio annuale, che comporta una certa dialettica negoziale fra le Istituzioni, senza raggiungere tuttavia mai il livello di conflittualità sperimentato in passato. Il negoziato sulle Prospettive Finanziarie è in effetti uno dei passaggi chiave per il funzionamento dell'Unione europea: in questo esercizio, gli Stati membri e le istituzioni si accordano sulle risorse da destinare, per un periodo di ben sette anni, al funzionamento dell'Unione e alla realizzazione delle sue politiche. Si tratta quindi di un negoziato solo apparentemente tecnico, ma in realtà eminentemente politico. Esso comporta una decisione sulle priorità d'azione dell'Unione europea per il medio-lungo periodo e richiede una riflessione approfondita sulle politiche comunitarie. Ma soprattutto il negoziato sul bilancio comunitario chiama in causa interessi nazionali fondamentali nel settore cruciale della

1994-99, il c.d. «Pacchetto Delors II»<sup>158</sup>, presentato al Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992.

Tali comunicazioni proponevano un programma ed un bilancio volti a portare la Comunità verso l'unione economica e monetaria che avrebbe consentito di trarre maggiore vantaggio dal mercato unico. A tal fine, si chiedeva una maggior dotazione finanziaria per la politica di coesione, per quella industriale e per gli aiuti esterni. Per quanto riguardava la prima, si proponeva un aumento dei 2/3 delle risorse riconosciute per le regioni in ritardo di sviluppo e del 50% per gli altri obiettivi, insieme ad una maggiore concentrazione delle iniziative sulla prima categoria di regioni. Inoltre, in particolare nella comunicazione (92) 2000, si concentrava l'attenzione sulla necessità di introdurre, nella normativa sui fondi strutturali, modifiche per semplificare le procedure e migliorare le trasparenza e il controllo finanziario<sup>159</sup>, così da permettere un maggior uso delle risorse e realizzare l'impatto atteso dall'aumento degli stanziamenti.

---

messa in comune delle risorse finanziarie, nonché della loro redistribuzione fra gli Stati membri. Ciò significa che il negoziato si situa al di fuori del quadro comunitario classico. Le trattative fra gli Stati membri si svolgono sulla base di proposte della Commissione, che non hanno però rango di proposte legislative e forniscono soltanto il quadro di riferimento. La regola fondamentale è quella dell'unanimità, per cui ogni Paese ha potere di veto. Il negoziato fra gli Stati membri avviene pertanto in una cornice tipicamente intergovernativa. Una volta che gli Stati hanno raggiunto l'accordo, definendo la posizione comune del Consiglio, ha inizio il negoziato con Parlamento e Commissione, il cui risultato non è però mai molto lontano dall'intesa raggiunta dal Consiglio. Le due istituzioni sono infatti consapevoli che l'accordo raggiunto fra gli Stati membri rappresenta un equilibrio fragile, che non è opportuno alterare, pena la riapertura di trattative dall'esito altamente incerto. Si tratta di un negoziato che ha da un lato carattere sostanzialmente intergovernativo, poiché la Commissione non svolge il ruolo che le compete normalmente, mentre le posizioni nazionali sono determinanti; dall'altro riguarda una materia tipica delle realtà federali, la condivisione di una parte delle risorse nazionali per attività in comune. La commistione di elementi intergovernativi, comunitari e federali rappresenta evidentemente uno degli elementi più interessanti dell'esercizio. Occorre poi sottolineare che il negoziato sulle Prospettive Finanziarie rappresenta un banco di prova reale del processo di integrazione europea: il livello di risorse finanziarie che vengono messe a disposizione dagli Stati membri per l'Unione è infatti funzione della loro volontà di favorire l'approfondimento del processo di integrazione e l'ampliamento di competenze delle istituzioni comunitarie. GREGANTI M., *Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.1, 2008, pp. 151-176; VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, cit., p. 160 ss.

<sup>158</sup> Commissione Europea, *Dall'Atto Unico al dopo Maastricht: «i mezzi per realizzare le nostre ambizioni»* COM (92) 2000 def., Bruxelles, 11 febbraio 1992; Commissione Europea, *Le finanze pubbliche comunitarie fino al 1997*, COM (92) 2001, Bruxelles, 11 febbraio 1992.

<sup>159</sup> La necessità di tali modifiche era stata resa evidente dagli studi condotti sull'attuazione della politica di coesione nel periodo 1989-93, in vista del riesame, dopo cinque anni, predisposto dall'art. 19 dello stesso regolamento 2052/88. Tali studi evidenziavano come l'esistenza di procedure ancora troppo complesse e la permanenza di difficoltà nell'uso coordinato dei Fondi, dovute, in parte, al mantenimento, da parte della riforma dell'88, di procedure differenti in seno ai tre Fondi strutturali, comportavano ancora un insufficiente utilizzo delle risorse, specialmente nelle regioni in ritardo di sviluppo dove questi problemi erano aggravati dalla presenza di forti carenze amministrative delle autorità statali e regionali deputate alla gestione dei Fondi. In questa situazione, l'aumento della

La successiva proposta della Commissione di modifica dei regolamenti del 1988<sup>160</sup> si concentrò principalmente sul rafforzamento dell'efficacia dei Fondi tramite: la semplificazione delle procedure, il miglioramento dei circuiti finanziari e la flessibilizzazione dell'intervento finanziario, la valutazione sistematica dell'azione dei Fondi, l'integrazione tra i diversi strumenti esistenti (a livello comunitario e nazionale) e la partecipazione degli attori sociali e delle amministrazioni territoriali nella definizione del quadro regolamentare<sup>161</sup>.

La volontà della Commissione di promuovere una «politica di manutenzione, attenta all'efficacia complessiva del sistema»<sup>162</sup>, mantenendo o rafforzando i principi guida adottati nel 1988 – concentrazione, partenariato, programmazione, addizionalità<sup>163</sup> - trovò il consenso degli Stati membri, tanto più che alcune modifiche apportate in tema di concentrazione e addizionalità rispondevano a precise preferenze dei governi nazionali<sup>164</sup>.

Il processo di negoziazione fu molto breve e si concluse con l'adozione di sei regolamenti (dal n. 2080/93 al n. 2085/93)<sup>165</sup>, di cui un Regolamento-quadro (n. 2081/93)<sup>166</sup> che disciplinava anche il nuovo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP).

dotazione dei Fondi era incapace di produrre l'impatto atteso, poiché le risorse utilizzate erano comunque inferiori a quelle previste.

<sup>160</sup> Commissione Europea, *Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti*, COM (93) 67 def., in G.U.C.E C 118 del 28 aprile 1993, p. 21 ss.

<sup>161</sup> MANZELLA G. P., *Tra l'Atto Unico e Maastricht*, cit.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 844.

<sup>163</sup> Era la stessa Commissione a promuovere questa impostazione, tant'è che nella comunicazione di accompagnamento alla proposta di regolamento faceva riferimento alla necessità di migliorare il sistema creato nel 1988, anche per evitare ulteriori incertezze derivanti da un'ennesima modifica. COM (93) 67 def. del 10 marzo 1993.

<sup>164</sup> BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit.

<sup>165</sup> Regolamento (CEE) n. 2080/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, *recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca*; Regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 *che modifica il regolamento (CEE) n. 4253/88 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro*; Regolamento (CEE) n. 2083/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 *che modifica il regolamento n. 4254/88 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale*; Regolamento (CEE) n. 2084/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 *che modifica il regolamento (CEE) n. 4255/88 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo*; Regolamento (CEE) n. 2085/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 *che modifica il regolamento (CEE) n. 4256/88 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento*; in G.U.C.E. L 193 del 31 luglio 1993.

<sup>166</sup> Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 *che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al*

I nuovi regolamenti introdussero lievi modifiche alla disciplina sui Fondi strutturali. In riferimento al principio di **concentrazione**, gli interventi si sarebbero concentrati sempre sulle aree con maggiori ritardi nello sviluppo. Erano previsti tre obiettivi regionali (1, 2, 5b), a cui si aggiunse un sesto in vista dell'allargamento ad Austria, Svezia e Finlandia<sup>167</sup>, che avrebbero ricevuto l'85% del totale dei finanziamenti<sup>168</sup>, e tre obiettivi comunitari (3, 4, 5a) che assorbivano il 15% delle risorse rimanenti<sup>169</sup>. Se gli obiettivi 1<sup>170</sup> e 2<sup>171</sup> restavano sostanzialmente inalterati, il 3 e il 4 venivano fusi in un unico obiettivo – il 3 – mirante ad integrare i giovani e i disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, riducendo gli effetti dell'esclusione sociale<sup>172</sup>; il nuovo Obiettivo 4, invece, riguardava la facilitazione dell'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali<sup>173</sup>. All'obiettivo 5a fu aggiunta la dimensione della pesca<sup>174</sup>, mentre il 5b fu leggermente modificato, affiancando allo sviluppo delle aree rurali anche l'adeguamento delle loro strutture<sup>175</sup>. Alle Iniziative comunitarie era destinato il 9% delle risorse, nonostante la Commissione avesse richiesto un aumento al 15% dei fondi a loro destinate<sup>176</sup>.

---

*coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari*, in G.U.C.E L 193 del 31 luglio 1993.

<sup>167</sup> L'Obiettivo 6 era destinato specificatamente alle aree con una densità di popolazione molto bassa di Finlandia e Svezia. Coinvolgeva lo 0,4% della popolazione della Comunità e ad esso era destinato lo 0,5% delle risorse finanziarie complessive.

<sup>168</sup> Le risorse destinate ai Fondi strutturali (compreso lo SFOP) per il periodo 1994-99 erano 138,201 miliardi di ECU (prezzi al 1994), passando dal 31% dell'intero budget comunitario del 1993 a più di un terzo nel 1999. Alle regioni dell'Obiettivo 1 erano destinati 96,346 miliardi di ECU.

<sup>169</sup> Per una più precisa indicazione della ripartizione finanziaria tra gli obiettivi e una comparazione con il periodo precedente, si veda: BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, cit., p. 100 ss.

<sup>170</sup> Obiettivo 1: il progresso e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali. Finanziato da FESR, FSE e FEAOG, riguardava il 26% della popolazione europea e assorbiva il 68% delle risorse destinate ai Fondi strutturali. I maggiori beneficiari furono: Spagna (27,98%); Italia (15,81%); Grecia e Portogallo (14,87%) e Germania (14,51%).

<sup>171</sup> Obiettivo 2: riconversione delle aree colpite dal declino industriale tradizionale; finanziato da FESR e FSE, interessava il 16,4% della popolazione e vedeva stanziato l'11% delle risorse. È interessante notare che la selezione delle aree ammissibili rimase competenza statale (erano le amministrazioni nazionali ad individuare le aree e sottoporre la lista alla Commissione per l'approvazione), nonostante, nella sua proposta di riforma, la Commissione si attribuisse dei margini di governo nella definizione delle stesse.

<sup>172</sup> Era finanziato dal solo FSE; ad esso era attribuito il 9,4% del budget per il Fondi strutturali.

<sup>173</sup> Finanziato dal FSE, ad esso era destinato l'1,6% delle risorse.

<sup>174</sup> Obiettivo 5a: adeguamento dei settori agricoli e della pesca al di fuori delle aree dell'obiettivo 1 (4,4% delle risorse; FEAOG-sezione orientamento e SFOP).

<sup>175</sup> Finanziato da FEAOG, FESR e FSE, ad esso era destinato il 5% del totale dei finanziamenti per i Fondi e copriva l'8,8% della popolazione.

<sup>176</sup> La richiesta della Commissione di aumentare i finanziamenti per le iniziative comunitarie rifletteva l'intento della stessa di aumentare l'influenza dell'amministrazione comunitaria rispetto a quella nazionale. La mancata approvazione della proposta della Commissione dimostra come gli Stati membri fossero ancora "controllori" del processo di definizione della politica di coesione (BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit.).

Per quanto riguarda il periodo di **programmazione**, questo fu esteso da cinque a sei anni (così da far coincidere la sua fine con quella delle prospettive finanziarie). Per gli obiettivi 1, 3 e 5b era previsto un unico periodo di 6 anni, mentre gli obiettivi 2 e 4 sarebbero stati perseguiti sulla base di due periodi di tre anni ciascuno. Nell'ottica della semplificazione del sistema di attuazione e gestione dei Fondi, fu prevista la possibilità di presentare i Piani di sviluppo nazionale e i Po all'interno di un unico documento, il Documento unico di programmazione, cui faceva seguito un'unica decisione della Commissione, eliminando così una fase del processo.

Il principio di **partenariato** fu rafforzato con la sua estensione a tutte le fasi della programmazione e la previsione del coinvolgimento delle parti sociali; inoltre, venne istituzionalizzato il ruolo dei governi locali, impegnati direttamente nella predisposizione e definizione dei programmi.

In riferimento al principio di **addizionalità**, al fine di verificarne il rispetto, furono adottati indicatori statistici appositi per il controllo del livello della spesa nazionale destinata alle finalità della politica strutturale, che doveva essere almeno pari a quello del periodo di programmazione precedente. Tuttavia, per venire incontro alle esigenze degli Stati più deboli, la cui capacità di spesa pubblica per il finanziamento degli interventi strutturali a valere sui fondi europei era fortemente vincolata a causa dell'impegno di rispettare i parametri di Maastricht, fu introdotta una certa flessibilità prevedendo che, per la verifica del rispetto dell'addizionalità, si sarebbe tenuto conto delle circostanze macroeconomiche del territorio destinatario e di tutta una serie di situazioni economiche specificatamente indicate.

Sebbene i regolamenti del '93 possano essere considerati più una "revisione" che una "riforma" della disciplina dei Fondi, è importante sottolineare alcuni elementi innovativi comunque introdotti:

- la Commissione rafforzò il suo ruolo di elaborazione strategica, promuovendo il raccordo tra la politica di coesione e le altre politiche perseguite dalla Comunità e stimolando l'utilizzo dei Fondi strutturali per il perseguimento di obiettivi più ampi che includevano settori quali la ricerca&sviluppo, la tutela ambientale, la promozione culturale, lo sviluppo della società dell'informazione, la politica occupazionale;
- l'affermarsi del principio di sussidiarietà e il rafforzamento dei rapporti tra amministrazione comunitaria e amministrazioni sub-nazionali, verso quello che verrà definito un sistema di co-amministrazione nella gestione dei Fondi, grazie al ruolo più ampio del livello regionale nel processo di gestione dei Fondi;

- l’inizio di un processo di “europeizzazione” delle amministrazioni nazionali, frutto del delinearsi di nuovi modelli di azione amministrativa e della diffusione di essi tra i diversi ordinamenti.



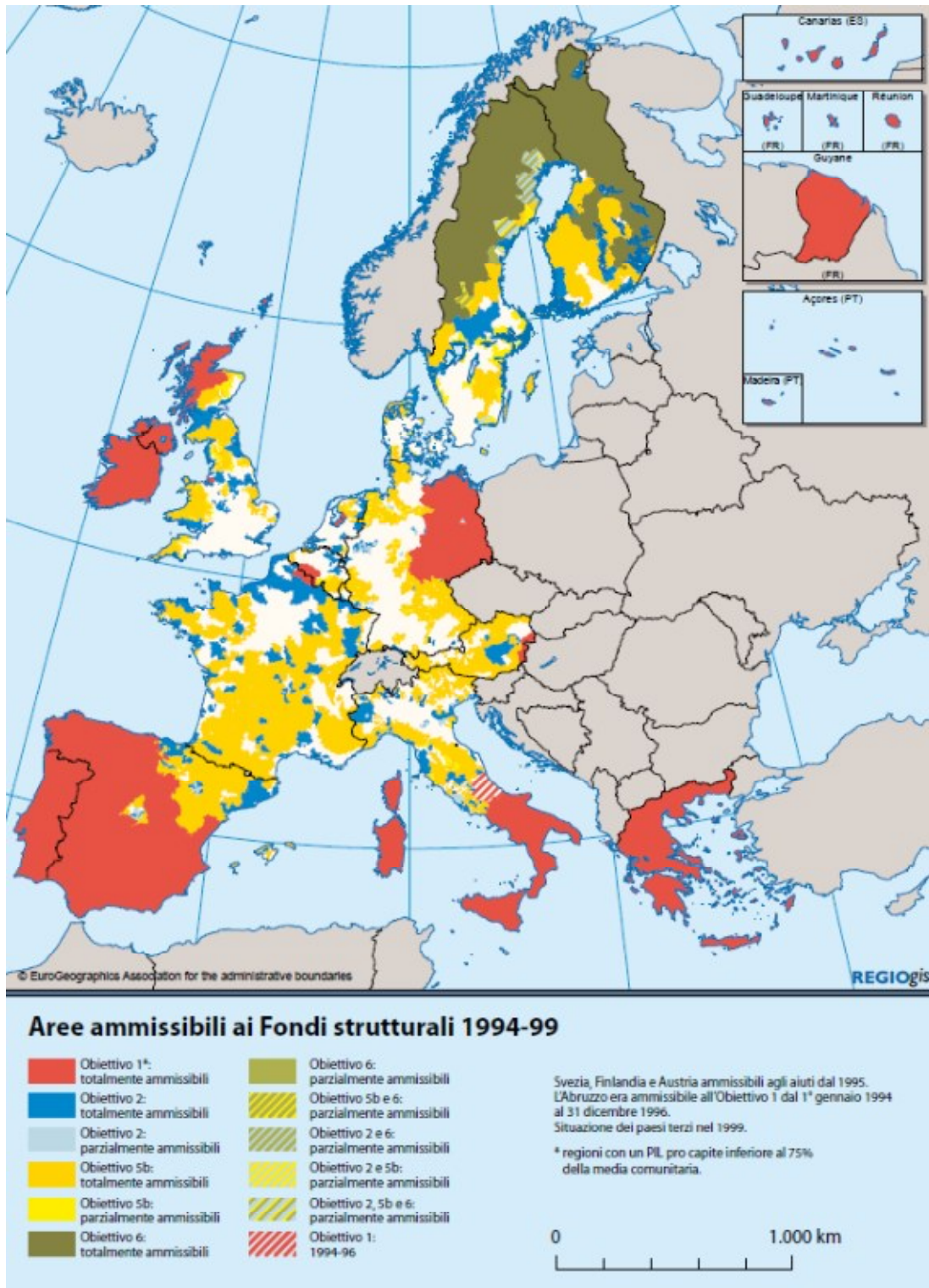


Fig. 2: Aree ammissibili ai Fondi strutturali 1994-1999

Fonte: Unione Europea – Politica Regionale, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, cit., p. 4.

## 1.4 Unione Economica Monetaria ed Europa a 25: nuove sfide per la politica di coesione 2000-2006

Il processo di riforma dei regolamenti sui Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-06 fu influenzato da alcune questioni esogene ed endogene<sup>177</sup> alla Comunità che mettevano ancor più in risalto l'indispensabilità di una politica di coesione forte ed efficace.

I fattori esogeni erano riconducibili all'accelerazione del processo di globalizzazione ed ai cambiamenti nei processi produttivi con l'affermarsi delle nuove tecnologie. Entrambi questi processi tendevano a concentrare gli investimenti in quelle zone in cui erano già in atto dinamiche di crescita, con la conseguenza di favorire le aree più sviluppate.

I fattori endogeni erano direttamente collegati al processo d'integrazione europea che, in quel periodo, si andava sviluppando e rafforzando attraverso la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM), prima del periodo 2000-2006, e l'ingresso nell'Unione europea di altri dieci Stati dell'est Europa, verificatasi nel 2004<sup>178</sup>.

Per quanto riguardava la realizzazione dell'UEM, vi erano alcuni aspetti da considerare: le restrizioni alla politica di bilancio imposte dal rispetto dei criteri di convergenza al fine della stabilità finanziaria per l'accesso alla terza fase e l'ingresso nell'euro, minavano la possibilità di finanziare gli interventi di politica strutturale proprio nelle aree in cui vi era maggiore bisogno; l'impossibilità di usare la leva del cambio una volta entrata in vigore la moneta unica, riduceva la capacità di adattamento agli shock asimmetrici esterni mettendo a rischio le regioni meno sviluppate; la maggior mobilità dei capitali avrebbe finito per favorire le regioni già forti poiché la localizzazione degli investimenti dipendeva dalle condizioni strutturali delle regioni. In conclusione, si temeva che la moneta unica potesse indebolire ulteriormente le regioni più deboli, destabilizzando lo sviluppo e l'integrazione economica dell'Unione in assenza di una politica di coesione che ne attutisse le conseguenze<sup>179</sup>.

L'allargamento avrebbe inevitabilmente comportato un incremento degli squilibri territoriali all'interno dell'Unione per via di tutta una serie di fattori

---

<sup>177</sup> MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2008, pp. 1085-1129

<sup>178</sup> Gli Stati che avrebbero ufficialmente fatto parte dell'Unione europea dal 1° maggio 2004 erano: Cipro, Malta, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Repubblica Ceca e Slovenia. La delibera del Consiglio di approvazione dell'adesione è del 13 dicembre 2002; il Trattato di adesione fu firmato il 16 aprile 2003 ad Atene.

<sup>179</sup> VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, cit.

riconducibili alla situazione socio-economica degli Stati candidati. Essi, infatti, presentavano: un PIL pro-capite di circa un terzo della media UE 15<sup>180</sup>, il che avrebbe comportato la diminuzione del reddito medio per abitante europeo di circa il 15%; forti squilibri regionali rispetto alle regioni degli altri Stati membri, tanto che l'intero territorio di ogni nuovo Stato risultava ammissibile per l'Obiettivo 1 e il sostegno del Fondo di coesione, così come definiti nel periodo 1994-99<sup>181</sup>; una dimensione demografica importante che avrebbe determinato l'aumento della popolazione europea interessata dagli interventi della politica di coesione da 83 milioni a 154 milioni di abitanti. In questo contesto, l'intervento regionale si configurava come condizione essenziale sia per evitare che tali fattori minassero il processo di integrazione europea, sia per la buona riuscita dei negoziati di adesione stessi<sup>182</sup>.

La necessità di adeguare e rafforzare l'intervento europeo in campo regionale alle mutate condizioni socio-economiche europee e mondiali era comprovata dai risultati della politica stessa<sup>183</sup>. La *Prima relazione sulla coesione economica e sociale*, pubblicata alla fine del 1996, segnalava che, sebbene nel periodo 1983-95 si fosse registrata una diminuzione delle disparità tra gli Stati membri e un aumento del PIL soprattutto nei Paesi beneficiari del Fondo di coesione (c.d. Paesi della coesione: Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda), gli squilibri regionali rimanevano pressoché immutati ed aumentavano le disparità reddituali e occupazionali tra regioni e tra gruppi sociali<sup>184</sup>. Ed era soprattutto l'incidenza della disoccupazione a preoccupare maggiormente le istituzioni, dato che la differenza percentuale tra il minor e il maggior tasso di disoccupazione riscontrato nelle regioni era del 18%<sup>185</sup>.

Globalizzazione, moneta unica, allargamento, disoccupazione erano, quindi, i fattori che spingevano verso una revisione della politica di coesione che andasse oltre

<sup>180</sup> Con l'acronimo "UE15" si fa riferimento all'Unione Europea a 15 Stati membri, ovvero quelli esistenti prima dell'allargamento del 2004. Con l'acronimo "UE10" si fa, invece, riferimento agli Stati entrati nell'Unione proprio nel 2004.

<sup>181</sup> Di conseguenza sarebbero uscite dall'obiettivo 1 di una trentina di regioni precedentemente ammesse.

<sup>182</sup> MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»*, cit. Per una discussione più ampia circa la condizione degli Stati candidati all'adesione e le implicazioni dell'allargamento per la politica di coesione e per l'UE 15 si rimanda a: BACTHLER J., *Reforming the Structural Funds: Options for change*, in Regional and Industrial Research Paper Series, n. 26, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, dicembre 1997.

<sup>183</sup> Si rimanda a: BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea*, cit., p. 111 ss.

<sup>184</sup> Commissione Europea, *Prima relazione della Commissione sulla coesione economica e sociale*, COM (96) 542, Bruxelles, 1996. La predisposizione della relazione era prevista dallo stesso articolo 130B del Trattato di Maastricht e doveva essere presentata dalla Commissione ogni tre anni.

<sup>185</sup> Mentre nelle 25 regioni con il minor tasso di disoccupazione questo era sceso dal 4,8 al 4,6% nel periodo 1983-93, nello stesso periodo, nelle 25 regioni che presentavano il maggior tasso di disoccupazione questo era salito dal 17,2% al 22,4%.

la semplice “manutenzione” del sistema e ne rivedesse l’impostazione e i principi di funzionamento<sup>186</sup>.

#### 1.4.1 *Il Trattato di Amsterdam ed il binomio crescita-occupazione*

Nel corso del processo per la revisione della politica di coesione, venne presentato il progetto di Trattato per la revisione e modifica del Trattato di Maastricht<sup>187</sup>, durante il Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997.

Sebbene la normativa sulla coesione economica e sociale (contenuta, nella versione consolidata del nuovo TCE, al Titolo XVII, artt. 158-162) non subì rilevanti modifiche, alcune novità introdotte dal Trattato ebbero comunque effetti indiretti su essa, a partire dagli obiettivi (art. 2 TUE) che indicavano, per l’azione dell’Unione europea, di: «porre l’occupazione e i diritti dei cittadini come punto focale dell’Unione; eliminare gli ultimi ostacoli alla libera circolazione e rafforzare la sicurezza; permettere all’Europa di esercitare una maggior influenza sulla scena mondiale; rendere più efficace l’architettura istituzionale dell’Unione in previsione del prossimo ampliamento»<sup>188</sup>.

Al fine di rispondere ai problemi occupazionali e sociali che si andavano acuendo, il Trattato di Amsterdam incluse un nuovo capitolo dedicato esplicitamente all’«Occupazione» (Parte III, Titolo VIII, artt. 125-130 TCE), in cui si dispose lo sviluppo di una «strategia coordinata a favore dell’occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all’articolo 2 del Trattato sull’Unione europea all’articolo 2 del presente trattato» (art. 125, c.d. strategia europea per l’occupazione – SEO) e l’elaborazione, da parte del Consiglio, di «orientamenti per l’occupazione» «di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione» (art. 128, par. 2)<sup>189</sup>. L’occupazione fu così assunta tra le materie di competenza comunitaria e proclamata «una questione di interesse comune» (art. 126, comma 2) in funzione della quale Stati e Comunità avrebbero dovuto coordinare le

<sup>186</sup> MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell’allargamento «più largo»*, cit., p. 1089.

<sup>187</sup> Il Trattato di Amsterdam venne firmato il 2 ottobre del 1997 ma entrò in vigore il 1° maggio 1999. Era lo stesso Trattato di Maastricht che disponeva la valutazione e revisione di alcune sue disposizioni ad opera di una Conferenza Intergovernativa da tenersi nel 1996 (art. N, par. 2).

<sup>188</sup> VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell’Unione europea*, cit., p. 26.

<sup>189</sup> Per un commento più approfondito sugli articoli in questione si veda: ARBIA S., *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell’Unione europea*, Padova, 2001; RICCI G., *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in TIZZANO A., *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003.

loro azioni<sup>190</sup> e i cui obiettivi sarebbero potuti essere raggiunti tramite, anche, l'uso dei Fondi strutturali, specie il FSE<sup>191</sup>. Si formalizzò così il collegamento tra le due politiche: quella per l'occupazione e quella per la coesione economica e sociale, con il riconoscimento che assicurare l'occupazione, e i diritti ad essa connessi, contribuiva alla realizzazione di una Comunità europea più coesa<sup>192</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, il Trattato intervenne sui meccanismi decisionali delle istituzioni comunitarie<sup>193</sup>: aumentò il numero di casi in cui il Consiglio avrebbe votato a maggioranza; aumentarono i poteri del Parlamento, in risposta alla richiesta di maggior democraticità del processo, il quale, nell'ambito della c.d. procedura di codecisione, poteva partecipare alla procedura decisionale per l'adozione dei regolamenti relative al FESR e al FSE; ampliò i settori sui quali il Comitato delle regioni deve essere obbligatoriamente consultato<sup>194</sup>.

Successivamente, intervenne un'ulteriore modifica dei Trattati ad opera del Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003<sup>195</sup>. Il nuovo Trattato, che si occupò principalmente di revisionare la struttura e

---

<sup>190</sup> BUZZACCHI C., *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo – Collana "Verso la Costituzione europea"*, Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Bologna, 2001, pp. 59 ss.

<sup>191</sup> Da ricordare che le disposizioni riguardanti il FSE non erano contenute nel Titolo XVII relativo alla coesione economica e sociale, bensì nel Titolo XI riguardante la politica sociale, l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù e tale suddivisione è rimasta nel Trattato di Lisbona. L'art. 146 TCE assegnava al FSE l'obiettivo di: «*promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori [...]*», obiettivo che si colloca nella più ampia finalità di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori nell'ambito del mercato interno e contribuire al miglioramento del tenore di vita. Il FSE rappresenta, poiché inserito tra i Fondi attraverso i quali la Comunità promuove lo sviluppo armonioso del proprio territorio, il collegamento tra politiche per l'occupazione e politica di coesione.

<sup>192</sup> Per una trattazione più approfondita del collegamento tra la materia dell'occupazione, quella della coesione economica e sociale e il principio stesso della coesione; così come sul ruolo del FSE, si veda: BALBONI E., *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in DE SIERVO UGO (a cura di), *La difficile Costituzione europea. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo*, cit., pp. 19 ss.

<sup>193</sup> Per un commento a riguardo si rimanda a: SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., pp. 47 ss.

<sup>194</sup> Con il Trattato di Amsterdam il CdR acquisisce anche una completa autonomia amministrativa: viene abrogata la struttura comune con il Comitato economico e sociale e si consente al Comitato di stabilire il proprio regolamento interno senza doverlo sottoporre all'approvazione unanime del Consiglio.

<sup>195</sup> Lo stesso trattato di Amsterdam, nel "Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione", prevedeva esplicitamente la convocazione di una conferenza intergovernativa (CIG) al fine di riesaminare le disposizioni del Trattato riguardanti il funzionamento delle istituzioni europee in vista dell'ingresso dei nuovi Stati membri: «*almeno un anno prima che il numero degli Stati membri dell'Unione sia superiore a venti, è convocata una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri allo scopo di procedere ad un riesame globale delle disposizioni dei trattati concernenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni*» (art. 2). I lavori preparatori della CIG iniziarono nell'ottobre 1999, quando il gruppo di esperti di alto livello presieduto dal sig. Dehaene espone, su

la composizione delle istituzioni europee e il processo decisionale, in vista dell'ingresso dei nuovi Stati nel 2004 e nel 2007, non apportò modifiche sostanziali alla disciplina sulla politica di coesione, se si esclude l'introduzione della procedura di codecisione per l'adozione di decisioni del Consiglio riguardanti «*le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi*» (art. 159, comma 3 TCE) e la previsione secondo la quale il Consiglio, a partire dal 1° gennaio 2007, avrebbe dovuto deliberare a maggioranza qualificata e non più all'unanimità per l'adozione di decisioni in merito agli elementi descritti all'art. 161, comma 1 TCE (definizione dei compiti, degli obiettivi prioritari e dell'organizzazione dei fondi a finalità strutturale; norme generali applicabili ai fondi; disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti) e al Fondo di coesione «nel caso in cui le prospettive finanziarie pluriennali applicabili a decorrere dal 1o gennaio 2007 e il pertinente accordo interistituzionale siano stati adottati a tale data» (art. 161, comma 3). In caso contrario tale procedura prevista sarebbe stata applicabile a decorrere dalla data della loro adozione.

#### 1.4.2 *Il programma di azione comunitario per il periodo 2000-2006: Agenda 2000*

Il processo di riforma dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 prese avvio con la pubblicazione della “Prima relazione sulla coesione” che, pur non contenendo specifiche indicazioni di riforma, sottolineava i problemi del sistema allora vigente e le questioni da affrontare nella riforma. Alcuni aspetti erano di particolare urgenza: la semplificazione delle procedure ed il rafforzamento del principio di sussidiarietà, attraverso, anche, un maggior chiarimento dei ruoli di Commissione e Stati membri e l'ampliamento delle forme di partecipazione degli enti territoriali sub-nazionali; la maggior flessibilità della politica così da permetterne l'adattamento alle mutevoli condizioni socio-economiche; la concentrazione delle risorse verso le zone con le disparità più gravi; il rafforzamento della cooperazione tra Fondi e BEI; l'esigenza di assicurare una maggiore effettività degli strumenti, da realizzarsi tramite il rafforzamento della dimensione strategica e l'aumento delle performance dell'intervento regionale (da stimolare attraverso strumenti di controllo

---

richiesta della Commissione, la sua relazione sulle implicazioni istituzionali dell'allargamento. In seguito a questa relazione, la Commissione presentò, il 26 gennaio 2000, il suo parere intitolato «La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento». In seguito alla consultazione della Commissione e del Parlamento, la CIG iniziò i suoi lavori il 14 febbraio 2000 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0017&from=IT>].

e valutazione più stringenti e incentivi per il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa).

Le indicazioni contenute nella Prima relazione furono riprese nella comunicazione della Commissione *“Agenda 2000: per un’Unione più forte e più ampia”*<sup>196</sup> che faceva seguito alla richiesta del Consiglio europeo di Madrid del 1995 di elaborare un documento contenente una valutazione dell’impatto del processo di allargamento, anche in riferimento ai Fondi strutturali, e sul futuro contesto finanziario dell’Unione.

*Agenda 2000*, presentata nel 1997, illustrava le prospettive generali di sviluppo dell’Unione europea e delle sue politiche, i problemi connessi all’ampliamento e suggeriva le linee guida per il futuro quadro finanziario relativo agli anni 2000-2006. Conteneva, inoltre, le linee guida per la riforma della politica strutturale<sup>197</sup> che, secondo il documento, continuava ad avere un ruolo cruciale nella costruzione dell’Europa come strumento principale per il raggiungimento di un’adeguata coesione economica e sociale. Questa rimane una priorità politica per l’Europa, specie in vista dell’adesione di nuovi paesi con un livello di sviluppo alquanto differente. In questo contesto, la «solidarietà europea diventa più che mai indispensabile per raggiungere l’obiettivo fondamentale delle riduzione dei livelli di sviluppo espressamente enunciato dall’art. 130A del Trattato»<sup>198</sup> (art. 158 del testo del TCE consolidato dopo il Trattato di Amsterdam).

Le linee di riforma tracciate da *Agenda 2000* riprendevano la traccia indicata dalla Prima relazione sulla coesione e riguardavano: la necessità di migliorare, da una parte, l’efficacia degli strumenti strutturali, rafforzando la concentrazione degli obiettivi e indirizzando gli sforzi principalmente verso le regioni più in ritardo di sviluppo e, dall’altra, la loro gestione con una ripartizione più chiara di ruoli e funzioni tra i soggetti coinvolti; il mantenimento del livello finanziario per la coesione economica e sociale; l’estensione dello sforzo di coesione regionale ai futuri Stati membri<sup>199</sup>.

In merito alla concentrazione, si proponeva di ridurre sia gli Obiettivi da sette a tre, due di carattere regionale e uno di carattere orizzontale, sia le Iniziative

<sup>196</sup> COM (97) 2000 del 16 luglio 1997.

<sup>197</sup> Per un commento circa il contenuto di *Agenda 2000* riguardo la riforma della politica strutturale si rimanda a: BUZZACCHI C., *Le politiche comunitarie e il principio di coesione economica e sociale*, cit., p. 64 ss.; MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell’allargamento «più largo»*, cit. pp. 1092-1093; CHITI M. P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 2005 ss.; BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 123 ss; VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell’Unione europea*, cit., p. 28 ss; BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea*, cit., p. 138 ss.

<sup>198</sup> VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell’Unione europea*, cit., p. 28

<sup>199</sup> BUZZACCHI C., *Le politiche comunitarie e il principio di coesione economica e sociale*, cit., p. 67.

Comunitarie, da 13 a tre (cooperazione transfrontaliera, transregionale e interregionale, sviluppo rurale e risorse umane). Le risorse finanziarie dovevano, poi, indirizzarsi principalmente alle regioni dell'Obiettivo 1 (nella misura dei due terzi delle risorse stanziare per i Fondi strutturali), ovvero quelle con un PIL inferiore al 75% della media UE. Si prevedeva anche la riduzione della popolazione ammessa agli aiuti strutturali dal 50% al 35-40% e un periodo di sostegno transitorio (*phasing-out*)<sup>200</sup> per le aree che facevano parte dei precedenti Obiettivi 1 e 6 ma che ne sarebbero uscite nella successiva fase, in modo da attenuare l'impatto di tale transizione.

Per quanto riguarda il funzionamento dei Fondi, si suggeriva di semplificare la gestione, applicare maggiormente il principio di sussidiarietà decentrando maggiormente le mansioni esecutive, ripartire chiaramente le funzioni assicurando una maggior autonomia decisionale agli Stati membri e limitando l'azione della Commissione alla definizione più selettiva delle priorità. Alla maggior autonomia affidata agli Stati, però, venivano affiancati vincoli più stringenti di efficienza: l'introduzione di una riserva di efficacia (o buona gestione)<sup>201</sup> e la riduzione dei tempi concessi per completare la spesa programmata. Tali vincoli erano direttamente collegati alla questione amministrativa, ritenuta, dal documento stesso, di essenziale importanza per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, e per la quale venivano fornite precise indicazioni operative che si sostanziavano in un rafforzamento dei sistemi di controllo e valutazione e una maggior condizionalità tra risultati e risorse finanziarie.

L'attenzione nei confronti dei futuri Stati membri era dimostrata dall'istituzione del programma di aiuto pre-adesione PHARE, al fine di facilitare l'adattamento dei futuri Stati membri all'utilizzo dei Fondi strutturali (le eventuali risorse destinate all'attuazione di tale programma erano separate da quelle destinate ai Fondi strutturali).

Circa la dotazione finanziaria (basata su un'Europa a 15) da attribuire alla politica strutturale, *Agenda 2000* prevedeva uno stanziamento di 286 miliardi di euro (a prezzi del 1999), di cui 218 miliardi per i Fondi strutturali (2/3 all'Obiettivo 1), 21 miliardi al Fondo di coesione e 47 miliardi per i paesi candidati, di cui 7 per i meccanismi di aiuto pre-adesione. Inoltre, veniva fissato un tetto ai trasferimenti dei Fondi pari al 4% del PNL dell'Unione europea.

---

<sup>200</sup> La fase di *phasing-out* prevedeva la concessione di un sostegno transitorio e decrescente nel tempo a quelle regioni non più ammesse agli aiuti regionali.

<sup>201</sup> Vedi nota 188.



L'accordo su *Agenda 2000* fu trovato solo due anni più tardi, nel corso del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999<sup>202</sup>. I negoziati furono lunghi e difficili, con una contrapposizione netta ed esplicita tra Stati "stabilizzatori", che puntavano al mantenimento delle risorse destinate ai Fondi strutturali pari al periodo di programmazione precedente, e gli Stati che, al contrario, chiedevano un aumento dello stanziamento finanziario per la politica strutturale<sup>203</sup>.

Al termine dei negoziati, la Commissione vide diminuite, per la prima volta, sia in termini assoluti che relativi, dell'11% le risorse destinate ai Fondi strutturali<sup>204</sup>, ma un sostanziale accoglimento di tutte le indicazioni contenute in *Agenda 2000*, che avrebbero favorito un'impostazione diretta a rendere più credibili, efficaci e trasparenti le politiche strutturali.

### 1.4.3 I Regolamenti sui Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006

Una volta raggiunto l'accordo sul piano di sviluppo per l'Europa e sul bilancio europeo, si poterono approvare le conseguenti disposizioni legislative. Nel giugno 1998, la Commissione aveva presentato le proposte relative ai regolamenti sui Fondi strutturali, sul Fondo di coesione e sugli strumenti di pre-adesione. I regolamenti che ne seguirono furono approvati dal Consiglio, ed in parte anche dal Parlamento europeo, tra il maggio e il giugno 1999.

Nell'ottica della semplificazione, il primo passo fu la modifica degli strumenti regolamentari. Superando il modello fino ad allora vigente, articolato su tre regolamenti concentrici (regolamento quadro, quello di coordinamento e quelli relativi al singolo strumento di intervento), la nuova programmazione si fondava su un regolamento generale, che definiva obiettivi, strumenti, principi organizzativi e metodologici, e un regolamento per ciascuno Fondo strutturale in cui si indicava la disciplina di dettaglio. Il quadro regolamentare risultava così definito da un Regolamento generale n. 1260/99 e quattro regolamenti settoriali: Reg. n. 1257/99 per il FEAOG; Reg. n. 1261/99 per il FESR; Reg. n. 1262/99 per il FSE e Reg. n. 1263/99 per lo SFOP<sup>205</sup>. La disciplina copriva gli anni 2000-2006, estendendo il

<sup>202</sup> Il quadro finanziario stabilito a Berlino e pensato in vista dell'ingresso di sei nuovi Stati nel 2002 fu rivisto durante il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 in vista dell'ingresso di 12 Stati di cui 10 nel 2004 e altri due nel 2007.

<sup>203</sup> Per una panoramica sui negoziati si rimanda a BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 130 ss.

<sup>204</sup> Per un'analisi critica sulla riduzione delle risorse destinate ai Fondi strutturali si veda: BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea*, cit., p. 160 ss.

<sup>205</sup> Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali; Regolamento (CE) n. 1261/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21

periodo di programmazione da sei a sette anni così da farlo coincidere con il periodo di programmazione finanziaria dell'UE.

Al considerando n. 25 del Reg. generale si ribadiva che «i principi fondamentali della riforma dei Fondi strutturali del 1988 devono continuare a indirizzare le attività dei Fondi fino al 2006», dimostrando l'intenzione di mantenere l'*acquis* comunitario della coesione economica e sociale apportandone solamente chiarimenti e specificazioni in un assetto giuridico e di competenze ormai consolidato<sup>206</sup>.

---

giugno 1999, *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale*; Regolamento (CE) n. 1262/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 giugno 1999, *relativo al Fondo sociale europeo*; Regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, *relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca*; Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti*. A questi si aggiungono i regolamenti relativi al Fondo di coesione (con stanziamenti dedicati): Regolamento (CE) n. 1264/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, *recante modifica del regolamento (CE) n. 1164/94 che istituisce un Fondo di coesione* e Regolamento (CE) n. 1265/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, *recante modifica dell'allegato II del regolamento (CE) n. 1164/94 che istituisce un Fondo di coesione*. Vengono inoltre approvati i regolamenti per gli aiuti agli Stati in via di adesione (le cui risorse non rientrano tra quelle destinate ai Fondi strutturali): Regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, *sul coordinamento dell'assistenza ai paesi candidati nel quadro della strategia di preadesione e che modifica il regolamento (CEE) n. 3906/89*; Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, *che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA)*; Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, *relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione (SAPARD)*. Il testo dei regolamenti si può trovare in: Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. L 161 del 26 giugno 1999. Il testo del Reg. n. 1257/99 si trova invece in G.U.U.E. n. L 160 del 26 giugno 1999. Per completezza, si ricorda che i testi dei regolamenti relativi al FESR e al FSE sono stati successivamente modificati rispettivamente dal Reg. n. 1783/99 e Reg. n. 1784/99 del 12 luglio 1999, in G.U.U.E. n. L 213 del 13 agosto 1999. Per un'analisi più approfondita dei regolamenti si rimanda a: SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., p. 55 ss.; MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»*, cit. p. 1094 ss.; CHITI M. P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 2006 ss.; BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 125 ss.; VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, cit., p. 35 ss.; BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea...cit.*, p. 142 ss.; SCIUMBATA L., *Il ruolo delle Regioni nella politica di coesione economica e sociale europea*, cit., p. 27 ss.; DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013...cit.*, p. 20 ss.; UNIONE EUROPEA – POLITICA REGIONALE, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, cit.; CLEMENTE G., *Le politiche europee di coesione tra vecchia e nuova Programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, pp. 21-36.

<sup>206</sup> DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2008, pp. 749-792. Per una più compiuta analisi dei principi comunitari contenuti nei regolamenti del 1999, con particolare attenzione al principio di sussidiarietà e ai suoi sviluppi nella disciplina relativa alla politica strutturale e di coesione economica e sociale di veda anche: DI STEFANO A., *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in SAPIENZA R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, cit., p. 51 ss.

Il principio di **concentrazione** fu attuato in quattro modi: riduzione degli obiettivi e delle Iniziative comunitarie (anche nell'ottica di un'ulteriore semplificazione del sistema); concentrazione geografica dei finanziamenti al fine di ridurre la popolazione da questi ultimi coperta; concentrazione finanziaria sulle aree a maggior difficoltà di sviluppo<sup>207</sup>; incoraggiamento verso un approccio integrato che tenesse conto sia delle esigenze nazionali e regionali che delle priorità comunitarie. Tutto ciò si tradusse nella definizione di tre Obiettivi prioritari, due a carattere territoriale e uno settoriale (artt. 1 e ss, Reg. 1260/99):

- Obiettivo 1 – promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo. Tale obiettivo comprendeva i precedenti obiettivi 1 e 6. Ad esso concorrevano FESR, FSE, SFOP e FEAOGA-sezione orientamento. Concerneva le regioni appartenenti alla categoria NUTS II il cui PIL pro-capite sia inferiore al 75% della media comunitaria e comprendeva anche quelle ultraperiferiche e scarsamente popolate (sempre con un PIL inferiore al 75%) che rientravano nell'Obiettivo 6 del periodo 1994-1999. L'elenco delle regioni ammesse era fissato dalla Commissione (art. 3 Reg 1260/99). Le risorse destinate alle regioni rientranti nel presente Obiettivo erano pari al 69,7% di quelle stanziare per i Fondi strutturali (senza contare il Fondo di coesione).
- Obiettivo 2 – favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale. Ad esso erano destinati il FESR e il FSE. Metteva insieme i precedenti Obiettivi 2 e 5b e concerneva le aree aventi problemi strutturali la cui

---

<sup>207</sup> Un'analisi critica del principio di concentrazione come derivante dalla nuova regolamentazione, in particolare per quanto riguarda la concentrazione finanziaria e degli obiettivi e la ripartizione degli stanziamenti tra gli Stati membri, viene svolta da BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea*, cit., p. 162 ss. Secondo l'autore, il ridimensionamento delle risorse finanziarie dedicate alla politica di coesione è il risultato di una struttura di bilancio comunitario «fortemente miope, in quanto ancorata a soluzioni sostanzialmente protezionistiche e legate a vecchi equilibri politici ed economici (si veda il peso ancora importante delle politiche agricole), mentre la politica di coesione assume un ruolo nei fatti residuale, sebbene i compiti di cui essa è gravata siano crescenti e le disparità (soprattutto tra regioni) rimangano cospicue». Ancora, l'autore critica le modalità attraverso cui la Commissione arriva a definire i tre obiettivi della nuova programmazione, affermando che: «la riduzione è frutto di un accorpamento piuttosto che di una integrazione dei precedenti obiettivi, con l'aggravante che quelli che sono stati effettivamente ridotti sono gli strumenti a disposizione». In merito alla ripartizione degli stanziamenti di impegno tra Stati, Bruzzo mette in evidenza che essa «può essere considerata sotto molti aspetti macchinosa e iniqua, in particolare per quanto riguarda la considerazione di due criteri oggettivi come la disoccupazione e il livello di prosperità nazionale» poiché, secondo l'autore, i premi dipendenti da tali criteri non risulterebbero proporzionali rispetto alle effettive disparità regionali: «[...] la metodologia proposta dalla Commissione risulterebbe arbitraria anche nella fissazione dei parametri e delle soglie di esclusione [...] Ad esempio, il premio per la disoccupazione è legato ai livelli assoluti piuttosto che ai tassi (in questo modo favorendo i Paesi di maggiori dimensioni), ed esclude del tutto gli Stati membri con un tasso di disoccupazione inferiore alla media dell'Obiettivo 1. Al contrario, nel considerare la prosperità regionale si utilizza un criterio proporzionale di divari nel PIL pro capite, che viene però abbandonato nel valutare la prosperità nazionale». L'applicazione di tali soglie e premi porterebbe, dunque, a favorire i Paesi a maggiore, ma anche più uniforme, ritardo di sviluppo (quelli della coesione).

riconversione economica e sociale doveva essere favorita e la cui popolazione o superficie fossero sufficientemente significative, in particolare, le zone in fase di mutamento socio-economico nei settori dell'industria e dei servizi; le zone urbane in difficoltà; le zone rurali e le zone dipendenti dalla pesca che erano in situazione di crisi<sup>208</sup>. Veniva fissato un tetto massimo alla percentuale di popolazione rientrante in tale Obiettivo pari al 18% della popolazione totale della Comunità ed era compito della Commissione fissare un massimale di popolazione per Stato membro sulla base di criteri specifici individuati nel regolamento stesso (art. 4, reg. n. 1260/99); in ogni caso la percentuale per ciascun Stato membro non poteva scendere al di sotto del terzo della popolazione che, nella programmazione precedente, era beneficiaria degli Obiettivi 2 e 5b (clausola *safety net* del 33%). Spettava poi allo Stato membro, nel rispetto della quota di popolazione ad esso destinata, individuare le zone ammissibili e proporre la propria lista alla Commissione la quale, in concertazione con gli Stati membri e tenendo conto delle diverse priorità nazionali, stabiliva l'elenco definitivo delle zone in cui si applicava l'Obiettivo 2. Per esso era stanziato l'11,5% dei Fondi strutturali

- Obiettivo 3 – favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione. Gli interventi rientranti in questo obiettivo erano finanziati dal FSE e sarebbero dovuti andare a beneficio principalmente di giovani senza lavoro, disoccupati di lunga durata e lavoratori a bassa qualifica. Rappresentava il quadro di riferimento per tutte le azioni destinate allo sviluppo delle risorse umane e un punto di collegamento con le politiche del lavoro nazionali e la politica occupazionale dell'UE<sup>209</sup>. Concerneva le zone cui non si applicavano i precedenti due obiettivi e ad esso era destinato il 12,3% dei Fondi strutturali (art. 5 Reg. n. 1260/99).

Veniva, inoltre, previsto un sostegno transitorio e decrescente nel tempo (*phasing-out*) per quelle zone che nella programmazione precedente rientravano negli obiettivi 1, 2 e 5b ma che non erano più ammissibili per tali obiettivi nella programmazione 2000-06 (art. 6, Reg. n. 1260/99).

---

<sup>208</sup> Da sottolineare che lo SFOP contribuiva alle azioni strutturali nel settore della pesca anche in quelle regioni che non rientravano nell'Obiettivo 1.

<sup>209</sup> VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, cit., p. 37

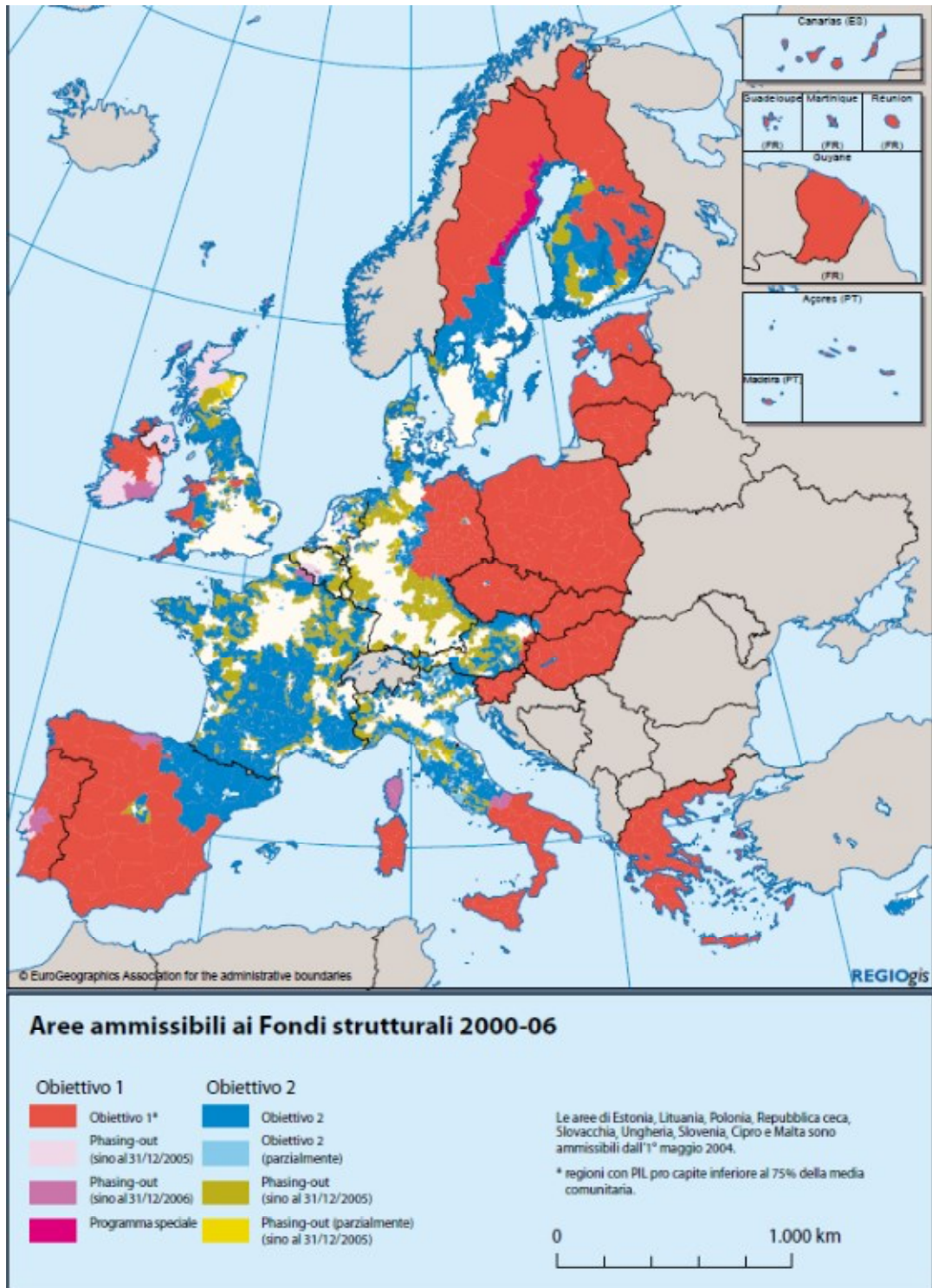


Fig. 3: Aree ammissibili ai Fondi strutturali 2000-2006  
 onte: Unione Europea – Politica Regionale, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, cit., p. 37.

Le Iniziative Comunitarie passarono da 13 a quattro (5,35% degli stanziamenti d'impegno dei Fondi): INTERREG III, per la promozione di forme di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; URBAN II, dedicata al sostegno di strategie innovative per il risanamento dei centri urbani e dei quartieri degradati; LEADER+, per il supporto di azioni a favore dello sviluppo rurale; EQUAL, indirizzata all'eliminazione delle cause di discriminazione e disuguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro (considerando n. 23 e art. 20, Reg. 1260/99).

Rimaneva essenziale il principio della “**programmazione** integrata strategica”<sup>210</sup> secondo il quale tutte le azioni finanziate dovevano contribuire alla realizzazione degli obiettivi indicati e dovevano essere contenute in un unico programma a livello regionale. Il nuovo regolamento generale inoltre, al fine di sciogliere i dubbi presentati con le precedenti programmazioni, dedicava esplicitamente 15 articoli a tale fase (artt. 13-27, Reg. 1260/99) definendone il significato: per programmazione doveva intendersi «*il processo di organizzazione, decisione e finanziamento effettuato per fasi successive e volto ad attuare, su base pluriennale, l'azione congiunta della Comunità e degli Stati membri al fine di conseguire gli obiettivi dei cui all'articolo 1*» (art. 9, Reg. 1260/99). Le novità principali riguardavano il rafforzamento delle funzioni di indirizzo, controllo e valutazione della Commissione, il riconoscimento di una competenza più ampia delle amministrazioni nazionali nell'attività di gestione, il conseguente rafforzamento dei meccanismi di gestione, sorveglianza e valutazione.

Gli strumenti della programmazione erano: il “Piano di sviluppo” (Piano), il “Quadro comunitario di sostegno” (QCS), i “Programmi Operativi” (PO) e il “Documento unico di Programmazione” (DOCUP). Il Piano era elaborato «*dalle autorità competenti designate dallo Stato membro a livello nazionale, regionale o altro*» (art. 15, Reg. 1260/99) e conteneva «*l'analisi della situazione effettuata dallo Stato membro interessato, tenuto conto degli obiettivi di cui all'articolo 1 e delle esigenze prioritarie connesse al conseguimento di tali obiettivi, nonché la strategia e le priorità di azione previste, i loro obiettivi specifici e le relative risorse finanziarie indicative*» (art. 9, lett. b), Reg. 1260/99). Per l'elaborazione del Piano, gli Stati membri dovevano tenere conto degli “orientamenti generali” predisposti dalla Commissione (art. 16, par. 1, Reg. 1260/99), previa consultazione con tutti gli Stati membri, in relazione a ciascun obiettivo e indicanti le priorità di sviluppo ritenute, a livello comunitario, coerenti ed equilibrate al fine di garantire la massima efficacia

---

<sup>210</sup> Per un'analisi più compiuta del sistema di programmazione definito dal Regolamento 1260/99 si rimanda a: FLORIDIA D., *Il processo di programmazione dei Fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99*, in SAPIENZA R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, cit., p. 105 ss.

nell'utilizzo dei finanziamenti strutturali a livello nazionale e regionale (art. 10, par. 3, Reg. 1260/99)<sup>211</sup>.

Il Quadro comunitario di sostegno era «*il documento approvato dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi*» (art. 9, lett. d), Reg. 1260/99) ed assicurava il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali nelle regioni interessate (art. 17, reg. 1260/99)<sup>212</sup>.

Il Programma operativo, così come definito dall'art. 9, lett. f), Reg. 1260/99, era un «*documento approvato dalla Commissione ai fini dell'attuazione di un quadro comunitario di sostegno composto di un insieme coerente di assi prioritari articolati in misure pluriennali, per la realizzazione del quale è possibile far ricorso ad uno o più Fondi e ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti, nonché alla BEI*». La Commissione ne valutava la coerenza con gli obiettivi del corrispondente QSC e la compatibilità con le politiche comunitarie<sup>213</sup>.

Il DOCUP, approvato dalla Commissione, riuniva, invece, «*gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo*» (art.

<sup>211</sup> Per la programmazione 2000-2006, gli orientamenti generali erano contenuti nella Comunicazione della Commissione del 1° luglio 1999, *relativa ai fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione - "Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006"* (in G.U.C.E C 267 del 22 settembre 1999, pp. 2-21) e identificavano tre priorità strategiche: competitività regionale, strategia europea per l'occupazione e sviluppo urbano e rurale. Sebbene l'art. 10, par. 3 del regolamento attribuisse agli orientamenti il valore di "supporto redazionale" per l'elaborazione o la revisione dei piani di sviluppo e non avessero, quindi, un carattere giuridicamente vincolante, si può comunque affermare che gli Stati membri difficilmente potevano discostarsi da essi, sia perché il contenuto dei piani era sottoposto alla valutazione della commissione, sia perché gli orientamenti stessi erano concordati tra Commissione e Stati membri. A conferma di ciò, la Commissione, nella presente comunicazione, affermava che: «Benché spetti in primo luogo agli Stati membri e alle regioni definire le rispettive priorità di sviluppo, il fatto che i programmi siano cofinanziati dall'Unione europea impone di tener conto anche delle priorità comunitarie, a garanzia della dimensione comunitaria della coesione economica e sociale» (p. 1). Da notare che, attraverso gli orientamenti generali non solo si rispondeva all'esigenza di una maggiore coerenza nella pianificazione e programmazione degli interventi, ma anche di una maggiore concentrazione degli interventi.

<sup>212</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 17, il QCS da una parte riproduceva il piano di sviluppo, contenendo strategia, priorità, obiettivi, valutazione ex-ante dell'impatto degli interventi, misura in cui erano stati tenuti in considerazione gli orientamenti generali e piano finanziario; dall'altra conteneva le disposizioni per la sua attuazione quali la designazione dell'autorità di gestione da parte dello Stato membro e per il coinvolgimento delle parti nei comitati di sorveglianza.

<sup>213</sup> Ogni PO doveva indicare (art. 8): gli assi prioritari di intervento, la descrizione delle misure previste per attuare gli assi prioritari, un piano finanziario che precisasse, per ciascun asse prioritario e per ogni anno, l'importo delle dotazioni finanziarie nazionali ammissibili, pubbliche e private, corrispondenti alla partecipazione di ciascun Fondo. Si definiva invece "Programma operativo integrato" un Programma il cui finanziamento era assicurato da più Fondi.

9, lett. g), Reg. 1260/99) e consentiva di concentrare in un unico passaggio le fasi della programmazione (elaborazione del QCS) e il del primo livello dell'attuazione (redazione del PO), accelerando l'intero *iter*. L'elaborazione del DOCUP, secondo l'art. 19 del Reg. 1260/99, era da preferire in riferimento agli interventi attuati a titolo degli obiettivi 2 e 3, nonché per gli interventi relativi all'obiettivo 1 nei casi in cui l'importo dei finanziamenti fosse stato inferiore a un miliardo di euro (art. 15, par. 1, lett. c)). Ogni DOCUP era inoltre corredato da un "complemento di programmazione" (art. 19, par. 4), definito come «*documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari dell'intervento, contenente gli elementi dettagliati a livello di misure*», elaborato dallo Stato membro o dall'autorità di gestione e trasmesso alla Commissione a mero titolo informativo (art. 9, lett. m), Reg. 1260/99). La previsione secondo cui nel complemento di programmazione dovessero essere indicati "gli elementi dettagliati a livello di misure" permette di affermare che tale documento avesse lo scopo di dare agli Stati membri e alle autorità locali una certa libertà di azione nella specificazione delle voci presenti nel PO (soprattutto nel caso di modifiche non sostanziali del programma)<sup>214</sup> nella doppia ottica di rendere la procedura più flessibile e favorire l'esecuzione decentrata degli interventi<sup>215</sup>.

Come si può notare dall'analisi dei su fatta, la funzione di indirizzo strategico della Commissione venne rafforzata poiché, non solo i QCS dovevano tenere in considerazione gli orientamenti generali, ma perché alla Commissione stessa era attribuita la competenza di approvare tutti i documenti di programmazione.

All'ampliamento e rafforzamento del ruolo di indirizzo strategico della Commissione si accompagnò un accrescimento dei compiti attribuiti all'amministrazione nazionale e sub-nazionale in merito alla gestione e alla sorveglianza dei programmi. Il regolamento prevedeva, infatti, l'obbligo per lo Stato membro di individuare per ogni PO un'apposita Autorità di gestione, responsabile dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione delle azioni comunitarie in ogni loro fase (art. 18, par. 1, lett. d), punto i)).

Il maggior peso statale nella gestione dei Fondi era però controbilanciato da un rafforzamento delle procedure di sorveglianza e valutazione: al Comitato di sorveglianza, a composizione mista, furono riconosciute competenze di indirizzo e di

---

<sup>214</sup> Secondo l'art. 34, par. 3, comma 1, infatti il Comitato di sorveglianza poteva, nel corso della programmazione, modificare il complemento di programmazione, andando così, nei fatti, a modificare il PO nei suoi caratteri non essenziali, poiché il contenuto dei due documenti era sostanzialmente lo stesso, senza necessità di approvazione da parte della Commissione: «*L'autorità di gestione adatta, su richiesta del comitato di sorveglianza o di sua iniziativa, il complemento di programmazione senza modificare l'importo totale della partecipazione dei Fondi concesso per l'asse prioritario di cui trattasi né gli obiettivi specifici del medesimo. Entro un mese, previa approvazione del comitato di sorveglianza, essa comunica alla Commissione il suddetto adattamento*».

<sup>215</sup> FLORIDIA D., *Il processo di programmazione dei Fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99*, cit., p. 121 ss.



verifica in ordine all'attuazione del programma; le procedure di valutazione furono semplificate e rafforzate al fine di migliorare l'efficacia degli interventi strutturali.

L'azione comunitaria sarebbe stata sottoposta a tre valutazioni: *ex ante*, per analizzare punti di forza e debolezza e potenzialità dello Stato membro e fornire la base analitica sulla quale la Commissione avrebbe definito gli orientamenti per l'elaborazione delle programmazioni regionali e nazionali; *in itinere*, da effettuare nel 2003, avente oggetto ciascun QSC e ciascun PO, per l'esame dei risultati degli interventi effettuati fino a quel momento e sulla cui base la Commissione avrebbe poi allocato la riserva di efficienza<sup>216</sup>; *ex post* (entro il 31 dicembre 2009), volta a rendere conto dell'utilizzo delle risorse sulla base dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi, del loro impatto e della loro coerenza con la valutazione *ex ante*. Per compiere una valutazione efficace, gli Stati membri avrebbero dovuto dotarsi dei mezzi appropriati per raccogliere i dati e definire indicatori di sorveglianza per l'efficacia, la gestione e l'attuazione finanziaria per misurare i risultati conseguiti a metà del periodo di programmazione rispetto ai loro obiettivi specifici (artt. da 40 a 43, reg. 1260/99).

Il principio di **partenariato** risultava ampliato e rafforzato dalle previsioni del nuovo regolamento quadro, in entrambe le sue componenti orizzontale e verticale. In senso verticale, si disponeva un più puntuale coinvolgimento delle parti sociali nell'ambito delle attività di programmazione e gestione dei programmi. A tal riguardo, l'art. 8 del regolamento, dedicato alla "Complementarietà e concertazione", affermava: *«le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle corrispondenti azioni nazionali o come contributi alle stesse. Esse si fondano su una stretta concertazione [...] tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e gli organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti, segnatamente: - le autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti; - le parti economiche e sociali; - gli altri organismi competenti in tale ambito»*. Sempre lo stesso articolo attribuiva allo Stato il compito di scegliere e designare le parti più rappresentative a livello nazionale, regionale, locale favorendo il massimo coinvolgimento, nell'ambito del proprio

---

<sup>216</sup> Con lo scopo di incrementare l'efficacia degli interventi strutturali, era stata introdotta dal Regolamento quadro la c.d. "riserva di efficacia", ovvero un meccanismo premiale che concedeva ulteriori fondi sulla base dei risultati ottenuti dai PO e dai QSC a metà del periodo di programmazione, secondo un sistema di concorrenza tra Regioni. Il meccanismo prevedeva che ogni Stato membro, di concerto con la Commissione, valutasse le performance dei propri programmi sulla base di indicatori predefiniti attinenti l'efficacia della gestione e l'attuazione finanziaria; sulla base dei risultati ottenuti, venivano suddivise tra le amministrazioni più efficienti le risorse disponibili della "riserva" - sulla base di criteri di distribuzione stabiliti congiuntamente da Commissione e Stati membri - che erano pari al 4% dell'ammontare complessivo dei Fondi. In realtà la Commissione, nella sua proposta di regolamento, aveva auspicato una maggiore ampiezza dell'istituto, prevedendo uno stanziamento pari al 10% delle risorse, la definizione dei criteri per la sua concessione stabiliti a livello comunitario e la concorrenza tra Stati per le risorse (art. 44, Reg.1260/99).

sistema istituzionale, giuridico e finanziario. Era sempre compito dello Stato assicurare che i partner così individuati fossero coinvolti, al pertinente livello territoriale, in ogni fase della programmazione: dalla definizione della strategia alla valutazione degli interventi. In senso orizzontale, il partenariato veniva ampliato esplicitando la necessità di coinvolgere anche le parti operanti al fine della promozione delle pari opportunità, dello sviluppo sostenibile e della protezione ambientale (considerando 5, 27; art. 8, par. 1, comma 3, reg. 1260/99).

In riferimento al principio di **addizionalità**, si ribadiva il concetto secondo cui gli stanziamenti dei Fondi non potevano sostituire le spese pubbliche o assimilabili e, al fine di riuscire ad accertare il rispetto del principio di addizionalità, il regolamento quadro provvedeva ad una semplificazione delle procedure di verifica ed introduceva il principio dell'”addizionalità negoziata”<sup>217</sup>: la Commissione avrebbe negoziato con lo Stato membro un livello di spese pubbliche, a finalità strutturale, che doveva essere conservato, a livello nazionale, per tutto il periodo di programmazione e doveva essere «*pari almeno al livello raggiunto nel periodo di programmazione precedente*», coperto dal regolamento n. 2053/83 (art. 10, par. 2, comma 3). L'addizionalità sarebbe stata sottoposta a tre verifiche, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, ma esisteva in capo allo Stato membro l'obbligo di informare la Commissione, in qualunque momento della programmazione, circa eventuali sviluppi in grado di mettere in difficoltà la sua capacità di conservare il livello di spesa stabilito (art. 11, par. 3, Reg. 1260/99).

Sulla base di quanto descritto sopra, si può affermare che la nuova disciplina regolamentare per la politica di coesione rifletteva le condizioni di contesto in cui era stata elaborata e rappresentava il tentativo di adeguare la politica regionale ai cambiamenti che intervenivano in quel periodo all'interno della costruzione europea.

L'esempio più chiaro di ciò era l'inclusione dell'efficienza tra i principi della politica di coesione. Le nuove disposizioni, infatti, erano indirizzate ad aumentare l'efficienza e l'efficacia degli strumenti strutturali al fine di rispondere a due esigenze sempre più pressanti: giustificare la politica di coesione attraverso i suoi risultati; far fronte alla diminuzione delle risorse dedicate dovuta, principalmente, agli sforzi richiesti agli Stati membri per realizzare l'UEM ed entrare nell'euro.

La stessa semplificazione (attuata, ad esempio, tramite la riduzione del numero di obiettivi, la concentrazione dei finanziamenti in interventi di grandi dimensioni, l'utilizzo dei DOCUP, l'utilizzo di indicatori chiari per la valutazione e la previsione di controlli unici a scadenze determinate) si configurava come mezzo per raggiungere una maggior efficienza del sistema, anche se per gli Stati membri significava, in molti casi, una minore intromissione della Commissione nelle

<sup>217</sup> BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 127.

decisioni e nella gestione nazionale (come se gli Stati membri cercassero di recuperare parte di quella sovranità persa con l'unione monetaria).

Allo stesso modo, il nuovo sistema di *governance* della politica strutturale, con maggiori competenze e responsabilità in capo agli Stati e il ruolo di indirizzo, supervisione e controllo della Commissione, rispondeva all'esigenza di maggiore efficienza ed efficacia, ma, allo stesso tempo, componeva sempre più stabilmente quel sistema di "amministrazione condivisa" caratterizzante la politica in questione. Come afferma Manzella, «il rapporto tra il livello comunitario e nazionale [e sub-nazionale] si chiariva in termini [...] di un patto tra i diversi livelli governo»<sup>218</sup>, conseguenza e massima espressione dell'applicazione del principio di sussidiarietà<sup>219</sup> che sembra rappresentare «il principio "politico" fondamentale (criterio di valutazione dell'opportunità-congruità di determinate opzioni pratiche/applicative) della *governance* di tutte le decisioni economiche comunitarie e nazionali implicate in problematiche di sviluppo territoriale integrato». Per tali ragioni, esso «può essere assunto a sintesi giuridica dei fondamenti dell'*acquis* comunitario della coesione economica e sociale»<sup>220</sup>.

Il rafforzamento del partenariato, ugualmente, attuava concretamente il principio di sussidiarietà, ma non si può tacere il fatto che la previsione di attribuire agli Stati la competenza di individuare i partner coinvolti lasciava loro ampi spazi di discrezionalità, con l'effetto che il principio di partenariato vide un'applicazione estremamente differenziata all'interno di Stati e Regioni, dipendente sia dai diversi sistemi istituzionali sia dalla diversa declinazione di partenariato e partner che ciascuno Stato membro dava in base alla propria interpretazione dei concetti in questione.

<sup>218</sup> MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»*, cit., p. 1100.

<sup>219</sup> Da ricordare che con il Regolamento quadro 1260/99 il principio di sussidiarietà viene menzionato esplicitamente per la prima – e anche l'ultima - nel corpo di un articolato normativo giuridicamente vincolante al comma terzo dell'art. 8, in merito alla responsabilità per l'attuazione delle azioni strutturali che rimane in capo allo Stato membro, al livello territoriale appropriato: «*In applicazione del principio di sussidiarietà le responsabilità per l'attuazione degli interventi compete agli Stati membri, al livello territoriale appropriato, in base alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, e salve le competenze della Commissione, segnatamente in materia di esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee*». Il principio di sussidiarietà viene poi menzionato altre due volte all'interno del Regolamento, ai considerando 26 e 41.

<sup>220</sup> DI STEFANO A., *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, cit., p. 84. L'autrice continua la sua analisi affermando che, il principio di sussidiarietà «risolve, in forme flessibili e attraverso strategie chiaramente articolate (addizionalità, programmazione, partenariato verticale e orizzontale, decentramento, monitoraggio e valutazione, premialità) e di volta in volta modulate su singole fattispecie di intervento, le questioni sul "chi" decide (ripartizione delle competenze e dunque anche le eventuali verifiche di legittimità) e sul "come" (valutazioni di merito sui livelli di intensità del coinvolgimento dell'*iter* procedimentale, come pure su specifiche formule programmatiche e applicative [...]) vengono praticamente realizzate le formule programmatiche tipiche della coesione».

Da ultimo, la nuova disciplina cercava di rendere maggiormente effettivo il principio di addizionalità (anche nell'ottica di una maggior efficacia degli interventi) ma, nei fatti, esso fu più volte disatteso anche a causa dell'oggettiva difficoltà, per alcuni Stati membri, di mantenere costante il livello della spesa pubblica interna e rispettare, al contempo, i rigidi parametri di Maastricht per l'ingresso nell'euro.

Da tali considerazioni, si può dedurre ancora una volta come il nesso tra politica di coesione e politica per la crescita e lo sviluppo economico sia inscindibile e dimostri la costante influenza della seconda nei confronti della prima. Tale nesso sarà reso ancora più chiaro nella programmazione successiva 2007-2013, e dalla subordinazione degli interventi strutturali al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona.

## **1.5 I Fondi strutturali al servizio di crescita ed occupazione nel settennio 2007-2013: la Strategia di Lisbona, ovvero fare dell'Europa l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.**

La riforma della disciplina sui Fondi strutturali, espressamente prevista dall'art. 55 del regolamento n. 1260/99 (c.d. "clausola di riesame"), fu fortemente influenzata da quello che allora era la strategia globale che l'Unione europea aveva elaborato al fine di adattare la propria struttura socio-economica ai mutamenti dell'economia globale dovuti a processi come la globalizzazione e l'informatizzazione, la c.d. "Strategia di Lisbona" (Strategia).

Alla base della Strategia, adottata dal Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000<sup>221</sup>, vi era la consapevolezza che, per far fronte alle sfide future, quali la crescente concorrenza a livello mondiale agevolata dai processi di globalizzazione, i cambiamenti tecnologici, la decrescita demografica europea e l'invecchiamento della popolazione, nonché per migliorare il tenore di vita dei propri cittadini e mantenere il proprio modello sociale unico, l'UE avrebbe dovuto incrementare produttività e competitività.

La Strategia di Lisbona, nell'intento delle istituzioni europee, doveva essere lo strumento per raggiungere tale scopo. Con essa, l'UE si prefiggeva un unico

---

<sup>221</sup> Consiglio Europeo di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo 2000. Il documento di può leggere alla pagina: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm). Per una trattazione più complete si veda anche: JONES E., MENON A., WEATHERILL S., *The Oxford Handbook of the European Union*, cit., p. 469 ss.

obiettivo strategico per il decennio 2000-2010: «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale», concordando «un programma ambizioso al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, e modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione»<sup>222</sup>.

La strategia si sarebbe dovuta realizzare tenendo in considerazione i punti di forza dell'Unione e cercando di attenuare, se non eliminare, quelli di debolezza: un livello ancora troppo basso di occupazione, caratterizzato da un'insufficiente partecipazione al mercato del lavoro di donne e lavoratori anziani; una disoccupazione strutturale di lungo periodo; marcati squilibri regionali in materia di disoccupazione; uno scarso sviluppo del settore dei servizi, soprattutto per quanto riguardava le telecomunicazioni e Internet; una presenza ancora troppo limitata di competenze professionali qualificate nell'ambito delle tecnologie dell'informazione, che non riusciva a soddisfare l'offerta di lavoro per tali figure professionali.

In un clima di generale ottimismo, dovuto ai progressi ottenuti in campo economico (crescita interna) e nel processo di integrazione (introduzione dell'euro), l'UE si impegnava, attraverso la Strategia, a portare avanti una strategia globale volta a: «predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno; modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale; sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche»<sup>223</sup>.

Concretamente, le azioni da porre in essere a livello comunitario e nazionale, avrebbero dovuto indirizzarsi verso: la creazione di una società dell'informazione per tutti; la definizione di uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione; la realizzazione di un ambiente favorevole all'avviamento e allo sviluppo di imprese innovative, specialmente di PMI; l'attuazione di riforme economiche che rendessero il mercato interno completo e pienamente operativo<sup>224</sup>; la realizzazione di mercati

---

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 1

<sup>223</sup> *Ibidem*, pp. 1 e 2.

<sup>224</sup> Avrebbe contribuito a tale obiettivo anche il rafforzamento di alcuni settori del processo di Cardiff, iniziato sotto il Consiglio Europeo di Cardiff del 1998, in cui, tra l'altro, si sottolineava l'importanza di attuare riforme intese a migliorare la competitività e il funzionamento del mercato interno dei beni, dei servizi e dei capitali. L'obiettivo consisteva nel limitare il numero delle norme inutili, a livello nazionale ed europeo, al fine di alleggerire gli oneri gravanti sulle PMI ed agevolare la creazione di imprese. Al processo di Cardiff sono collegati quelli di Lussemburgo e Colonia (illustrati nelle note seguenti). Consiglio Europeo di Cardiff, *Conclusioni della Presidenza*, 15 e 16 giugno 1998

finanziari efficienti ed integrati; il coordinamento delle politiche macroeconomiche in particolare per il risanamento del bilancio e la qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche<sup>225</sup>; l'aumento dei livelli di istruzione e formazione per risorse umane più qualificate e competenti; lo sviluppo di una politica attiva dell'occupazione così da creare posti di lavoro più numerosi e migliori<sup>226</sup>; la promozione dell'inclusione sociale e l'adattamento dei sistemi di protezione sociale alla nuova economia della conoscenza.

L'attuazione della Strategia ed il raggiungimento dei risultati necessitavano, però, della stretta cooperazione tra UE e Stati membri perché molte delle materie interessate non rientravano tra le competenze comunitarie, perciò venne istituito un nuovo metodo di lavoro denominato “metodo aperto di coordinamento” (MAC), secondo il quale gli Stati membri avrebbero dovuto collaborare nelle materie di loro competenza e far proprie le pratiche migliori. La Commissione aveva il compito di coordinare il processo garantendo la comunicazione e l'informazione tra gli Stati e adottando il metodo comunitario, ovvero il procedimento legislativo europeo ordinario, nelle materie di competenza europea<sup>227</sup>.

---

[<http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/consiglio-europeo-di-cardiff-15-e-16-giugno-1998---conclusioni-della-presidenza/>]

<sup>225</sup> Le politiche macroeconomiche avrebbero dovuto promuovere la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza allentando la pressione fiscale sul lavoro, riorientando la spesa pubblica verso l'incremento del capitale fisico e umano, garantendo la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Il dialogo macroeconomico a favore dell'occupazione è l'elemento chiave del c.d. “processo di Colonia”, avviato con il Consiglio Europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, che, insieme ai processi di Cardiff e Lussemburgo, avrebbe contribuito ad attuare il “Patto europeo per l'occupazione” (del 31 maggio 1999), approvato dallo stesso Consiglio Europeo di Colonia. Attraverso il Patto per l'occupazione tutte le misure dell'Unione attinenti alla politica occupazionale erano inserite in un progetto globale composto di tre pilastri: 1) coordinamento della politica economica e miglioramento, mediante un dialogo macroeconomico, dell'interazione tra evoluzione salariale e politica monetaria, finanziaria e di bilancio per dar vita a una dinamica di crescita sostenibile e non inflazionistica (processo di Colonia); 2) ulteriore sviluppo e più efficace attuazione della strategia coordinata in materia di occupazione per aumentare l'efficienza dei mercati del lavoro migliorando l'occupabilità, l'imprenditorialità, l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, compresa la parità di diritti per quanto riguarda la partecipazione femminile alla forza lavoro (processo di Lussemburgo); 3) riforma e ammodernamento strutturale globale per migliorare le capacità innovative e l'efficienza dei mercati del lavoro, dei beni, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff). Consiglio Europeo di Colonia, *Conclusioni della Presidenza e Allegati delle Conclusioni della Presidenza*, 3 e 4 giugno 1999 [[http://www.consilium.europa.eu/mt/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/kolnit.htm](http://www.consilium.europa.eu/mt/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/kolnit.htm)]

<sup>226</sup> Tale indirizzo si collegava strettamente al processo di Lussemburgo, con il quale il Consiglio Europeo di Lussemburgo (novembre 1997) poneva le basi dell'azione della Comunità in materia di occupazione. Il processo si concretizzava nello sviluppo di un coordinamento delle politiche del lavoro degli Stati membri nel quadro di orientamenti per l'occupazione, proposti dalla Commissione e recepiti nelle politiche nazionali attraverso i “Piani nazionali d'azione” (PNA), elaborati dagli Stati membri e successivamente sottoposti all'esame della Commissione e del Consiglio.

<sup>227</sup> SZYSZCZAK E., *Experimental Governance: the Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 2006, p. 486 ss; Council of the European Union, *The On-going Experience of the Open Method of Coordination*, President Note, n. 90088/00 del 13 giugno 2000; TRUBEK D. M., TRUBEK L., *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-*

Nonostante il clima di fiducia in cui fu elaborata, a quattro anni dal suo lancio la Strategia di Lisbona non presentava avanzamenti significativi e molti erano gli aspetti problematici nella sua attuazione, messi in luce nella relazione del gruppo di alto livello presieduto da Wim Kok “*Affrontare la sfida: la strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione*”<sup>228</sup>.

Sulla base delle indicazioni contenute nella relazione, le istituzioni europee decisero di rivedere la Strategia di Lisbona, anche alla luce delle difficoltà che l’Unione stava attraversando in quel periodo storico e le sfide che avrebbe dovuto affrontare in futuro.

Secondo la Commissione, la nuova strategia di Lisbona<sup>229</sup>, che avrebbe coperto il periodo dal 2005 al 2010, dividendosi in due fasi: la prima dal 2005 al 2007 e la seconda, dopo un’ulteriore valutazione, dal 2008 al 2010, avrebbe dovuto porre maggiore attenzione sulle azioni da svolgere rispetto agli obiettivi in cifre e rimediare a quelle che erano state le cause delle scarse prestazioni dell’UE nel periodo precedente. Gli obiettivi principali erano: realizzare una crescita stabile e duratura; creare nuovi e migliori posti di lavoro.

La revisione era imperniata su tre principi fondamentali: le iniziative europee dovevano essere maggiormente mirate, la strategia avrebbe dovuto suscitare il cambiamento e doveva essere semplificata e razionalizzata. Per conseguire tali obiettivi, erano previste una serie di azioni concernenti tre macro settori: 1) rendere l’Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro; 2) porre la conoscenza e l’innovazione al servizio della crescita; 3) creare nuovi e migliori posti di lavoro.

Il ruolo delle istituzioni europee veniva definito più chiaramente, istituendo un partenariato per la realizzazione della strategia che coinvolgesse tutte le parti interessate. Per garantire una corretta e tempestiva attuazione, si prevedeva l’adozione, da parte di ciascuno Stato membro, di un “programma d’azione nazionale unico”<sup>230</sup> per la crescita e l’occupazione che contenesse le misure e gli obiettivi della

---

*ordination*, in *European Law Journal*, 2005, p. 351 ss.; CAFARO S., *Metodo aperto di coordinamento*, in CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3628 ss.

<sup>228</sup> KOK W., *Affrontare la sfida: la Strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione*, Relazione del gruppo ad alto livello, novembre 2004, in [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_434\\_20120926160550.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_434_20120926160550.pdf)

<sup>229</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera, *Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM (2005) 24 def., del 2 febbraio 2005. Vedi anche: Commissione delle Comunità Europee, *Orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione (2005-2008)*, COM (2005) 141 def., del 12 aprile 2005; Consiglio Europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, del 23 marzo 2005.

<sup>230</sup> I “Programmi Nazionali di Riforma” (PNR) costituivano i principali strumenti d’attuazione della nuova Strategia di Lisbona e traducevano gli orientamenti politici integrati in riforme di cui gli Stati membri avevano piena responsabilità e controllo. Affianco ai PNR, la Commissione, come previsto dalle disposizioni per il rilancio della Strategia e su invito del Consiglio, elaborò un “Programma comunitario di Lisbona” contenente tutte le azioni comunitarie, complementari a quelle contenute nei

riforma in linea con gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione<sup>231</sup>. I programmi nazionali dovevano tener conto e coordinare anche le politiche del mercato del lavoro (processo di Lussemburgo), le riforme microeconomiche e strutturali (processo di Cardiff) e le misure macroeconomiche e di bilancio (processo di Colonia).

Alla strategia di Lisbona avrebbero dovuto contribuire anche la strategia per lo sviluppo sostenibile<sup>232</sup> e quella per la coesione economica e sociale, quest'ultima ritenuta la sola in grado di assicurare la concentrazione dei diversi Stati membri sugli obiettivi di Lisbona e, per la varietà di attori che coinvolgeva, di aumentare la partecipazione delle Regioni alla Strategia e gestire meglio i processi di sviluppo a livello locale.

Il rapporto tra Strategia di Lisbona e politica di coesione doveva essere, secondo la visione delle istituzioni europee, il modo più efficace per rispondere alle sfide economiche, sociali e politiche che si ponevano di fronte all'UE. Secondo questa visione, la riforma della politica di coesione venne strategicamente legata al rilancio della Strategia; non si ipotizzava un rapporto di subordinazione tra le due

---

PNR, utili a rispondere alle sfide sociali, economiche ed ambientali che l'UE avrebbe dovuto affrontare. Si rimanda ai documenti ufficiali delle istituzioni europee: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Azioni comuni per la crescita e l'occupazione. Il programma comunitario di Lisbona*, COM (2005) 330 def., del 20 luglio 2005; Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera: *È ora di cambiare marcia. Il nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione*, COM (2006) 30 def., Parte I, del 25 gennaio 2006; Consiglio Europeo di Bruxelles del 23 e 24 marzo 2006, *Conclusioni della Presidenza*, del 18 maggio 2006; Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010) - Parte I*, COM (2007) 803 def.

<sup>231</sup> Gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008 erano 24 e si dividevano in tre macro-settori: orientamenti macroeconomici, orientamenti microeconomici, che insieme formavano gli indirizzi di massima per le politiche economiche (IMPE), ed orientamenti occupazionali. Per specificazioni si rimanda a: COM (2005) 141 def., cit.; Raccomandazione del Consiglio n. 2005/601/CE, *Relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (2005-2008)*, del 12 luglio 2005 in G.U.C.E. L 205 del 6 agosto 2005; Decisione del Consiglio n. 2005/600/CE, *sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, del 12 luglio 2005, in G.U.C.E. L 205 del 6 agosto 2005. Per quanto riguarda gli orientamenti relativi alla seconda fase della Strategia si rimanda a: Decisione del Consiglio n. 2008/618/CE, *sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, del 15 luglio 2008, in G.U.C.E. L 198 del 26 luglio 2008.

<sup>232</sup> La prima comunicazione della Commissione sulla strategia europea per lo sviluppo sostenibile è datata 15 maggio 2001 (Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile; proposta della Commissione per il Consiglio Europeo di Göteborg*, COM (2001) 261 def.), successivamente riesaminata nel 2005 – COM (2005) 568 def. Aveva il compito di conciliare le politiche in materia di sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale, nell'ottica di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere il benessere e le condizioni di vita delle generazioni future. Si fondava sui seguenti principi: promozione e tutela dei diritti fondamentali; solidarietà intra e intergenerazionale; garanzia di una società aperta e democratica; partecipazione dei cittadini, delle imprese e delle parti sociali; coerenza ed integrazione delle politiche; utilizzo delle migliori conoscenze disponibili; principi di precauzione e del "chi inquina" paga.



politiche, ma si metteva la coesione (attraverso gli interventi finanziati dai Fondi strutturali) «al servizio degli obiettivi di Lisbona, in un'ottica di un rafforzamento reciproco. Questa decisione ha il merito di raggiungere due importanti obiettivi: da un lato costituisce un mezzo per dotare di rilevanti risorse la politica di Lisbona, di per sé affidata agli Stati membri e senza una linea di bilancio autonoma e, dall'altro, contribuisce a rafforzare il sentimento di appropriazione della strategia da parte delle Regioni e degli enti locali, soggetti chiamati a dare attuazione alla politica di coesione sul territorio»<sup>233</sup>.

### 1.5.1 *I negoziati politici e finanziari per la nuova riforma*

Il processo di riforma dei regolamenti sui Fondi strutturali, iniziò ufficialmente nel 2004 con la presentazione del Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale<sup>234</sup> e la successiva proposta di regolamento da parte della Commissione, ma vide le sue prime battute già all'inizio della programmazione 2000-2006, con la pubblicazione del Secondo rapporto sulla coesione del 31 gennaio 2001<sup>235</sup>. Il processo si rivelò lungo e difficile politicamente, finanziariamente e tecnicamente a causa principalmente del contesto in cui andava sviluppandosi.

Ad influenzare il clima politico e, conseguentemente, la *ratio* della riforma stessa, erano alcuni fattori di natura economica e politica:

- il processo di allargamento era ormai un dato di fatto (10 nuovi stati entrarono ufficialmente nell'UE dal 1° maggio 2004) ma poneva la Comunità di fronte a sfide mai affrontate fino ad allora dovute alle enormi differenze esistenti sul piano economico, sociale ed amministrativo tra i primi 15 Stati membri dell'UE e gli Stati dell'allargamento. Tali differenze comportavano l'accrescimento delle disparità regionali e sociali, con il loro spostamento geografico verso Est, nonché l'emergere di nuove disuguaglianze territoriali<sup>236</sup>;
- il basso tasso di crescita e la progressiva perdita di competitività registrate, a livello europeo, tra il 2001 e il 2006, che portarono alla revisione della Strategia di Lisbona;

<sup>233</sup> DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013: prospettive per il mercato di lavoro in Piemonte*, cit., p. 46.

<sup>234</sup> Commissione Europea, *Un nuovo partenariato per la coesione convergenza competitività cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, COM (2004) 107 del 18 febbraio 2004.

<sup>235</sup> Commissione Europea, *Unità dell'Europa. Solidarietà dei popoli. Diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo, gennaio 2001 [COM (2001) 24 def.].

<sup>236</sup> Per una visione più ampia della situazione dei nuovi Stati membri e dei problemi derivanti dal loro ingresso si rimanda a: VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, cit., p. 141 ss.

- le difficoltà di alcuni Stati membri a gestire la propria finanza pubblica nel rispetto dei parametri di Maastricht, che fecero propendere il Consiglio per un “ammorbidente” del Patto di Stabilità e Crescita nel 2003;
- l’esito negativo dei *referenda* di ratifica del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” in Francia e Olanda nel 2005, segno del clima di sfiducia esistente tra i cittadini europei nel processo di integrazione comunitario e nella capacità dell’UE di garantire prosperità economica<sup>237</sup>;

<sup>237</sup> Il Trattato fu firmato il 29 ottobre 2004 a Roma ed era il risultato di un lungo processo di riforma istituzionale dell’UE iniziato con il Trattato di Nizza. Il primo passo effettivo verso il Trattato di Roma fu la dichiarazione sul futuro dell’Europa, allegata all’atto finale della conferenza intergovernativa (CIG) 2000, che specificava le tappe necessarie per giungere ad un nuovo trattato di riforma. Nella riunione di Laeken del dicembre 2001, il Consiglio europeo convocò una Convenzione europea mirante a predisporre la riforma e a presentare proposte. La scelta del modello della Convenzione segnò una svolta essenziale in materia di revisione dei trattati poiché tradusse la volontà di abbandonare le riunioni a porte chiuse tra i soli responsabili dei governi. La Convenzione, che raggruppava rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e della Commissione operò tra il 2002 e il 2003 e il progetto di “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa” servì come base per i negoziati della CIG che si svolsero nel periodo compreso tra il 4 ottobre 2003 e il 18 giugno 2004 quando si giunse all’accordo sul Trattato in questione. I lavori della CIG si conclusero definitivamente con la firma il 29 ottobre 2004. Il trattato costituzionale era suddiviso in quattro grandi comparti tra i quali, però, non esisteva una gerarchia. Dopo un preambolo a carattere costituzionale, la parte I era dedicata ai principi, obiettivi e disposizioni istituzionali che disciplinavano la nuova Unione europea. La parte II riprendeva la Carta europea dei diritti fondamentali. La parte III includeva le disposizioni relative alle politiche e al funzionamento dell’Unione, mentre la parte IV riuniva le disposizioni generali e finali del trattato costituzionale, e precisamente l’entrata in vigore, la procedura di revisione della Costituzione e l’abrogazione dei precedenti trattati. Tra le principali innovazioni si ricordano: la soppressione della struttura a pilastri con la comunitarizzazione del secondo (politica estera e di sicurezza comune) e del terzo (giustizia e affari interni) pilastro precedentemente regolati dal metodo intergovernativo; la chiara individuazione delle competenze; la definizione, per la prima volta, dei fondamenti democratici dell’Unione; l’istituzionalizzazione formale del Consiglio europeo; l’elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo; il rafforzamento della politica estera e di sicurezza comune mediante l’istituzione di un ministro europeo degli affari esteri e progressiva definizione di una politica di difesa comune grazie, tra l’altro, alla creazione di un’Agenzia europea per la difesa e alla possibilità di cooperazioni rafforzate in materia. Per entrare in vigore, il trattato che istituiva la Costituzione sarebbe dovuto essere ratificato da tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, mediante ratifica del Parlamento o tramite referendum. Il processo di ratifica sarebbe dovuto durare due anni (secondo previsione dello stesso Trattato) e l’entrata in vigore sarebbe dovuta avvenire entro il 1° novembre 2006, ma proprio l’esito negativo dei *referenda* di ratifica in Francia e Olanda nel 2005 portarono i capi di Stato o di Governo, in occasione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005, a stabilire di osservare un “periodo di riflessione” sul futuro dell’Europa che portò alla decisione, presa durante il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 di convocare una nuova CIG incaricata di finalizzare e adottare non più una Costituzione ma un “trattato di modifica” per l’Unione europea, che sarebbe divenuto il trattato di Lisbona, firmato dagli Stati membri il 13 dicembre 2007 [[http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_it.htm)]; [[http://europa.eu/scadplus/cig2004/index\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/cig2004/index_it.htm)]. Per alcuni commenti riguardo le disposizioni in materia di politica di coesione contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa di vedano: SAPIENZA R., *La politica di coesione economica sociale e territoriale nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2-3, 2005, pp. 247-250; ANNESI M., *La «costituzionalizzazione» della politica di coesione economica, sociale e territoriale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2005, pp. 53-60.

- l'emergere di posizioni sempre più critiche nei confronti dell'utilità e dell'effettività della politica di coesione che mettevano in discussione, non soltanto le risorse da destinare, ma le stesse «fondamenta teoriche di una politica regionale di livello europeo»<sup>238</sup> auspicandone, piuttosto, una rinazionalizzazione<sup>239</sup>.

Tutti i suddetti fattori contribuirono a rendere più difficili e complicati i negoziati sulle prospettive finanziarie (adottate durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005), di cui la politica regionale costituiva un elemento cruciale, e sui nuovi regolamenti relativi ai Fondi strutturali per il periodo 2007-13, che si conclusero solo nel 2006, a distanza di due anni dalla presentazione delle proposte della Commissione, con i conseguenti ritardi sull'attuazione dell'intero processo di riforma.

Il dibattito sulla riforma dei regolamenti sui Fondi strutturali ebbe inizio, dunque, con la pubblicazione del Secondo rapporto sulla coesione nel 2001. I punti chiave del rapporto erano sostanzialmente due: la volontà di mantenere le politiche di coesione anche nell'UE a 27 e, da qui, la necessità di mantenere almeno al 0,45% del PIL comunitario la dimensione del finanziamento della politica in questione per garantirne l'efficacia; l'esigenza di assicurare importanti interventi anche nelle regioni più deboli dei "Quindici", in modo da evitare conflitti di interesse con i Paesi in adesione<sup>240</sup>.

Già a partire da quel momento, complici anche le difficoltà economiche presenti e future su citate, si delinearono due posizioni contrapposte: una favorevole alla prosecuzione di politiche regionali su scala europea, appoggiata da Spagna e Italia; l'altra, diametralmente opposta, favorevole alla rinazionalizzazione della politica regionale, i cui maggiori esponenti erano il Regno Unito, l'Olanda e la Svezia, secondo cui il ruolo dell'UE doveva limitarsi alla definizione dei principi-guida, al coordinamento delle altre politiche europee e allo scambio di buone

<sup>238</sup> MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»*, cit., p. 1104.

<sup>239</sup> Il confronto verteva circa la titolarità delle politiche di coesione, con alcuni Stati membri (Gran Bretagna e Olanda) che premevano per una sua nazionalizzazione mentre altri erano favorevoli al mantenimento di una politica di coesione ancorata al livello regionale. Il momento più emblematico di questo confronto fu sicuramente la presentazione del c.d. Rapporto Sapir – dal nome del suo curatore – chiesto dalla stessa Commissione, in cui, oltre ad auspicare una focalizzazione della politica su temi più legati ad aspetti di competitività, si invocava un maggior ruolo degli Stati nelle politiche europee in materia di convergenza, giungendo ad ipotizzare un ridimensionamento e, in parte, una rinazionalizzazione della politica in questione. (SAPIR A. *et al.*, *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Bologna, 2003).

<sup>240</sup> Per un approfondimento sui contenuti del Rapporto si vedano anche: VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, cit., p. 150 ss.; MARINO M., *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella Proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2004, pp. 1175-1110.

pratiche. La prima chiara implicazione di questa posizione era la riduzione del contributo nazionale alla politica di coesione comunitaria, chiaro vantaggio per gli Stati contributori netti, specie per quelli meno beneficiari della stessa (tra cui proprio Regno Unito e Olanda), e la liberazione di risorse per l'attuazione delle politiche regionali nazionali.

Il vero negoziato<sup>241</sup> sul nuovo quadro giuridico per la politica di coesione ha avuto però avvio nel 2004, con la presentazione della Terza relazione sulla coesione (febbraio 2004) che anticipava in buona parte i contenuti delle proposte di disciplina degli strumenti strutturali per il periodo 2007-2013<sup>242</sup>, presentate qualche mese dopo dalla Commissione. La nuova disciplina, destinata a sostituire integralmente gli atti normativi del 1999, si articolava in cinque proposte di regolamento recanti rispettivamente disposizioni generali sui fondi a finalità strutturale, disposizioni particolari sul Fondo sociale europeo, sul Fondo europeo di sviluppo regionale e sul Fondo di coesione, nonché l'istituzione di un nuovo strumento denominato «Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera»<sup>243</sup>.

In concomitanza con la presentazione della Terza relazione, la Commissione presentò la sua proposta circa le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013<sup>244</sup>.

<sup>241</sup> Sul negoziato in questione si veda tra tutti: BACHTLER J., WISHLADE F., *Searching for the consensus: the debate on reforming EU Cohesion policy*, European Policy Discussion paper n. 55, European Policy Research Centre, Glasgow, November 2004 [http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\_files/R55SearchingforConsensus.pdf]; BACHTLER J., WISHLADE F., *From building block to negotiating boxes: the reform of EU Cohesion Policy*, European Policy Paper, n. 57, November 2005 [http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\_files/EPRP\_57\_From\_Building\_Blocks\_to\_Negotiating\_Boxes.pdf]

<sup>242</sup> Gli anni intercorrenti tra i due documenti non furono anni di silenzio. Il dibattito sulla riforma della politica di coesione continuò vivacemente anche in quel periodo e coinvolse attori a tutti i livelli, europeo, nazionale e sub-nazionale, che, tramite studi e analisi, chiarivano le proprie posizioni e i nodi critici da sciogliere. Gli sviluppi del dibattito erano costantemente monitorati dalla Commissione al fine di individuare i principali argomenti di negoziazione e le linee fondamentali della politica di coesione utili per la preparazione della proposta normativa. Per una panoramica del dibattito in quegli anni si rimanda a: DI STEFANO A., *Il dibattito sulla riforma della politica comunitaria di coesione economica e sociale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.1, 2004, pp. 75-92.

<sup>243</sup> Si tratta, rispettivamente, dei seguenti documenti ufficiali: COM (2004) 492 def., COM (2004) 493 def., COM (2004) 495 def., COM (2004) 494 def., COM (2004) 496 def. La proposta di nuovo regolamento relativo al Fondo sociale europeo è stata da ultimo modificata dalla Commissione in esito al parere adottato dal Parlamento europeo in prima lettura in applicazione dell'art. 250 del trattato CE. La versione emendata è contenuta nel COM (2005) 523 def. del 17 ottobre 2005. Per un commento alle proposte di regolamento, in particolare, alla proposta di Regolamento generale, si rimanda a: DI STEFANO A., *Sull'evoluzione del modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari. La proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.4, 2005, pp. 623-654; MARINO M., *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013*, cit.; DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013: prospettive per il mercato di lavoro in Piemonte*, cit., p. 48 ss.

<sup>244</sup> Comunicazione della Commissione, *Costruire il nostro avvenire comune – Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM (2004) 101, Bruxelles, 10 febbraio 2004.

Poiché la politica di coesione è la seconda voce più importante, per risorse destinate, all'interno del bilancio europeo, è conseguenza naturale che il negoziato sulle politiche di coesione post-2006 fosse collegato col contemporaneo confronto sul futuro delle risorse finanziarie europee e la loro suddivisione.

Il negoziato sulle prospettive finanziarie si concluse solo nel dicembre 2005 e fu lungo e complesso poiché il classico dibattito su dimensione e composizione del bilancio europeo (da cui conseguiva quello sul quantum per la politica di coesione, sulla suddivisione delle risorse tra Fondi e obiettivi e sull' eleggibilità) era fortemente influenzato dalla difficile composizione di posizioni distanti riguardanti due elementi di grande impatto sulla struttura del bilancio: lo sconto britannico e la percentuale di bilancio assegnata alla politica agricola comune (di cui la maggiore beneficiaria era la Francia).

In effetti, il quadro negoziale risultava condizionato da due eventi precedenti: l'accordo, raggiunto già nel 2002, sulla dotazione finanziaria della PAC, secondo cui i nuovi Stati membri avrebbero potuto accedere agli aiuti solo gradualmente fino ad arrivare al 100% nel 2013, consentendo ai vecchi Stati membri di mantenere la propria dotazione per un altro decennio (tale accordo aveva permesso l'ingresso stesso dei nuovi Paesi senza ulteriori resistenze da parte della Francia); la lettera inviata il 15 dicembre 2003 dal c.d. «Gruppo dei 6»<sup>245</sup>, comprendente tutti i maggiori contribuenti al bilancio comunitario (salvo l'Italia<sup>246</sup>), in cui si chiedeva la stabilizzazione del bilancio UE all'1% del PIL dell'Unione europea e l'individuazione degli obiettivi all'interno di tale tetto<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> Il Gruppo dei 6 comprendeva: Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Austria e Svezia

<sup>246</sup> La posizione dell'Italia non era facile: da una parte, era uno dei maggiori contribuenti netti al bilancio, per questo non poteva appoggiarne un aumento spropositato ed era favorevole alla linea del rigore; dall'altra, però, era anche uno dei maggiori beneficiari della politica di coesione (attraverso la quale, oltretutto, riusciva a contenere il saldo negativo nei confronti dell'UE), perciò non poteva permettere un abbassamento significativo degli stanziamenti per la coesione né una sua nazionalizzazione.

<sup>247</sup> «Se si legge inoltre questa lettera alla luce della precedente decisione sulla Politica Agricola, ne deriva che il rigore di bilancio, nell'opinione dei maggiori pagatori, va perseguito non a scapito della Politica Agricola, ma delle altre Politiche. Ciò significa che è soprattutto la Coesione, l'altra grande voce del bilancio comunitario, a essere messa in causa. A questo riguardo, occorre tuttavia tener conto delle esigenze dei nuovi Stati membri, che si attendono legittimamente un contributo importante dell'Unione europea – in primo luogo tramite la Politica di Coesione – per ridurre il divario che ancora li separa dall'Europa occidentale. Il maggior onere del rigore richiesto dal Gruppo dei Sei sembra pertanto destinato a ricadere sui vecchi Stati membri e in particolare su quelli che più beneficiano dei Fondi Strutturali: Spagna e Italia. Peraltro, il contenimento all'1% non è un messaggio tranquillizzante neanche per i nuovi Stati membri e in particolare per il più grande fra essi e maggior beneficiario potenziale dei fondi comunitari, la Polonia. La connessione temporale fra la lettera dei Sei (15 dicembre) e il fallimento del negoziato sulla Costituzione europea (Consiglio Europeo del 12-13 dicembre 2003), anche se mai esplicitata, sembra non casuale». GREGANTI M., *Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013*, cit., pp. 158-159.

Collegato alla questione della PAC vi era anche il dibattito sul rimborso britannico, motivo di attrito specialmente tra Francia e Gran Bretagna (entrambi facenti parte del Gruppo dei 6), poiché la Francia, insieme alla maggior parte degli altri Stati membri, era favorevole ad una sua abolizione o, quanto meno, ad una sua sensibile riduzione; la Gran Bretagna, da parte sua, si opponeva fermamente, ritendo la questione strettamente legata all'incidenza sul bilancio comunitario della PAC, di cui essa beneficiava in maniera limitata, dicendosi disposta ad una riconsiderazione del proprio rimborso solo a condizione che fossero riviste al ribasso le risorse destinate alla PAC (che, però, erano già state fissate nel 2002 e non sarebbero potute esser cambiate fino al 2013).

In questo contesto, la Commissione presentò la sua proposta finanziaria in cui, differentemente da quanto richiesto dal Gruppo dei 6, si proponeva un livello di spesa di 1.025 miliardi di euro in sette anni (a prezzi 2004), cioè l'1,24% del PIL-UE in stanziamenti d'impegno in media sul periodo (1,14% in pagamenti). Tale dotazione finanziaria, secondo la Commissione, era necessaria per mantenere le politiche tradizionali dell'UE, agricoltura e coesione, estendendole anche ai nuovi membri, e al contempo rafforzare le altre politiche e ampliare l'azione ai nuovi settori su cui l'UE avrebbe dovuto agire per realizzare la Strategia di Lisbona. In questa logica, la Commissione prospettava una nuova struttura di bilancio, orientata alle priorità dell'Unione europea:

1. Crescita Sostenibile, divisa in due sottorubriche:
  - 1a - Competitività per la Crescita e l'Occupazione (R&S, reti TEN, istruzione e formazione, agenda sociale, ecc.);
  - 1b - Coesione per la Crescita e l'Occupazione;
2. Gestione delle Risorse Naturali (comprendente agricoltura, sviluppo rurale, pesca, ambiente);
3. Cittadinanza europea (comprendente l'Area di Libertà Sicurezza e Giustizia, salute, protezione del consumatore, cultura, gioventù, cittadinanza);
4. L'Europa come partner globale (relazioni esterne e PESC).

Per quanto riguardava il problema dei saldi netti, la Commissione avanzò la proposta dell'istituzione di un Meccanismo di Correzione Generalizzata (MCG) dei saldi negativi, che prevedeva l'estensione del meccanismo in vigore per il Regno Unito anche a quegli Stati membri in cui i saldi negativi risultavano «eccessivi»: poiché nell'Unione vi sarebbero sempre stati, come conseguenza dei differenti livelli di sviluppo, contribuenti e beneficiari del bilancio comune, in linea con il principio di solidarietà, era possibile prevedere un sistema di correzione degli squilibri che avessero superato una certa soglia, che la Commissione indicò nello 0,35% del PIL dello Stato membro. Nel momento in cui il saldo negativo avesse raggiunto questo

livello, il Paese avrebbe avuto diritto ad una compensazione per la parte eccedente. Il totale delle compensazioni annuali non avrebbe potuto eccedere i 7,5 miliardi di euro. «In questo modo la Commissione ritiene di poter garantire i grandi contribuenti al bilancio contro esborsi eccessivi, a fronte dell'incremento della spesa, introducendo maggior equità e proponendo una soluzione per la questione dei saldi netti»<sup>248</sup>. Nel sistema sarebbe rientrato anche il Regno Unito che, però, avrebbe ricevuto una compensazione sostanzialmente inferiore.

Le reazioni degli Stati membri alla proposta della Commissione furono differenziate. Spagna, Portogallo, Grecia e i dieci nuovi Stati membri (c.d. Amici della coesione) erano favorevoli alla proposta della Commissione e ad una politica di coesione su base regionale. Il Gruppo dei 6 era invece contrario ma esistevano delle frizioni interne su diverse questioni fondamentali. In tema di saldi netti, Francia e Regno Unito, pur essendo entrambi contrari al Mcg, erano in disaccordo sul peso da dare alla PAC e alla creazione di un meccanismo “perenne” di compensazione delle spese; al contrario, disponibili al Mcg erano Olanda, Svezia e Germania. Circa la dimensione geografica della politica di coesione, mentre Regno Unito, Svezia e Paesi Bassi erano favorevoli ad una rinazionalizzazione della politica regionale per l'UE15<sup>249</sup>, Francia e Germania preferivano il mantenimento della politica su base regionale.

Posizioni più aperte alla trattativa erano sostenute da Belgio, Lussemburgo e Finlandia; mentre l'Italia, per via del doppio *status* di contribuente netto al bilancio e beneficiario della politica di coesione, teneva un atteggiamento prudente nei confronti di entrambi gli schieramenti.

Su queste linee di frattura si compose il negoziato sotto le presidenze irlandese (gennaio-giugno 2004) e olandese (luglio-dicembre 2004) ma senza svolte significative. Soltanto la successiva Presidenza lussemburghese (gennaio-giugno 2005) quasi alla fine del suo mandato, presentò una proposta sulle prospettive finanziarie che tentava di mettere insieme le diverse posizioni emerse e ricomporre le linee di frattura<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 162

<sup>249</sup> Secondo tali Stati, i Fondi strutturali dovevano essere indirizzati solo ai nuovi Stati membri e a quelli più in ritardo di sviluppo dell'UE15 (Portogallo e Grecia), mentre gli Stati dell'UE15 avrebbero dovuto finanziare gli interventi in ambito di politica regionale solo con fondi nazionali.

<sup>250</sup> I lussemburghesi proposero un livello complessivo di spesa all'1,06% del PIL-UE, pari a 871,5 miliardi di euro, cioè 150 miliardi in meno rispetto alla proposta della Commissione, così sostanzialmente accogliendo la tesi del Gruppo dei 6 a favore del contenimento della spesa, ma tuttavia assicurando un incremento rispetto alla programmazione 2000-2006 (745 miliardi). La riduzione (rispetto alle proposte della Commissione) era modulata fra le rubriche, così tentando di riflettere le preferenze espresse dagli Stati membri nei negoziati. Le riduzioni maggiori si riscontrarono per la rubrica 1a (Competitività), da 119 a 72 miliardi, con un taglio del 41%. La riduzione è più contenuta sulla rubrica 1b (Coesione): da 341 a 309 miliardi (-9%), tenuto conto

Nonostante gli sforzi dei Lussemburghesi, il Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2005 non riuscì ad arrivare ad un accordo. Risultarono ancora troppi forti i contrasti in merito al rimborso britannico, con la netta opposizione del Regno Unito al “congelamento” della cifra per il 2007 e alla sua graduale diminuzione fino al 2013 senza una contropartita in materia di PAC, al livello di compensazione per gli altri Stati membri (Olanda e Svezia giudicarono insufficiente la compensazione a loro attribuita, per questo votarono contro la proposta) e alla dotazione della politica di coesione (soprattutto da parte della Spagna).

Il fallimento del Consiglio di Bruxelles, oltre a prefigurare importanti problemi in termini di funzionamento della stessa UE (senza un accordo sulle prospettive finanziarie non poteva essere concluso il negoziato sulle proposte legislative della coesione, determinando il ritardo nella programmazione e l'insicurezza sul suo stesso finanziamento e quello per le altre politiche comunitarie)<sup>251</sup>, segnava un passo indietro nel processo di integrazione dato che fu il risultato, secondo l'allora Presidente del Parlamento europeo Josep Borrell, dell'atteggiamento negoziale degli Stati membri che, ragionando in termini di saldi netti, mostravano un attaccamento ancora troppo profondo verso gli interessi nazionali senza tenere in considerazione i benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e svilivano il principio stesso di solidarietà tra gli Stati.

---

dell'interesse fortissimo di buona parte delle delegazioni a preservare le dotazioni nazionali in questo ambito. Per quanto riguardava la politica di coesione, la Presidenza lussemburghese propose una riduzione modulata: -14% per i vecchi Stati membri, per un totale di 147 miliardi; -5% per i nuovi Stati membri, per un totale di 162 miliardi, in ossequio al principio secondo cui tutti dovevano contribuire alla disciplina di bilancio. Per quanto riguardava la PAC (rubrica 2), la proposta prevedeva una riduzione di 6 miliardi sugli aiuti diretti (da 301 a 295 miliardi) e di 14 sullo Sviluppo Rurale (da 88 a 74 miliardi). La riduzione fu del 20% nel settore Giustizia e Affari Interni: 6,6 miliardi; del 30% sulle politiche relative alla cittadinanza (tutela del consumatore, salute, gioventù, ecc.): 4,4 miliardi; del 20% sulle relazioni esterne: 50 miliardi; del 13% sulla spesa amministrativa: 50 miliardi. Per la parte Risorse Proprie la Presidenza mirava a risolvere in modo pragmatico la questione dei saldi netti, proponendo, limitatamente al periodo 2007-2013, compensazioni ad hoc per alcuni Paesi, definiti contribuenti netti «eccessivi», tramite una riduzione del loro contributo alla risorsa IVA. Le correzioni ammontarono per il settennio a 7 miliardi per la Germania, 5 per i Paesi Bassi, 2 per la Svezia. La Presidenza ritenne inoltre necessario calmierare il rimborso britannico che, in assenza di decisioni, sarebbe cresciuto automaticamente al crescere della spesa. Tenuto conto tuttavia che l'incremento della spesa era sostanzialmente dovuto al finanziamento delle spese strutturali a favore dei nuovi Stati membri, si poteva configurare una situazione per cui il Regno Unito non avrebbe partecipato, come gli altri Paesi, allo sforzo finanziario a favore dell'allargamento, ricevendo al contrario un rimborso: secondo le proiezioni, lo «sconto» avrebbe raggiunto in media nel periodo 8 miliardi l'anno, contro i 5 del 2000-2006 (e anche i nuovi Stati membri dovrebbero contribuire a finanziarlo). La proposta lussemburghese prevedeva pertanto di stabilizzare la correzione al Regno Unito a 5,6 miliardi l'anno, tramite l'esclusione dal calcolo della spesa connessa all'allargamento (per una riduzione complessiva nel settennio di circa 15 miliardi).

<sup>251</sup> Per un approfondimento circa le problematiche che avrebbe creato un ritardo nell'adozione delle Prospettive finanziarie oltre la data di dicembre 2005 si rimanda a: DORIA F., *La riforma dei Fondi strutturali 2007-2013*, cit., p. 81 ss.



Sotto la successiva Presidenza britannica, attraverso un lungo negoziato partito dalla proposta “al ribasso” della Presidenza<sup>252</sup> che incontrò inizialmente lo sfavore di tutti gli altri Stati membri, si raggiunse finalmente l'accordo sulle prospettive finanziarie in seno al Consiglio Europeo del 15 e 16 dicembre 2005<sup>253</sup>.

L'accordo prevedeva un tetto di spesa dell'1,45% del PIL (862,36 miliardi di euro) in stanziamenti d'impegno e lo 0,99% (819 miliardi) in stanziamenti di pagamento. Alla politica di coesione venivano destinati 307,6 miliardi (a prezzi del 2004; 347,4 a prezzi del 2007), di cui 150 all'UE 15 e 157,6 all'UE 12. Veniva istituito il Fondo europeo di aggiustamento alla globalizzazione, mirante a contenere gli impatti negativi sul mercato del lavoro dei fenomeni di internalizzazione, dotato di 500 milioni di euro annui da reperire nei residui non spesi o disimpegnati da altri capitoli di spesa.

Per quanto riguarda le entrate, si prevedevano una serie di compensazioni *ad hoc* per i Paesi con i saldi maggiormente negativi (Germania, Olanda, Svezia, Austria); la correzione britannica venne ridotta di 10,5 miliardi (rispetto al livello che avrebbe raggiunto nel 2013 senza modifiche), grazie all'esclusione dal rimborso delle spese per l'allargamento (tranne per la PAC – pagamenti diretti agli agricoltori<sup>254</sup>). I nuovi Stati membri non avrebbero contribuito al finanziamento dello

<sup>252</sup> Riduzione del budget globale, a 1,02% (846 miliardi), con tagli concentrati sulla Coesione (a scapito però dei soli nuovi Stati membri) e sullo Sviluppo Rurale (soltanto per i Quindici); riduzione del rimborso britannico di 8 miliardi sul settennio, una tantum per il 2007-2013.

<sup>253</sup> In merito si veda anche: NAPOLI C., *Verso l'approvazione del futuro quadro finanziario per il periodo 2007-2013. Sfide, opportunità e strumenti di sviluppo per il Mezzogiorno*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2-3, 2006, pp. 337-375.

<sup>254</sup> Per pagamento diretto si intende un aiuto concesso direttamente all'agricoltore che rientra all'interno di uno dei regimi di sostegno previsti dalla normativa europea in materia. I pagamenti diretti fanno parte, insieme alle misure di sostegno al mercato (che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli, Reg. (CE) n. 1234/2007 in G.U.C.E. L 299 del 16 novembre 2007, pp. 1-149) al primo pilastro della PAC, finanziato, per il periodo 2007-2013 dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), istituito nel 2005 e operativo dal 2007. A tale primo pilastro se ne affianca un secondo dedicato alla promozione dello sviluppo rurale (Reg. (CE) n. 1698/2005, in G.U.C.E. L 277 del 21 ottobre 2005, pp. 1-40), da attuarsi tramite misure destinate ad aiutare gli agricoltori a modernizzare le loro aziende e diventare più competitivi, proteggendo nel contempo l'ambiente, a contribuire alla diversificazione delle attività agricole e non e alla vitalità delle comunità rurali, e finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). FEAGA e FEASR, istituiti con Reg. (CE) n. 1290/2005 (G.U.C.E. L 209 dell'11 agosto 2005, pp. 1-25), sostituiscono il precedente FEAOG. Per il periodo 2007-2013, la normativa di riferimento in materia di pagamenti diretti è contenuta nel Reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001*, in G.U.C.E. L 270 del 21 ottobre 2003, pp. 1-69. Per il periodo di programmazione attuale, 2014-2020, la PAC trova la sua base giuridica, oltre che agli artt. da 38 a 44 del TFUE, nei regolamenti (UE) nn. 1303, 1304, 1305, 1306, 1307 e 1308/2013, in G.U.C.E. L 347 del 20 dicembre 2013. Per ulteriori informazioni sulla PAC e il regime dei pagamenti diretti consultare il portale ufficiale dell'UE alle

sconto britannico ma avrebbero dovuto accettare una riduzione dei rispettivi tetti di assorbimento dei Fondi strutturali dal 4% del PIL a percentuali tra il 3,79% e il 3,24% del PIL.

A favore dei nuovi Stati membri, però, sarebbero state introdotte alcune eccezioni alla disciplina regolamentare dei Fondi strutturali che ne avrebbero reso più flessibile l'utilizzo: passaggio dalla regola n+2 a quella n+3 per il disimpegno automatico<sup>255</sup>; incremento fino all'85% del tasso di cofinanziamento (mentre per gli Stati dell'UE a 15 si assestava ad un massimo di 50% per l'Obiettivo Competitività e 75% per l'Obiettivo Convergenza); considerazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) tra le spese ammissibili, ovvero che potevano essere finanziate dai Fondi; ammissibilità delle spese per l'edilizia sociale.

Venivano anche disposte alcune misure finanziarie *ad hoc* a beneficio di alcuni Stati membri (tra cui l'Italia che ottenne fondi aggiuntivi per 1,4 miliardi di euro)<sup>256</sup> e delle loro regioni.

Inoltre, veniva inserita una "clausola di revisione" secondo la quale la Commissione avrebbe dovuto presentare nel 2008/2009 un rapporto per un riesame globale del quadro finanziario, sulla cui base il Consiglio Europeo avrebbe poi adottato le decisioni del caso. Tale clausola rassicurava gli Stati membri sulla possibilità di poter agire nuovamente sul bilancio secondo le proprie esigenze.

Sulla base dell'accordo raggiunto in sede di Consiglio Europeo, iniziò nel gennaio 2006 il negoziato tra Commissione e Parlamento europeo che si concluse con il «trilogo<sup>257</sup>» del 4 aprile 2006. Il Parlamento riuscì ad ottenere un aumento di 4 miliardi di euro del livello di spesa (di cui 300 milioni per la Cooperazione territoriale), un suo maggiore coinvolgimento nella revisione delle Prospettive finanziarie del 2009 ed altre piccole correzioni, sapendo che la riapertura dei negoziati di fronte a richieste più incisive sarebbe stata difficile e comunque avrebbe potuto comportare gravi conseguenze.

---

seguenti

pagine:

[[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.1.html)];  
 [[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.html)];  
 [[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html)];  
 [[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html)];  
 [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_it.htm)]; [[http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/index_fr.htm)].

<sup>255</sup> Ciò significava che gli Stati membri in questione avrebbero dovuto concludere e rendicontare i progetti entro la fine del 2016, avendo un anno in più rispetto agli altri per il quale il termine ultimo sarebbe stato dicembre 2015.

<sup>256</sup> Tali fondi furono così suddivisi tra le diverse Regioni: 251 milioni alla Sardegna; 111 alla Basilicata; 210 alle Regioni del Centro Nord; 828 alle Regioni del Centro Sud.

<sup>257</sup> Vedi capitolo 2

Con l'approvazione del Parlamento europeo il 17 maggio 2006 venne firmato l'Accordo Inter-Istituzionale, che fissava le dotazioni del quadro finanziario settennale, e poterono esser portati a termine i negoziati sui regolamenti settoriali, senza i quali le politiche non avrebbero potuto operare e gli Stati membri non avrebbero potuto usufruire dei fondi dall'inizio della programmazione.

### 1.5.2 *La disciplina regolamentare 2007-2013*

La riforma della politica di coesione per il ciclo di programmazione in questione si attua attraverso un complesso articolato normativo che riscrive integralmente la disciplina regolamentare dei Fondi strutturali<sup>258</sup>. Cardine di questa nuova disciplina è il Regolamento generale sui Fondi strutturali n. 1083/2006<sup>259</sup> che riunisce in un unico provvedimento (63 *consideranda* e 109 articoli) l'insieme delle norme generali sul funzionamento del FESR, del FSE e del Fondo di coesione. Ad esso seguono altri tre Regolamenti, contenenti la disciplina di dettaglio dei tre Fondi

---

<sup>258</sup> Per una spiegazione completa e approfondita della nuova disciplina regolamentare si rimanda a: Unione Europea – Politica Regionale, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*. Guida, Lussemburgo, gennaio 2007, disponibile online all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_it.pdf); Unione Europea – Politica Regionale, *Al servizio delle regioni. Politica regionale dell'Unione Europea 2007-2013*, Lussemburgo, gennaio 2008, disponibile online all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_it.pdf); POLVERARI L., *La nuova politica di coesione dell'Unione europea e i Quadri di Riferimento Strategici Nazionali dell'Ue a 27*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2006, pp. 705-729; PASINI F. (a cura di), *I fondi strutturali nella futura programmazione 2007-2013*, gennaio 2006, disponibile al link:

[http://www.economia.uniparthenope.it/modifica\\_docente/fschiavone/FINANZA\\_AZIENDALE\\_\(FINANZ.COM.ED\\_EXT.\)\\_ICE\\_-\\_FS\\_2007-2013.PDF](http://www.economia.uniparthenope.it/modifica_docente/fschiavone/FINANZA_AZIENDALE_(FINANZ.COM.ED_EXT.)_ICE_-_FS_2007-2013.PDF).

<sup>259</sup> Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, *recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, in G.U.C.E L 239 del 21 dicembre 2006. Ad esso si collega anche il Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006, *che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale*, in G.U.C.E. L 371 del 27 dicembre 2006.

strutturali (FESR<sup>260</sup>, FSE<sup>261</sup>, Fondo di coesione<sup>262</sup>) più un quarto istitutivo del Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT<sup>263</sup>.

Il nuovo Regolamento generale, comparato a quello del 1999, presenta una struttura più complessa nel tentativo di sistematizzare principi e concetti per favorire una chiara lettura d'insieme della disciplina, contenendo, al suo interno, specifiche disposizioni relative all'ammissibilità delle spese e ai controlli (oggetto, nella programmazione precedente, di regolamenti a parte), «configurandosi come un vero e proprio testo consolidato»<sup>264</sup>.

Il nuovo impianto normativo mira a rendere la politica di coesione europea maggiormente efficace nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona; in quest'ottica, le innovazioni introdotte cercano di aumentare: la semplificazione procedurale e amministrativa nella gestione dei Fondi; l'integrazione strategica tra la politica di coesione e le altre politiche europee e tra la prima e le diverse politiche nazionali; la cooperazione tra amministrazioni di diverso e pari livello.

#### 1.5.2.1 Semplificazione procedurale, amministrativa e concentrazione.

Sul piano della semplificazione, la nuova disciplina opera innanzitutto su strumenti ed obiettivi. I Fondi destinati specificatamente alla politica di coesione passano da cinque a tre (FESR, FSE e Fondo di Coesione) con l'esclusione dei fondi legati allo sviluppo rurale e alla pesca, i quali vengono integrati nelle rispettive politiche (PAC e Politica Comune per la Pesca, PCP)<sup>265</sup>, ma si prevede un loro

<sup>260</sup> Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999*, in G.U.C.E L 210 del 31 luglio 2006.

<sup>261</sup> Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, *relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999*, in G.U.C.E L 210 del 31 luglio 2006.

<sup>262</sup> Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, *che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94*, in G.U.C.E L 210 del 31 luglio 2006.

<sup>263</sup> Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, *relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, in G.U.C.E L 210 del 31 luglio 2006. L'obiettivo di questo nuovo strumento legale è agevolare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra autorità regionali e locali. Queste ultime saranno dotate di personalità giuridica per l'attuazione dei programmi di cooperazione territoriale sulla base di una convenzione tra le autorità nazionali, regionali, locali o di altro genere partecipanti ai programmi. Per un approfondimento sui GECT si rimanda a: LONGO A., *Governo del Territorio. Valutazione degli interessi sul piano concertativo e percorsi di cooperazione in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

<sup>264</sup> MARINO M., *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali*. cit., p. 1096.

<sup>265</sup> Come ricordato precedentemente (nota 226), nell'ambito dello sviluppo rurale viene istituito un nuovo strumento, il FEASR, rientrante nella PAC. Lo Strumento finanziario di orientamento per la

coordinamento con quelli per la coesione. La semplificazione opera anche sulle Iniziative Comunitarie le quali vengono integrate all'interno dei nuovi obiettivi<sup>266</sup>, salvo l'iniziativa LEADER+ che rientra all'interno della PAC.

Riguardo gli obiettivi, essi rimangono sempre tre ma vengono definiti in maniera tale da permettere una migliore concentrazione tematica e finanziaria.

Il precedente Obiettivo 1 viene sostituito dall'**Obiettivo Convergenza**, «volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni di crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Questo obiettivo costituisce la priorità dei Fondi» (art. 3, par. 2, lett. a), Reg. n. 1083/2006)<sup>267</sup>. Le zone ammissibili sono due (art. 5): la prima riguarda le regioni NUTS II in cui il PIL pro capite, misurato in parità di potere d'acquisto e calcolato sulla base de dati comunitari per il periodo 2000-2002, è inferiore al 75% del PIL medio dell'UE 25 (esattamente com'era per il precedente obiettivo 1). Per tale categoria di regioni le azioni rientranti in programmi operativi pluriennali stabiliti a livello nazionale o regionale (Reg. generale, art. 35) saranno finanziate da FESR e FSE. La seconda area copre gli Stati membri in cui il Reddito nazionale lordo (RNL) pro capite misurato in parità di potere d'acquisto e calcolato sulla base de dati comunitari per il periodo 2001-2003, è inferiore al 90% del PIL medio dell'UE 25. In questo caso la fonte di finanziamento è il Fondo di coesione che, a partire dalla presente programmazione, non ha più un finanziamento indipendente, ma fa parte del presente obiettivo, è soggetto alla stessa normativa degli altri due fondi e, come essi, sosterrà azioni rientranti in un programma pluriennale stabilito a livello nazionale (non più singoli progetti).

---

pesca, a sua volta, viene sostituito dal nuovo Fondo europeo per la pesca (FEP), rientrante nella PCP (vedi Regolamento n. 1198/2006). Il Fondo pre-adesione ISPA viene poi sostituito dal nuovo *IPA-Instrument for the Pre-accession Assistance*, che concorre agli obiettivi con regole differenti e opera al di fuori della politica di coesione e raggruppa gli altri strumenti di pre-adesione operativi nel periodo 2000-2006: PHARE, SAPARD e CARDS (strumento di pre-adesione per Turchia e Balcani).

<sup>266</sup> L'iniziativa comunitaria Interreg III viene ripresa nell'ambito dell'obiettivo «Cooperazione territoriale europea», mentre i programmi Urban II ed Equal sono integrati negli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione».

<sup>267</sup> Parte della dottrina ha sottolineato come l'espressa previsione secondo cui la convergenza sia obiettivo "prioritario" della politica strutturale confermerebbe il legame tra coesione, convergenza ed integrazione (richiamato nell'introduzione) in cui la coesione è il fine ultimo, la convergenza è il metodo da adottare per raggiungere il fine e l'integrazione è lo strumento: «affinché la convergenza riesca a realizzarsi efficacemente e nel lungo periodo, non può prescindere da un rafforzamento degli strumenti di «integrazione» del sistema giuridico e politico dell'Unione». VITALE G., *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (CE) n. 1083/2006*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2012, pp. 1001-1027.

A queste si aggiungono, a titolo transitorio, le regioni e gli Stati destinatari del c.d. effetto statistico, ovvero le regioni che sarebbero state classificate in ritardo (quindi ammissibili al presente obiettivo) se l'allargamento da 15 a 25 non avesse ridotto le medie di riferimento. In particolare le regioni con PIL pro capite superiore al 75% della media dell'UE 25, ma inferiore al 75% della media dell'UE 15 e gli Stati membri che sarebbero stati ammissibili al finanziamento del Fondo di coesione (perché con un RNL nominale pro capite inferiore al 90% del RNL medio dell'UE 15), ma che, sempre per effetto dell'allargamento, si ritrovano con un RNL nominale pro capite maggiore del 90% del RNL medio dell'UE 25, sono ammessi ad un sostegno transitorio specifico del FESR e del FSE (*phasing-out*). Fruiscono di un finanziamento specifico a titolo del FESR anche le regioni ultra-periferiche, indipendentemente dalla loro ammissibilità all'Obiettivo «Convergenza».

Attuando il principio di concentrazione geografica e finanziaria, al presente obiettivo è destinato l'81,54% delle risorse complessive per la coesione (251,16 miliardi di euro), di cui il 70,51% per le regioni con PIL inferiore al 75% della media UE 25; il 4,99% sostiene le regioni in *phasing-out*; il 23,22% finanzia gli Stati del Fondo di coesione; l'1,29% è riservato agli Stati in sostegno transitorio (Re. Generale, art. 19).

Secondo il principio di concentrazione tematica, il FESR finanzia investimenti riguardanti settori strettamente collegati alla Strategia di Lisbona: innovazione, ambiente e prevenzione dei rischi, turismo, energia, infrastrutture materiali ed immateriali per l'occupazione, la società e la cultura, azioni di assistenza tecnica a supporto delle pubbliche amministrazioni. Il FSE sostiene interventi per la promozione dell'occupazione e il buon funzionamento del mercato del lavoro, la capacità istituzionale e l'efficienza amministrativa, lo sviluppo del capitale umano. Il Fondo di coesione, oltre ai tradizionali settori delle infrastrutture e dell'ambiente, potrà finanziare interventi anche nel campo dello sviluppo sostenibile e dell'efficienza energetica.

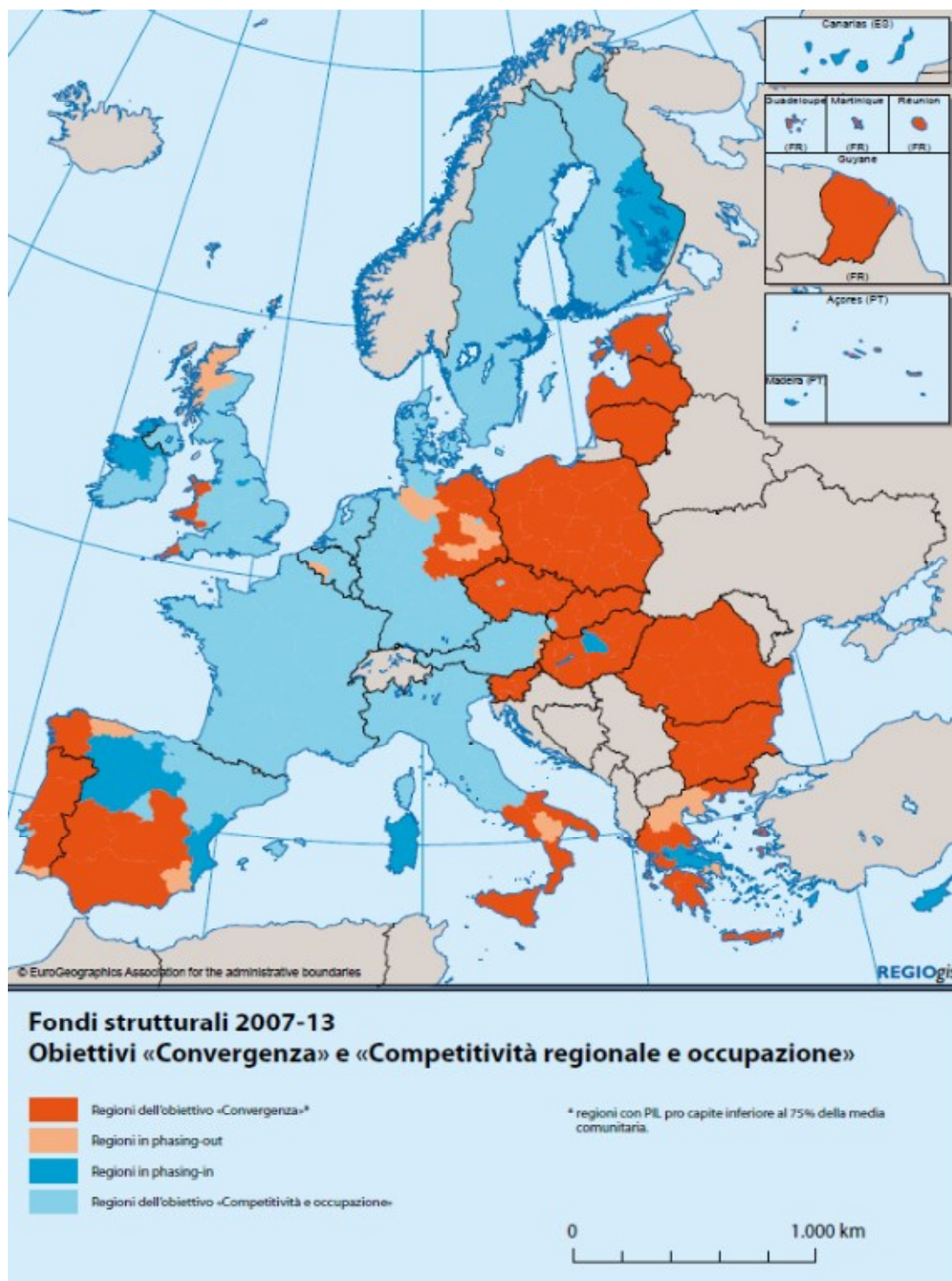


Fig 4: Aree ammissibili Fondi strutturali 2007-2013

Fonte: Unione Europea – Politica Regionale, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, cit., p. 38.

Il secondo obiettivo **Competitività regionale e occupazione** «punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione, la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi» (art. 3, par. 2, lett. b), Reg. generale). Esso eredita contenuti e strategie dei precedenti obiettivi 2 e 3 e le regioni ammissibili al finanziamento sono individuate, in via residuale, in tutte quelle che non sono ammissibili all'obiettivo «Convergenza»<sup>268</sup>. È inoltre previsto un sostegno transitorio per quelle regioni NUTS II che, nel periodo 2000-2006, appartenevano all'obiettivo 1 ma presentavano, nel triennio 2000-2002, un PIL pro-capite superiore al 75% della media UE 15 e che, quindi, sarebbero comunque uscite dall'obiettivo 1 anche senza l'allargamento (regioni in *phasing-in*)<sup>269</sup>. All'obiettivo «Competitività» è destinato il 15,95% delle risorse totali, di cui: il 21,14% è destinato alle regioni *phasing-in*; il 78,86% a tutte le altre regioni (Reg. generale, art. 20).

In base alla regola «un Fondo, un programma», novità introdotta in questo periodo di programmazione, per il conseguimento del presente obiettivo possono essere adottati due tipologie di programmi a seconda del finanziamento su cui si basano (Reg. generale, art. 35). I programmi a valere sui fondi FESR devono essere definiti a livello nazionale e regionale; essi si orientano verso priorità strategiche ben definite (innovazione ed economia della conoscenza, accessibilità e servizi di interesse economico e generale, ambiente e prevenzione dei rischi) e sono indirizzati a sostenere le regioni nella promozione del cambiamento economico nelle aree industriali, urbane e rurali attraverso il rafforzamento della loro competitività e attrattività. I programmi finanziati dal FSE devono essere elaborati dallo Stato membro a livello più adeguato e sovvenzionano azioni rivolte ad aiutare le persone

<sup>268</sup> Viene così abbandonato il criterio della zonizzazione, secondo cui le regioni ammissibili all'obiettivo 2 dovevano essere individuate sulla base di criteri principalmente economici stabiliti dalla Commissione. L'individuazione delle regioni è competenza degli Stati membri, ciascuno dei quali indica, nel Quadro di riferimento strategico nazionale, le aree regionali alle quali intende destinare le relative risorse, giustificando, in sede di PO, le decisioni assunte in merito alla concentrazione tematica, geografica e finanziaria.

<sup>269</sup> L'inserimento di tale nuova categoria di regioni, così come la previsione di regioni in *phasing out* e l'abbandono del criterio di zonizzazione rappresentano una sorta di compromesso politico tra Stati beneficiari nell'UE a 15 e i nuovi Stati membri. Infatti, se si fossero mantenuti i precedenti criteri di ammissibilità, molte regioni, specialmente degli Stati membri più deboli (Italia e Spagna), ammissibili all'obiettivo 1 e all'obiettivo 2 della programmazione 2000-2006, per via dell'effetto statistico derivante dall'allargamento, non avrebbero potuto beneficiare dell'aiuto dei Fondi, spesso unica vera risorsa per il loro sviluppo.



ad adattarsi al cambiamento economico, a sostenere politiche per la piena occupazione e per l'inclusione sociale, il linea con le priorità strategiche della SEO (adattabilità dei lavoratori e offerta di lavoro a persone svantaggiate).

Architettura della politica di coesione				
2000-2006			2007-2013	
Obiettivi Iniziative comunitarie Fondo di coesione	Strumenti finanziari		Obiettivi	Strumenti finanziari
Obiettivo n. 1 Regioni in ritardo di sviluppo	FESR FSE FEAOG-garanzia FEAOG-orientamento SFOP		Convergenza	FESR FSE Fondo di coesione
Fondo di coesione	Fondo di coesione			
Obiettivo n. 2 Zone in fase di riconversione economica e sociale	FESR FSE		Competitività regionale e occupazione	FESR FSE
Obiettivo n. 3 Sistemi di formazione e promozione dell'occupazione	FSE			
Interreg III	FESR		Cooperazione territoriale europea	FESR
URBAN II (*)	FESR			
EQUAL (*)	FSE			
Leader +	FEAOG-orientamento			
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca nelle regioni escluse dall'obiettivo n. 1	FEAOG-garanzia SFOP			
<b>4 Obiettivi 4 Iniziative comunitarie Fondo di coesione</b>	<b>6 strumenti</b>		<b>3 obiettivi</b>	<b>3 strumenti</b>

NB: Nel periodo 2007-2013, Urban II ed Equal sono integrati negli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione».

Tab. 1: Differenze tra programmazione 2000-2006 e 2007-2013.

Fonte: Unione Europea – Politica Regionale, *La politica di coesione 2007-2013...cit.*, p. 12.

Il terzo obiettivo riguarda la **Cooperazione territoriale europea**<sup>270</sup> ed «è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte

<sup>270</sup> Per una trattazione più dettagliata si rimanda a: VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014.

allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato» (Reg. Generale, art. 3, par. 2, lett. c)).

La Commissione individua le regioni ammissibili al presente obiettivo per la cooperazione transfrontaliera nelle regioni NUTS III situate lungo tutte le frontiere terrestri interne e lungo alcune frontiere terrestri esterne e tutte le regioni NUTS III situate lungo le frontiere marittime separate da un massimo di 150 chilometri. Le regioni ammissibili per la cooperazione transnazionale sono individuate sulla base di un accordo tra Commissione e Stati membri. La cooperazione interregionale copre, invece, tutte le regioni europee (Reg. generale, art. 7).

Al presente obiettivo è destinato solo il 2,52% delle risorse totali, di cui il 73,86% per la cooperazione transfrontaliera, il 20,95% per quella transnazionale e il 5,19% per quella interregionale (Reg. generale, art. 21). Finanziato esclusivamente dal FESR, si concentra su: innovazione, sviluppo regionale, società dell'informazione, ambiente, prevenzione dei rischi, culture e istruzione<sup>271</sup>.

#### 1.5.2.2 Integrazione strategica e nuovi strumenti di programmazione

L'integrazione strategica tra politiche ed obiettivi comunitari e nazionali viene operata, da una parte, attraverso la concentrazione degli interventi dal lato sia quantitativo (concentrazione finanziaria) sia qualitativo (concentrazione tematica); dall'altra, tramite una nuova configurazione dell'attività di programmazione che, attraverso tre strumenti di pianificazione strettamente collegati tra loro, realizza un vero e proprio sistema integrato di programmazione a livello europeo.

L'integrazione strategica, uno dei principi di intervento dei Fondi, è esplicitamente richiamata nel nuovo articolo 9 del Regolamento generale dal titolo «Complementarietà, coerenza, coordinamento e conformità». Le disposizioni ivi contenute, oltre ad affermare l'esigenza della complementarietà tra Fondi e azioni nazionali, regionali e locali, e della coerenza tra i primi e le attività, le politiche e le priorità comunitarie, evidenziano chiaramente lo stretto legame tra politica di coesione, Strategia di Lisbona e Strategia per l'occupazione.

Tale legame è espresso al paragrafo 3 del suddetto articolo: «L'intervento cofinanziato dai Fondi è finalizzato agli obiettivi prioritari dell'Unione europea di

---

<sup>271</sup> Questo Obiettivo sostituisce ed integra l'Iniziativa Comunitaria INTERREG III e ad esso è collegato l'istituto del GECT. La cooperazione territoriale viene così elevata al rango di obiettivo, conseguenza dell'importanza riconosciuta all'elemento territoriale della politica di coesione a partire dal Trattato sulla Costituzione europea. Su questo aspetto si veda il paragrafo successivo 1.6.

*promuovere la competitività e creare posti di lavoro, compreso il raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008) [...].* A tal fine, la Commissione e gli Stati membri provvedono, in base alle rispettive competenze, a *stabilire per i suddetti obiettivi prioritari il 60% della spesa destinata all'obiettivo «Convergenza» e il 75% della spesa destinata all'obiettivo «Competitività regionale e occupazione» per tutti gli Stati membri dell'Unione europea nella sua composizione prima<sup>272</sup> del 1° maggio 2004»<sup>273</sup>. Con la presente disposizione, le istituzioni europee attuano una concentrazione tematica e finanziaria, c.d. *earmarking*<sup>274</sup>, a favore delle priorità indicate nella Strategia di Lisbona, cioè condizionano una determinata parte delle risorse finanziarie dei Fondi (ma anche nazionali, per via del principio di addizionalità), al perseguimento di obiettivi “esterni” alla politica di coesione. Inoltre, l'Allegato IV del Regolamento individua nello specifico le categorie di spesa che possono essere considerate come un contributo alla realizzazione delle Strategie di Lisbona e Göteborg<sup>275</sup>. Agli Stati membri resta la discrezionalità nella scelta delle priorità su cui investire le risorse, sulla base della situazione economica e sociale, dei problemi e dei punti di forza delle proprie regioni.*

Si realizza così il legame tra politica di coesione e strategia economica europee<sup>276</sup>, da alcuni autori definito la “lisbonizzazione” della politica di coesione.

---

<sup>272</sup> La specificazione operata dalla disposizione chiarisce che la concentrazione finanziaria e tematica è rivolta solo agli Stati membri dell'UE a 15. Per i nuovi Stati membri dell'Unione, in considerazione della loro situazione di maggiore ritardo nello sviluppo, tale condizionalità non si applica.

<sup>273</sup> Il corsivo è di chi scrive.

<sup>274</sup> Il termine *earmaking* viene utilizzato per attribuire a fondi o risorse finanziarie il rispetto di una destinazione specifica. Nel caso della politica di coesione, significa dedicare fondi per investimenti che rafforzino direttamente la competitività e l'occupazione, in ricerca e innovazione, capitale umano, servizi alle imprese, infrastrutture, efficienza energetica. Il presente principio, oltre ad essere previsto dall'art. 9 (anche se non compare il termine preciso), è richiamato in altre disposizioni del Regolamento generale e dei Regolamenti sul FESR e FSE, nei “considerando” degli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 *sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, in G.U.C.E L 291 del 21 ottobre 2006, pp. 11-32) ed è esplicitamente espresso nella Comunicazione della Commissione COM (2007) 798 def. dell'11 dicembre 2007 in cui si afferma: «[g]li Stati membri sono invitati a stanziare (*earmark*) la parte principale delle loro dotazioni finanziarie per gli investimenti che possono contribuire in modo significativo alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona» (p.3).

<sup>275</sup> L'Allegato IV indica nove “Temi prioritari” suddivisi in 74 priorità. I Temi prioritari sono: ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST), innovazione e imprenditorialità; società dell'informazione; trasporti; energia; protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi; aumento dell'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori; migliorare l'accesso all'occupazione ed alla sostenibilità; migliorare l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati; migliorare il capitale umano.

<sup>276</sup> L'esplicito avvalimento della politica di coesione per le finalità della politica economica europea, sostanziato dall'affiancamento alla tradizionale finalità di stampo retributivo di quella a sostegno della competitività, viene affermato chiaramente nella Relazione di accompagnamento alla proposta di Regolamento recante disposizioni generali sul FER, FSE e Fondo di coesione (COM (2004) 492 def. del 14 luglio 2004): «La politica di coesione deve essere considerata parte integrante della strategia di Lisbona [...]. In altre parole la politica di coesione deve essere integrata negli obiettivi di Lisbona e

Un legame che, però, non intende essere di subordinazione della prima alla seconda, piuttosto bidirezionale: le riforme previste da Lisbona possono contribuire a rendere la politica di coesione più efficace grazie sia ad una migliore regolamentazione e a politiche di investimento a livello comunitario, sia alle politiche nazionali; la politica di coesione, a sua volta, può contribuire alla produttività, all'occupazione e alla crescita dell'intera Europa grazie, soprattutto, al fatto di essere una politica rivolta alle regioni, strettamente collegata al territorio<sup>277</sup>.

L'integrazione tra le politiche si concretizza anche attraverso un nuovo modello di programmazione in cui di primaria importanza risulta la visione strategica della politica di coesione stessa. A conferma di ciò, il Regolamento 1083/2006 distingue nettamente il processo di programmazione in due fasi: «Approccio strategico alla coesione» (Titolo II) e «Programmazione» in senso stretto (Titolo III).

L'«approccio strategico alla coesione» si sostanzia nell'elaborazione e nell'adozione di atti strettamente legati tra loro che mirano ad assicurare la coerenza tra priorità comunitarie, nazionali e regionali e l'indirizzo unitario dell'attività di programmazione degli Stati membri. Primo passo è l'adozione, da parte del Consiglio, su proposta della Commissione<sup>278</sup> in stretta cooperazione con gli Stati membri, degli «Orientamenti strategici comunitari»<sup>279</sup> che, tenuto conto degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti integrati per l'occupazione, individuano le aree di intervento prioritarie per la Comunità e si pongono come linee guida per la programmazione nazionale e regionale (artt. 24 e 25 reg. generale).

Successivamente, ciascun Stato membro elabora, «previa consultazione con i pertinenti partner [e] in dialogo con la Commissione, al fine di garantire un approccio comune» (art. 28, par. 1 del Reg. generale), il proprio «Quadro di riferimento strategico nazionale» (QSN)<sup>280</sup>, assicurando la coerenza tra Orientamenti

Göteborg e divenire un mezzo strategico per la loro realizzazione tramite programmi di sviluppo nazionali e regionali», p.3.

<sup>277</sup> Manzella offre una chiara sintesi del concetto: «in un momento di crisi del governo dell'economia comunitaria, il sistema di gestione decentrato dei Fondi strutturali è ritenuto maggiormente capace di assicurare sinergie tra gli obiettivi politici globali della politica di Lisbona e la variegata realtà regionale. Come a dire che la politica di coesione è l'unica a riunire *in se* la legittimazione politica ed il radicamento amministrativo necessari a raggiungere gli obiettivi di innovazione dell'economia europea stabiliti nel 2000: la «lisbonizzazione» della politica regionale si configura, quindi, come la migliore conferma dell'importanza – e della vitalità, potrebbe aggiungersi – di tale politica nel sistema comunitario», MANZELLA G. P., *La nuova coesione europea tra processi di Lisbona e allargamento*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2006, pp. 533-656.

<sup>278</sup> Comunicazione della Commissione, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, COM (2005) 99 del 5 luglio 2005.

<sup>279</sup> Decisione del Consiglio n. 702/2006 del 6 ottobre 2006.

<sup>280</sup> Per un commento in merito alla disciplina sul QSN contenuta nel regolamento generale e alla definizione del QSN italiano si veda: DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi di*

strategici comunitari e l'intervento dei Fondi ed identificando il collegamento tra le linee strategiche del Quadro stesso, le priorità comunitarie e il proprio Programma Nazionale di Riforma (PNR, relativo all'attuazione della Strategia di Lisbona, a conferma dell'integrazione tra quest'ultima e la politica di coesione). Differentemente dal precedente Quadro comunitario di sostegno (QCS), il QSN, individuato come «*strumento di riferimento per preparare la programmazione dei Fondi*» (art. 27, par. 2 del Reg. generale) non contiene elementi strettamente operativi, ma si concentra sulle priorità politiche e la strategia di sviluppo dello Stato, individuando gli elementi essenziali per la loro realizzazione<sup>281</sup>. Esso, inoltre, deve: specificare in che modo lo Stato intende contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di Lisbona; informare sul coordinamento tra Fondi strutturali, FEASR e FEP; includere la lista dei PO.

Se la volontà politica di integrare in un unico quadro strategico il processo di Lisbona e la politica di coesione è resa esplicita dal contenuto e dallo scopo dei documenti strategici su esposti, con la previsione del c.d. «seguito strategico» (art. 29 ss. del Reg. generale), si chiarisce come avviene tale interazione. Viene previsto che, su base annuale, ogni Stato membro inserisca nel proprio rapporto annuale di attuazione del PNR una sezione dedicata al contributo dei PO alla realizzazione degli obiettivi contenuti nel PNR stesso. Su questa base, la Commissione include, nel rapporto annuale da presentare al Consiglio Europeo di primavera, una sezione che sintetizza i rapporti degli Stati membri e i progressi compiuti per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

L'impianto strategico definito dagli Orientamenti strategici per la coesione e dal QSN è poi attuato a livello operativo dai «Programmi Operativi» (PO), disciplinati nel Titolo III. Predisposti dallo Stato membro o dall'autorità da esso

---

*politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale», in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2006, pp. 715-730.*

<sup>281</sup> Mentre il QCS conteneva informazioni dettagliate su strategia, assi prioritari, obiettivi specifici, valutazione dell'impatto atteso delle azioni, dotazione finanziaria annuale per Fondo, attuazione (con indicazione dell'autorità di gestione del QCS e del partenariato all'interno dei Comitati di sorveglianza) e stanziamenti per preparazione, sorveglianza e valutazione degli interventi; il contenuto del QSN è di natura più strategica e meno operativa, riguardando un'analisi *ex-ante* su disparità, ritardi e potenzialità di sviluppo dello Stato, strategia e priorità tematiche e territoriali per lo sviluppo, elenco dei PO, descrizione del modo in cui la spesa per gli obiettivi individuati contribuisce alla realizzazione della strategia di Lisbona, la dotazione annuale "indicativa" per ciascun fondo e, nel caso, la «*la procedura per il coordinamento tra la politica di coesione della Comunità e le politiche pertinenti a livello nazionale, settoriale e regionale degli Stati membri interessati*» (art. 27, par. 5, lett. a) del Reg. generale). Inoltre, il QSN copre di tutto il territorio nazionale (non solo delle regioni dell'obiettivo 1) e solo alcune sue parti sono soggette all'adozione da parte della Commissione (secondo il par. 3 dell'art. 28 del Reg. generale: l'elenco dei PO, la dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo per programma, il livello di spesa che garantisce il rispetto del principio di addizionalità per il solo obiettivo Convergenza), restando, per il resto, un documento di carattere nazionale, trasmesso dallo Stato membro alla Commissione, del quale quest'ultima prende atto formulando, se lo ritiene opportuno, delle osservazioni.

designata nel rispetto dell'ordinamento interno<sup>282</sup>, in stretta concertazione con i partner (quelli individuati dall'art. 10 del Reg. generale), sono adottati dalla Commissione una volta valutata la loro coerenza e il loro contributo alle finalità e priorità individuate dagli Orientamenti strategici comunitari e dal QSN. Per l'Obiettivo Convergenza sono definiti a livello regionale NUTS II, mentre per l'Obiettivo competitività a livello regionale NUTS I o NUTS II, secondo l'ordinamento dello Stato membro. Secondo la regola «un programma, un Fondo» ogni PO può beneficiare del finanziamento di un solo Fondo (salvo le deroghe previste nei regolamenti specifici di ciascun Fondo e quella disposta al par. 3, art. 34<sup>283</sup> del Reg. generale). Al fine di rendere la loro gestione più semplice e flessibile sono articolati a livello di “assi prioritari”, non più di misure, e non sono più previsti i «complementi di programmazione».

Come si deduce dall'esposizione su fatta, il nuovo processo di programmazione si articola, dunque, in due livelli: un livello politico, costituito dalla “dimensione strategica” della coesione, in cui si riconosce, per la prima volta, un ruolo specifico al Consiglio<sup>284</sup>; un livello operativo, definito, essenzialmente, dai PO.

### 1.5.2.3 Cooperazione amministrativa nella governante multi-livello

Le disposizioni in materia di gestione, sorveglianza e controllo mostrano che, se la definizione dei contenuti strategici della programmazione è affidata alla competenza comunitaria della Commissione, anche se in dialogo con gli Stati membri, il resto delle attività di programmazione sono lasciate alla competenza degli Stati membri e degli enti sub-nazionali. L'amministrazione comunitaria, infatti, è competente a fissare criteri, organizzativi e funzionali, a stabilire obblighi informativi e a verificare il rispetto di entrambi, mentre le amministrazioni nazionali si vedono attribuite funzioni di natura esecutiva, con un ampliamento del loro ambito

---

<sup>282</sup> In Italia si hanno normalmente due tipologie di PO, i Programmi Operativi Nazionali (PON), definiti e gestiti dalle autorità dello Stato centrale, che possono riguardare l'intero o parte del territorio nazionale, e i Programmi Operativi Regionali (POR) elaborati e attuati dalle autorità regionali per il proprio territorio di riferimento.

<sup>283</sup> «Negli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione, il FESR e il Fondo di coesione intervengono congiuntamente nei programmi operativi in materia di infrastrutture di trasporto e di ambiente, inclusi i grandi progetti».

<sup>284</sup> Il ruolo del Consiglio non si esaurisce con l'adozione degli Orientamenti strategici, ma esso sarà coinvolto anche nel monitoraggio del processo di programmazione, poiché competente ad esaminare il rapporto strategico della Commissione (art. 30 del Reg. generale). Tale evoluzione nel sistema di *governance* è coerente con la rilevanza assunta dalla politica di coesione nel bilancio comunitario: essendo la seconda voce del bilancio per stanziamenti e lo strumento che, a livello comunitario fornisce il sostegno maggiore alla Strategia di Lisbona, sembrava necessario informare il Consiglio (ergo gli Stati membri) dei risultati da essa ottenuti.

di competenza<sup>285</sup>. Viene così portata avanti quella tendenza al decentramento iniziata già nella precedente programmazione, ma con una più netta distinzione di competenze e responsabilità tra livello comunitario e livello statale<sup>286</sup>.

L'ampliamento delle competenze nazionali nella gestione del processo di programmazione (in un'ottica di semplificazione dello stesso) si accompagna, da una parte, alla previsione di una «stretta cooperazione» tra la Commissione e gli Stati membri e tra questi e gli enti regionali, locali e gli esponenti significativi della società civile (secondo l'esigenza di assicurare la coerenza strategica dell'intervento dei Fondi); dall'altra, alla possibilità attribuita all'amministrazione comunitaria di modulare il proprio intervento sulla base della dimensione della partecipazione finanziaria comunitaria e delle capacità delle amministrazioni territoriali di assicurare l'efficacia e l'efficienza della programmazione<sup>287</sup>.

Corollari dell'accresciuto ruolo delle amministrazioni nazionali sono: la rilevanza dell'attività di informazione necessaria, dal lato operativo, per le azioni di verifica e, dal lato politico, per avvicinare la cittadinanza alla politica regionale e coinvolgere gli altri attori istituzionali; la maggiore importanza della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa sul piano sia strategico che operativo; la maggior

---

<sup>285</sup> Agli Stati membri è assicurata una titolarità piena in merito all'ammissibilità delle spese; è prevista una presenza più debole della Commissione nell'ambito dei Comitati di Sorveglianza deputati a vigilare sull'attuazione dei PO; si riconosce un margine di manovre maggiore allo Stato nella gestione delle risorse, poiché trasferite non per singole misure ma per priorità; viene introdotta una "riserva nazionale per gli imprevisti" (art. 49 del Reg. generale) volta ad attribuire maggiore flessibilità in caso di crisi, locali o settoriali, legate alla ristrutturazione economica e sociale o alle conseguenze dell'apertura degli scambi. In un certo senso, tali disposizioni cercano di mediare la posizione negoziale di quegli Stati membri che chiedevano la rinazionalizzazione della politica di coesione e un intervento sempre più limitato della Commissione. Per un commento si legga: SCAVO A., *La Politica di Coesione dell'Unione Europea: tendenze ad una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013*, Jean Monnet Working Papers n. 60, luglio 2006, disponibile on-line al link: <http://aei.pitt.edu/11073/1/jmwp60.pdf>

<sup>286</sup> A tal proposito si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Le rispettive responsabilità degli Stati membri e della Commissione nella gestione comune dei fondi strutturali e del Fondo di coesione. Situazione attuale e prospettive per il nuovo periodo di programmazione successivo al 2006*, COM (2004) 580 def. del 6 settembre 2004.

<sup>287</sup> A tal proposito si richiamano le disposizioni del Regolamento generale circa le attività di controllo, in cui si dispone che, per programmi entro i 750 milioni di euro con partecipazione finanziaria della Comunità entro il 40%, lo Stato membro può svolgere le attività di gestione, certificazione e audit secondo le norme nazionali e la Commissione può limitare il proprio intervento alle situazioni che lascino presumere l'esistenza di carenze (art. 74). Ancora, alla Commissione sono attribuite competenze riguardo: l'attività di accertamento *ex ante* diretta a verificare il rispetto, da parte del livello nazionale, delle prescrizioni stabilite in materia organizzativa (art. 72, comma 1); l'esame in corso d'opera sull'avanzamento dell'attività di distribuzione delle risorse finanziarie e sull'insorgere di eventuali disfunzioni nell'attuazione dei programmi (art. 68, comma 1); la potestà di controllo, sia in forma diretta sia tramite le amministrazioni nazionali, in circostanze residuali (art. 72, controlli *in loco* a campione per accertare l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo tramite lettura dei libri contabili e qualsiasi altro documento relativo alle spese finanziate dai Fondi e riferibili ad azioni di un PO); la potestà sanzionatoria in caso di dubbi sul corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo (artt. 91, 92 e 99).

attenzione alla “questione amministrativa”, concretizzata con il rafforzamento dell’”assistenza tecnica” che, secondo il nuovo regolamento, potrà essere di due tipi: una di iniziativa della Commissione e l’altra di iniziativa dello Stato (artt. 43 e 44), nella consapevolezza che l’effettività della politica di coesione e raggiungimento degli obiettivi di Lisbona sono strettamente legati alla capacità amministrativa che si configura, dunque, come una questione orizzontale ed assurge al grado di “priorità strategica” della politica di coesione<sup>288</sup>.

Quanto detto in merito al nuovo approccio strategico e programmatico definito nel Regolamento generale, permette di affermare che l’intervento comunitario, complementare a quelli nazionali nel perseguimento degli obiettivi prioritari della coesione, postula una stretta cooperazione tra momento comunitario e momento statale<sup>289</sup> ai più vari livelli entro un quadro di ripartizione delle competenze e delle responsabilità le cui dimensioni e limiti sono chiariti dal criterio generale della proporzionalità. Attraverso tale stretta cooperazione si esplicitano i principi di sussidiarietà, partenariato e proporzionalità (artt. 11 e 13 del Reg. generale)<sup>290</sup>, quest’ultimo inserito per la prima volta nel quadro regolamentare dei Fondi strutturali, sulla cui interazione si sviluppa essenzialmente tutta la strategia di intervento della politica di coesione.

Infatti, con il ciclo di programmazione 2007-2013, il principio di sussidiarietà amplia il suo significato diventando «canone di organizzazione di strategie integrate a più livelli di governo», non solo «criterio guida avente ad oggetto le modalità di

---

<sup>288</sup> MANZELLA G. P., *La nuova politica regionale europea*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2007, pp. 39-56; MANZELLA G. P., *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona e allargamento*, cit. L’importanza di una buona capacità amministrativa era sottolineata anche da alcuni studi condotti per la Commissione Europea sui risultati della programmazione 2000-2006. Nel Report finale della valutazione ex-post condotta dall’EPRC sui programmi cofinanziati dall’FESR per le Regioni Obiettivo 1 e 2 si legge, infatti: «Despite the progress made in many aspects of Cohesion policy management and implementation in 2000-06, the administration of Cohesion policy suffered from a lack of effective ‘policy management’. Addressing this requires: a reassessment of the application of the decommitment rule and the increased administrative requirements of financial control and audit; a stronger focus on policy outcomes; and a better understanding of how effective management and implementation can be achieved» (EPRC, *Ex Post Evaluation of Cohesion policy Programmes 2000-2006 co-financed by the ERDF (Objective 1 and 2) – Work Package 11: Management and Implementation for Cohesion Policy*, Final Report to the European Commission - DG REGIO, No. 2007 CE 16 0 AT 034, 7 July 2009).

<sup>289</sup> Per un approfondimento circa le modalità di cooperazione tra i livelli di governo interessati dalla politica di coesione si rimanda a: QUINTILI S., *Tecniche di cooperazione istituzionale nell’ambito dei Fondi strutturali*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2008, pp. 711-747

<sup>290</sup> I “Principi di intervento” della politica strutturale sono definiti al Capo IV del Titolo I, artt. 9-17, Reg. generale. Oltre ai ricordati principi di complementarità, coerenza e conformità (art. 9), partenariato orizzontale e verticale (art. 11), proporzionalità (art. 13), sono indicati anche i principi di programmazione (art. 10), sussidiarietà (art. 12), gestione concorrente (art. 14), addizionalità (art. 15), parità tra uomini e donne (art. 16) e sviluppo sostenibile (art. 17).



esercizio di competenze date»<sup>291</sup>, il principio di partenariato, diventa il vero cardine del nuovo assetto della programmazione, in quanto concentra l'attenzione sulla concertazione tra UE e Stati membri ed apre nuovi spazi alle autorità regionali e il principio di proporzionalità definisce la misura delle competenze dei diversi livelli di governo. Dall'interazione di questi tre principi deriva, nel quadro del modello di una *governance* multilivello, la costruzione di un «sistema uniforme di concreta amministrazione della politica che ha via via travalicato i confini comunitari penetrando nei sistemi nazionali e condizionandone fortemente le stesse dimensioni strategiche interne [fino a creare un] nuovo spazio giuridico (-amministrativo) europeo. Uno «spazio complesso della coesione territoriale»<sup>292</sup> in cui normazione ed amministrazione comunitaria e nazionale agiscono secondo la medesima logica strategica ed operativa<sup>293</sup>.

In conclusione, l'impianto regolamentare relativo ai Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 si connota per l'accentuazione della dimensione politica della coesione economica e sociale; uno sforzo di semplificazione delle procedure e migliore determinazione di contenuti e forme di esercizio delle competenze; una più efficace amministrazione delle azioni programmate; la definizione, secondo i principi di partenariato, sussidiarietà e proporzionalità, di un metodo di intervento più flessibile, in cui vengono, da una parte, rafforzate la cooperazione e concertazione tra

---

<sup>291</sup> VITALE G., *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale*. cit., p. 1011.

<sup>292</sup> DI STEFANO A., *Coesione e diritto nell'Unione europea. La nuova disciplina dei Fondi strutturali comunitari nel Regolamento 1083/2006*, Catania, 2008

<sup>293</sup> In questo senso si parla di «co-amministrazione» ed europeizzazione delle amministrazioni interessate alla gestione della politica di coesione. Per co-amministrazione si intende «l'interdipendenza funzionale e strutturale che si instaura tra le varie amministrazioni impegnate nella gestione dei Fondi strutturali. La caratteristica essenziale della co-amministrazione è l'attribuzione della contitolarità di una competenza all'amministrazione europea ed a quella nazionale, alla quale è affidato il compito di svolgere «in proprio» una determinata azione, necessaria e indispensabile per lo svolgimento della funzione comunitaria. Gli elementi che caratterizzano il modello sono essenzialmente tre (1) l'unitarietà della funzione; (2) il rapporto di necessità tra le azioni poste in essere dalle amministrazioni contitolari della funzione (per cui l'attività svolta dall'una è indispensabile all'altra e viceversa); e (3) l'esistenza di un'espressa previsione normativa comunitaria che affida all'autorità nazionale i compiti necessari per la realizzazione degli obiettivi comunitari», vedi SPAGNUOLO F., *La coesione sotto la lente di ingrandimento del diritto amministrativo europeo*, in CIMINI S., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001, pp. 161-172. Per europeizzazione, in questo caso si intende il fatto che le amministrazioni ai diversi livelli condividono obiettivi, tecniche di gestione, forme di valutazione e strumenti di controllo, e tale condivisione, che dovrebbe permettere una migliore comunicazione tra amministrazioni nonché una maggior semplificazione e velocità delle procedure, è riconosciuta come un «valore aggiunto» del processo di integrazione europeo derivante dalla politica di coesione.

livelli istituzionali e attori economici e sociali, dall'altra valorizzate le autonomie locali e le parti sociali<sup>294</sup>.

## 1.6 Il Trattato di Lisbona: coesione economica, sociale e “territoriale”

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>295</sup>, avvenuta nel dicembre 2009, anche se firmato nel 2007, vengono definite le nuove basi giuridiche della politica di coesione economica, sociale e “territoriale”, come ridefinita dallo stesso Trattato.

Il Trattato di Lisbona incide sulla politica di coesione tramite sia disposizioni direttamente legate alla materia, sia interventi più generali in merito, ad esempio, alle procedure decisionali e al ruolo di istituzioni quali il Parlamento europeo e il

---

<sup>294</sup> DI STEFANO A., *Sull'evoluzione del modello di intervento dei Fondi strutturali*. cit. Per maggiori informazioni circa le varie fasi della programmazione si rimanda, oltre ai testi da richiamati nel presente paragrafo, a: DORIA F., *La riforma dei Fondi strutturali 2007-2013...*cit., p. 117 ss.; BORGONOVÌ E., CRUGNOLA P., VECCHI V., *Finanziamenti comunitari. Approccio strategico, progettazione e gestione*, Egea, Milano, 2006; VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, cit., p. 188 ss.; D'ASCANIO S., *La distribuzione dei Fondi strutturali di fronte all'allargamento UE: programmazione 2007-2013*, in: CIMINI S., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale*. cit., pp. 145-160; CLEMENTE G., *Le politiche europee di coesione tra vecchia e nuova programmazione*, cit. Per un'analisi dei punti di debolezza, soprattutto in riferimento al contesto italiano, di alcune innovazioni introdotte dalla nuova regolamentazione, quali: principio «un programma, un Fondo», ruolo della Commissione quale “controllore” finanziario, vero impatto del partenariato, programmazione unitaria tra politica di coesione e Strategia di Lisbona, si veda: MANZELLA G. P. (a cura di), *Intervista a Sabina De Luca. La politica regionale europea: lo sguardo dell'amministrazione centrale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2, 2010, pp. 717-736.

<sup>295</sup> Il trattato di Lisbona nasce dalle ceneri del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa” (vedi nota 209). Nel 2007, il Consiglio europeo di Bruxelles del giugno diede mandato ad una Conferenza Intergovernativa (CIG) di elaborare un trattato (di seguito denominato “Trattato di riforma”) che modificasse i trattati esistenti allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna ed integrasse le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004 (Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 marzo 2007, *Conclusioni della Presidenza – Allegato I*, p. 15). Il Trattato di Lisbona incontrò numerose difficoltà nell'iter di ratifica, tant'è che entrò in vigore due anni dopo la sua firma, nel 2009. Si compone di due testi: il Trattato sull'Unione Europea (TUE), con la disciplina di principio, e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), con la disciplina di dettaglio. Al di là della denominazione differente e della mancanza, al suo interno, a qualsiasi riferimento di tipo costituzionale (es. inno, bandiera) presenti invece nel Trattato di Roma del 2004, riprende in sostanza le innovazioni contenute in quest'ultimo. Si rimanda a: BARUFFI C., *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, CEDAM, Padova, 2008; ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità: Messina 26-27 giugno 2009*, Torino, 2010; BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, cit.

Comitato delle Regioni. Le modifiche interessano principalmente tre ambiti: il campo di applicazione della politica di coesione, il rapporto tra i diversi livelli di governo e le procedure di approvazione degli atti relativi alla politica<sup>296</sup>.

In merito al primo ambito, il campo di applicazione della politica di coesione ed il suo intervento, questi vengono ampliati con l'introduzione, ad opera dell'art. 3, par. 3 TUE, del concetto di «coesione territoriale»<sup>297</sup> accanto a quelli di «coesione

<sup>296</sup> Parlamento europeo, Direzione Generale Politiche Interne. Unità Tematica B: Politiche strutturali e di coesione, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale - Nota*, Gennaio 2010; MANZELLA G. P., *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale (gennaio 2010)*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2010, pp. 333-335.

<sup>297</sup> Il dibattito sullo sviluppo territoriale è iniziato nei primi anni '90 con la pubblicazione di due relazioni: Europa 2000 ed Europa 2000+. Il concetto vero e proprio di coesione territoriale è apparso però soltanto nel 1995, durante una riunione dell'Assemblea delle Regioni europee ad Anversa. Due anni dopo il concetto è stato incluso nel Trattato di Amsterdam (Articolo 7d) e nel 1999 gli Stati membri hanno adottato la Prospettiva di sviluppo del territorio europeo (ESDP), durante il Consiglio informale di Postdam dei Ministri per la pianificazione territoriale. Secondo la ESDP la coesione territoriale sarebbe dovuta aggiungersi alla coesione economica e sociale per tradurre *"the fundamental EU goal of balanced competitiveness and sustainable development into a territorial setting"*. Comunque, ancora non veniva delineata una vera e propria definizione di coesione territoriale. Nel 2007 fu adottata la prima Agenda territoriale europea<sup>297</sup>. Firmata a Lipsia, definiva le tre priorità della coesione: orientare le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali al massimo sviluppo delle risorse territoriali; potenziare i collegamenti e l'integrazione dei territori attraverso la promozione della cooperazione e gli scambi; rafforzare l'integrazione delle politiche UE che hanno un impatto territoriale. Tuttavia, essa non soddisfò le attese delle autorità sovranazionali, regionali e locali, poiché affermava che la pianificazione territoriale rimaneva una competenza del livello nazionale. L'accento sulla coesione territoriale a livello intergovernativo dimostrava, comunque, che il dibattito era abbastanza maturo per puntare ad una visione comune di come la coesione territoriale potesse rientrare nelle politiche comunitarie. Così, nel 2008, la Commissione pubblicò il "Libro verde sulla coesione territoriale" nell'intento di consolidare le opinioni e delineare la strada da seguire. Su questa linea, il Rapporto Barca che contribuì a rafforzare la dimensione comunitaria della coesione territoriale affermando la necessità di riformare la politica di coesione in modo che si indirizzasse verso lo sviluppo dei territori. Finalmente, con la sua introduzione, ad opera del Trattato di Lisbona, tra le dimensioni della coesione, la coesione territoriale diventa una responsabilità condivisa tra UE e Stati membri. Soltanto con la "Territorial Agenda 2020" (TA2020), però, si ha una prima definizione di coesione territoriale: *«a "set of principles" for harmonious, balanced, efficient, sustainable territorial development. It enables equal opportunities for citizens and enterprises, wherever they are located, to make the most of their territorial potentials. Territorial cohesion reinforces the principle of solidarity to promote convergence between the economies of better-off territories and those whose development is lagging behind»* (para. 8). È, inoltre, definita come un "approccio qualitativo" (para. 9) secondo l'idea che la diversità dei territori rappresenti un potenziale di sviluppo (para. 12). L'Agenda Territoriale 2020 si inserisce chiaramente nel contesto della strategia UE 2020; il messaggio chiave è che la dimensione spaziale deve essere presa seriamente in considerazione nella formulazione delle politiche, al fine di massimizzare le sinergie, cogliere le opportunità di sviluppo, ed evitare gli impatti negativi delle politiche non integrate. Per approfondire il tema si rimanda a: European Union, *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 19th May 2011 Gödöllő, Hungary; European Commission - Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, *European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, May 1999 [ [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) ]; Ministers for

economica e sociale». Ai sensi dell'articolo in questione, l'Unione europea «*si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli*» (par. 1) e, a tal fine, «*promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri*» (par. 3). Attraverso tali disposizioni, non solo si valorizza la coesione come obiettivo in sé dell'Unione e se ne esplicita il nesso con il principio di solidarietà tra gli Stati, ora stabilito nell'atto fondamentale dell'UE, ma, soprattutto, si riconosce ufficialmente il legame tra politica di coesione e “territorio” dell'Unione europea.

Oggetto degli interventi in favore della riduzione del divario di sviluppo, è, quindi, tutto il “territorio” dell'Unione inteso non come unità amministrativa definita, bensì come unità spaziale, umana ed economica indivisibile anche se altamente differenziata e, in questo contesto, la «coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti questi luoghi e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo dalle loro caratteristiche intrinseche. [...] essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione»<sup>298</sup>. La nozione coesione territoriale attribuisce un nuovo ruolo ai territori, considerati adesso come «attori dello sviluppo e della coesione [...] portatori di progetti e solidarietà, ciascuno alla propria scala, e cooperano tra loro nel quadro di uno spazio europeo in via di integrazione»<sup>299</sup>.

Strettamente collegato all'art. 3 TUE è l'art. 174 TFUE contenuto nel Titolo XVIII dedicato alla “Coesione economica, sociale e territoriale” (artt. 174-178). Il primo comma, come riformulato dal Trattato di Lisbona, riafferma l'impegno

---

Spatial Development and the European Commission at the Informal Ministerial Meeting on Regional Policy and Territorial Cohesion, *Scoping document and summary of political messages for an assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union towards stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions*, 20-21 May 2005, Luxembourg

[[http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents\\_travail/2005/05/20regio/Min\\_DOC\\_1\\_fin.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_1_fin.pdf)]; Agreed on the occasion of the Informal Meeting on Urban Development and territorial Cohesion in Leipzig, *Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 24-25 May 2007; Comunicazione della Commissione delle Comunità europee, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM (2008) 616 def. del 6 ottobre 2008; Unione Europea, Politica regionale, *Libro verde sulla coesione territoriale, la via da percorrere*, in *Rivista Inforegio Panorama*, n. 28, Dicembre 2008 [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_it.pdf)]; Presidenza Polacca, *Polish Presidency Conclusions on the territorial dimension of EU policies and the future Cohesion Policy - Towards an integrated, territorially differentiated and institutionally smart response to EU challenges*, 24-25 November 2011, Poznań [[http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/1073/polish\\_presidency\\_conclusions.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/1073/polish_presidency_conclusions.pdf)].

<sup>298</sup> Comunicazione della Commissione delle Comunità europee, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, cit. p. 3.

<sup>299</sup> SIMONETTI L., *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2006, p. 421

dell'UE nel sviluppare e proseguire la propria azione per il «*rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale*» al fine di «*promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione*». Nella sua azione di rafforzamento della politica di coesione, agirà, in particolare, per «*ridurre<sup>300</sup> il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite*» (comma 2). La promozione di uno «sviluppo armonioso dell'insieme dell'UE», che si dovrebbe concretizzare anche con il trasferimento di risorse dalle zone più favorite a quelle meno favorite, sottende lo spirito solidaristico tra gli Stati membri, ma è anche strettamente collegata a questioni di carattere economico.

L'accresciuta attenzione ed importanza attribuita ai territori, in particolare a quelli più sfavoriti, è in parte conseguenza della consapevolezza che, soltanto agendo su di essi, in modo tale che questi sviluppino tutto il loro potenziale, si potrà ottenere una diminuzione dei divari di sviluppo tra regioni e quello «sviluppo armonioso della Comunità» necessario al corretto funzionamento del mercato unico.

Il nuovo comma 3 dell'art. 174 TFUE va oltre, fino ad individuare quelle regioni, o territori, verso cui si deve indirizzare maggiormente l'attenzione negli interventi di coesione: a) zone rurali, b) zone interessate da transazione industriale, c) regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali quelle (b1) più settentrionali con bassissima densità demografica, (b2) le regioni insulari, (b3) le regioni transfrontaliere e (b3) quelle di montagna<sup>301</sup>. Dunque, l'interesse comunitario si concentra su tali aree, ma si può facilmente rilevare che si tratta di zone che interessano molti degli Stati membri e che sono già destinatarie dell'aiuto dei fondi, tanto che la norma sembra ispirata più ad esigenze di compromesso tra gli Stati<sup>302</sup>, come che l'elenco miri ad assicurare una potenziale *par condicio* fra tutti gli Stati nell'accesso agli interventi europei della coesione. Al di là

<sup>300</sup> Interessante notare come si parli di “riduzione” del divario e del ritardo e non di “annullamento”, nella consapevolezza che quest'ultimo sarebbe un obiettivo poco realistico e, comunque, nello sviluppo permarranno sempre delle differenze, l'importante è che siano limitate ed inserite in un contesto tendenzialmente non divergente. VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 89 ss.

<sup>301</sup> Nel precedente comma 2 si faceva riferimento solo alle regioni insulari e a quelle rurali (ex art. 158, comma 2 TCE). Secondo l'analisi condotta dal Parlamento europeo, tale norma avrebbe un'altra implicazione di carattere più generale e con influenze sul dibattito in merito alla rinazionalizzazione o meno della politica di coesione: «qualsiasi regione che si trovi in una delle sopraccitate condizioni è, per definizione, ammissibile ai finanziamenti dell'UE nell'ambito della politica regionale dell'Unione. Pertanto, le recenti tendenze a limitare le politiche regionali e di coesione soltanto alle zone più povere dell'UE sono da considerarsi incoerenti con il trattato di Lisbona, importante indicazione, questa, per l'attuale e controverso dibattito sulla politica di coesione dopo il 2013». Parlamento europeo, Direzione Generale Politiche Interne, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale*, cit., p. 7.

<sup>302</sup> Il riferimento alle zone settentrionali a bassissima densità demografica è esplicito per le regioni del nord della Svezia e della Finlandia; la specificazione della Dichiarazione n. 33 allegata ai Trattati secondo cui il riferimento alle “regioni insulari” «possa includere gli Stati insulari nella loro interezza, a condizione che siano rispettati i criteri necessari», è un chiaro riferimento a Cipro e Malta.

di ciò, l'individuazione delle aree sulla base di criteri e fattori geografici, con esclusione delle zone industriali, è segno del rafforzamento del profilo territoriale della coesione.

Per quanto riguarda il secondo ambito - il rapporto tra i diversi livelli di governo - rileva l'analisi dell'art. 175 TFUE, che, al primo comma, dispone: «*Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'art. 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'art. 174 e concorrono alla loro realizzazione*». Come si può osservare dalla disposizione, la realizzazione delle finalità della coesione è affidata innanzi tutto agli Stati membri, mentre l'UE «*appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge con i fondi a finalità strutturale, la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti*» e vi contribuisce attraverso le altre politiche ed azioni. Si tratta, quindi, di un tipico caso di competenza concorrente (come indicato dal par. 2 dall'art. 4 TFUE)<sup>303</sup> in cui trovano applicazione i principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TUE).

Con l'affermazione della dimensione territoriale della coesione, e la conseguente maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della politica (riscontrabile anche nella disciplina sui fondi strutturali 2007-13, in particolare, nel rafforzamento del principio di partenariato), il principio di sussidiarietà è ora ampliato fino a ricomprendere i livelli regionali e locali: «*in virtù del principio di sussidiarietà nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*» (art. 5, par. 3 TUE).

Come parte della dottrina ha però sottolineato, l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ambito della politica di coesione acquisisce contorni del tutto peculiari, risolvendosi, secondo quanto richiesto dalla normativa in materia di fondi strutturali, nella collaborazione, nel coordinamento e nella compartecipazione tra UE e Stati membri ed autorità regionali e locali<sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> Va specificato che alcuni ambiti collaterali alla politica di coesione non sono oggetto di competenza concorrente, ad esempio: i profili di politica sociale non disciplinati dal Trattato e gli aspetti delle politiche sociali e dell'occupazione che sono oggetto di coordinamento da parte dell'UE (art. 5 TFUE).

<sup>304</sup> Come si è visto nel paragrafo precedente, l'esercizio decentrato delle competenze a favore dei soggetti politici e amministrativi più vicini ai destinatari si rinviene nelle fasi di programmazione ed esecuzione degli interventi finanziati dai Fondi. Alle istituzioni europee è affidato il compito di delineare le linee guida e gli obiettivi generali e vigilare sull'attuazione, in un'applicazione del

Viene così sancita la preferenza per quel sistema di *multilevel governance* che caratterizza la politica in questione dal 1988 ed in cui, come risultato del riconoscimento della dimensione territoriale della coesione, si rafforzano ruoli, competenze e responsabilità dei livelli sub-nazionali<sup>305</sup>, ritenuti gli unici in grado di conoscere appieno necessità, esigenze e punti di forza dei territori destinatari dei fondi e, perciò, capaci di indirizzare al meglio gli interventi della politica di coesione secondo il c.d. *place-based territorial approach*: ogni intervento deve basarsi sulla conoscenza dei punti di forza, di debolezza e necessità del territorio, al fine sviluppare al meglio le sue potenzialità puntando su specifici aspetti e fattori che possono contribuire ad aumentarne la competitività<sup>306</sup>.

Merita un accenno anche la previsione, sempre al comma 1 dell'art. 175, secondo cui le diverse politiche e azioni europee, anche quelle concernenti l'attuazione del mercato unico, devono essere svolte tenendo conto degli obiettivi della coesione. L'esame della disposizione induce a ritenere, da una parte, che l'obiettivo della coesione abbia ormai perduto il suo carattere "ancillare" rispetto, soprattutto, agli obiettivi di politica economica e monetaria<sup>307</sup>; dall'altra, che gli obiettivi della coesione abbiano un carattere trasversale rispetto a tutte le altre politiche. Questo, in base alla convinzione per cui, se è vero che soltanto un'Unione coesa economicamente, socialmente e territorialmente sarà in grado di assicurare benessere e sviluppo per tutti i suoi cittadini, è altrettanto vero che gli obiettivi della coesione non possono raggiungersi solo grazie agli interventi dei fondi strutturali ma è necessaria la complementarietà con le altre politiche sia a livello nazionale ed europeo e il loro coordinamento verso tale scopo<sup>308</sup>.

---

principio di sussidiarietà secondo cui al livello superiore è demandata la definizione dei principi generali mentre ai livelli inferiori quella di dettaglio. Ma la peculiarità si rivede anche nel fatto che, durante tutto il periodo di implementazione dei PO (i sette anni della programmazione), esiste una stretta cooperazione tra Commissione Europea, Stati Membri e regioni.

<sup>305</sup> Il rafforzamento del ruolo degli attori regionali e locali è ribadito nel Protocollo n. 2 del trattato "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", che evidenzia il ruolo degli enti regionali e locali, sottolineando in particolare che i progetti di atti legislativi tengono conto degli oneri, «[...] finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali [...]» (articolo 5). Di conseguenza, la valutazione d'impatto delle proposte legislative deve ora tenere in considerazione tutti i livelli di governo. Oltre a ciò, per la prima volta il trattato di Lisbona riconosce esplicitamente il principio generale dell'autonomia locale e regionale: «[l'UE] rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (art. 4, par. 2 TUE).

<sup>306</sup> European Union, *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, cit.

<sup>307</sup> Per un commento a riguardo si veda: ANNESI M., *La «costituzionalizzazione» della politica di coesione economica, sociale e territoriale*, cit.

<sup>308</sup> In questo senso anche il Parlamento europeo: «Per tenere globalmente conto delle condizioni e delle potenzialità specifiche di un territorio, l'UE deve valutare le implicazioni locali e regionali delle sue principali politiche settoriali. Si tratta di un enorme passo in avanti negli sforzi della Commissione

Il terzo ambito in cui si riscontrano delle innovazioni importanti con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è quello relativo alle procedure decisionali per l'adozione degli atti relativi alla politica, in cui si assiste ad un notevole rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo.

La nuova disciplina a riguardo, infatti, attribuisce al Parlamento europeo il ruolo di legislatore alla pari di quello del Consiglio, attraverso la previsione dell'utilizzo della procedura legislativa ordinaria (*ex* codecisione, art. 294 TFUE)<sup>309</sup> per quanto riguarda l'adozione dei regolamenti in merito a definizione dei compiti, degli obiettivi prioritari e dell'organizzazione dei Fondi strutturali, norme generali applicabili ai Fondi e le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti (art. 177, comma 1 TFUE). Anche i regolamenti relativi a Fondo di coesione, FESR e FSE sono adesso adottati secondo la procedura ordinaria (rispettivamente, artt. 177, comma 2; 178 e 164 TFUE).

Con l'introduzione della procedura legislativa anche nel campo della coesione, il Parlamento si trova su un piano di parità con il Consiglio in tutte le fasi dell'attività legislativa, dalla preparazione alla negoziazione, fino al compromesso sulla legislazione, e può ritagliarsi un ruolo più incisivo anche all'interno dei negoziati per la definizione del bilancio<sup>310</sup>.

In conclusione, con il Trattato di Lisbona si conferma definitivamente l'importanza dei territori per lo sviluppo di una politica di coesione che sia realmente efficace nel raggiungimento dei suoi obiettivi. Da ciò discende, da una parte, l'ampliamento del ruolo delle istituzioni regionali e locali nelle fasi esecutive della politica, il che implica la necessità del rafforzamento delle loro capacità amministrative a riguardo, ma, anche, all'interno del processo decisionale della stessa attraverso il CdR; dall'altra, il consolidamento del modello di gestione multilivello, tramite la consapevolezza che lo sviluppo basato sul territorio abbisogna

---

per lo sviluppo regionale volti a *introdurre il concetto di coesione in tutte le politiche dell'UE*» (corsivo dell'autore). Parlamento europeo, Direzione Generale Politiche Interne, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale*, cit., pp. 7-8.

<sup>309</sup> La procedura legislativa ordinaria si sostituisca alla procedura del parere conforme precedentemente applicabile.

<sup>310</sup> Anche il ruolo del Comitato delle Regioni (CdR) viene rafforzato ed ampliato, diretta conseguenza della maggior importanza attribuita ai territori e, quindi, alle istanze di governo locali e regionali, attraverso il riconoscimento del diritto di presentare ricorso presso la Corte di giustizia dell'UE in due precise circostanze: per salvaguardare le proprie prerogative istituzionali e per richiedere l'annullamento degli atti legislativi dell'UE che ritiene violino il principio di sussidiarietà (articolo 263 del TFUE). Tale diritto è sancito dall'articolo 8 del "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità". Inoltre, il mandato del CdR è stato esteso da quattro a cinque anni (art. 305 TFUE) e quello del suo presidente da 2 a 2 anni e mezzo (art. 306 TFUE), allineando il Comitato alle altre istituzioni europee e rafforzando quindi la sua capacità di influenzare le decisioni politiche.



del coordinamento tra tutte le politiche<sup>311</sup>, a tutti i livelli di governo: la coesione territoriale, difatti, «aggiunge un approccio integrato e di lunga durata al processo di promozione del potenziale dei territori dell'Unione, che deve essere indirizzato attraverso i differenti livelli e settori delle politiche comunitarie»<sup>312</sup>.

È su queste basi che è stata definita la disciplina sui fondi strutturali per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020.

---

<sup>311</sup> Essendo la politica di coesione una politica per lo “sviluppo” dell'Unione in senso generale, inevitabilmente è collegata a e sui suoi risultati influiscono le altre politiche “settoriali” europee, in particolare: la politica agricola e la politica per la pesca (i cui strumenti finanziari sono ricompresi tra i fondi strutturali); la politica sociale e per l'occupazione; la politica per le piccole e medie imprese; la politica per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (tematica di primaria importanza soprattutto nella programmazione attuale 2014-2020); la politica ambientale, strettamente collegata al tema dei trasporti e dell'energia (lo sviluppo sostenibile è tematica orizzontale tra tutte le politiche); la politica urbana (allo sviluppo urbano sostenibile e alle città viene dedicata grande attenzione specie nella nuova regolamentazione); la politica in tema di aiuti di Stato e concorrenza (fondamentale al fine di assicurare che i finanziamenti comunitari non si trasformino in strumenti del protezionismo nazionale a danno del mercato unico che si basa sulla libera concorrenza). Per una breve panoramica di alcune di queste politiche si rimanda a: BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, cit. Per un'analisi più puntuale si rimanda alla letteratura in merito e al sito della Commissione Europea: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>312</sup> SIMONETTI L., *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, cit., p. 421.



## **CAPITOLO 2 - GLI ATTORI EUROPEI DELLA POLITICA DI COESIONE E LE INTERAZIONI NEL PROCESSO DECISIONALE PER L'ADOZIONE DEI REGOLAMENTI 2014-2020**

Il presente capitolo intende focalizzare l'attenzione su quelli che sono i principali attori istituzionali che prendono parte al processo normativo europeo per la definizione dei regolamenti sui Fondi strutturali per la politica di coesione, cercando di illustrarne strutturazione, competenze e ruoli in relazione a quello che è stato il processo che ha portato alla definizione della normativa di diritto derivato relativa alla programmazione 2014-20.

Poiché, come accennato nel precedente capitolo, la politica di coesione abbraccia numerose materie e politiche settoriali (a titolo di esempio: occupazione, politica sociale, politica agricola e della pesca, trasporti, aiuti di stato e concorrenza, ambiente ed energia) all'interno delle principali istituzioni europee sono molte le parti che contribuiscono all'elaborazione del diritto derivato in materia. La trattazione approfondita di tali parti, però, non solo sarebbe estremamente complessa, ma esulerebbe dallo scopo del capitolo che vuole principalmente fornire un quadro generale e delle linee guida per la comprensione del sistema organizzativo e di lavoro adottato da tali attori. Per tale ragione, l'analisi si concentrerà su quegli organi che si vedono riconosciuta competenza diretta propriamente in materia di politica di coesione, in particolare: la Direzione Generale per la Politica Regionale e Urbana (DG REGIO) interna alla Commissione europea (*European Commission* - EC); la Commissione per lo Sviluppo Regionale (REGI) per il Parlamento europeo (PE); il Comitato COTER interno al Comitato delle Regioni (*Committee of the Regions* - CoR); il Consiglio.

Parallelamente, in considerazione del peso che la politica di coesione ha all'interno del bilancio comunitario e dello stretto legame che intercorre tra definizione del quadro finanziario pluriennale e risorse stanziare a favore dei Fondi strutturali, si farà specifico riferimento al ruolo e alle funzioni che le diverse istituzioni ricoprono anche in materia di bilancio europeo.

I paragrafi del capitolo forniranno un quadro generale e delle linee guida per la comprensione del sistema organizzativo e di lavoro adottato da tali organi, anche attraverso l'osservazione più dettagliata di alcuni uffici interni aventi responsabilità inerenti la definizione o l'attuazione della politica di coesione, nonché le attività svolte in merito alla preparazione e all'adozione del pacchetto di regolamenti per la riforma della politica di coesione e, più in sintesi, di quello relativo al QFP<sup>313</sup>.

Lo studio si basa, oltre che sulle fonti normative contenute nei Trattati, nei Regolamenti interni e negli Statuti di ciascuna istituzione, anche su informazioni e dati raccolti tramite interviste semi-strutturate a membri significativi (per il contesto della ricerca) della DG REGIO, della Commissione REGI e del Comitato COTER<sup>314</sup>.

## **2.1 Le competenze della Commissione Europea in materia di politica di coesione**

La Commissione europea è l'organo esecutivo dell'Unione. Si possono desumere ruolo e funzioni ad essa affidate in materia di politica di coesione interpretando gli articoli specificatamente dedicati alla politica in questione in combinato con l'art. 17 TUE che individua, in via generale, le competenze

---

<sup>313</sup> Per un'analisi dettagliata delle diverse fasi dei processi decisionali a partire dalla costruzione delle proposte da parte della Commissione, il contesto in cui esse furono elaborate, le diverse posizioni di SM, PE e Commissione riguardo le rispettive priorità e i punti di frizione durante i negoziati, i collegamenti tra QFP e politica di coesione all'interno dei negoziati, si rimanda ai seguenti testi: BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *Challenges, Consultation and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, European Policy Research Paper, n. 74, febbraio 2010; BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *Setting the stage for the reform of COhesion policy after 2013*, European Policy Research Paper, n. 77, aprile 2011; BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *A Budget and Cohesion Policy for Europe 2020: Let the Negotiations Begin*, European Policy Research Paper, n. 81, novembre 2011; MENDEZ C., WISHLADE F., BACHTLER J., *Negotiation boxes and blocks: crafting a deal on the EU Budget and Cohesion Policy*, European Policy Research Paper n. 82, gennaio 2013; MENDEZ C., BACHTLER J., GRANQVIST K., *European Commission Perspectives on the 2014-2020 Partnership Agreements & Programmes: A comparative Review of the Commission's Position Papers*, European Policy Research Paper, n. 84, aprile 2013.

<sup>314</sup> Le interviste si sono svolte nel periodo tra gennaio e luglio 2014. Successivamente, son intervenute le elezioni del PE, la nomina della nuova Commissione per il periodo 2014-2019 e l'inizio del nuovo mandato per il CoR per il periodo 2015-2020. Questi avvenimenti hanno modificato in parte la composizione e la struttura degli organi di cui si tratterà nel presente lavoro rispetto al periodo in cui si son svolte le interviste, per tale ragione, pur facendo riferimento, nel testo, alla precedente organizzazione, si cercherà, ove possibile, di dare conto delle eventuali differenze con la situazione attuale.

dell'istituzione in esame<sup>315</sup>. Sulla base di tale analisi, si ricava che la Commissione esplica le sue competenze su due piani: normativo e operativo.

Sul piano normativo, la Commissione ha il compito di presentare la proposta legislativa (potere che lo stesso art. 17 TUE le affida in modo quasi esclusivo<sup>316</sup>) riguardante la disciplina generale dei Fondi strutturali e la disciplina di dettaglio di ciascun fondo, dato che gli artt. 177 e 178 TFUE dispongono il ricorso alla procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE) per l'adozione dei regolamenti: «[che] *definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale. [...] le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.*» (art. 177, 1° comma TFUE); istitutivi del Fondo di coesione (art. 177, 2° comma TFUE); «*di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale*» (art. 178, 1° comma TFUE); e di applicazione del FSE e del FEAOG - sezione orientamento (art. 178, 2° comma che rimanda rispettivamente agli artt. 43 e 164 TFUE che indicano la medesima procedura legislativa). Il ruolo della Commissione nel processo normativo non si esaurisce con la presentazione della proposta di regolamento, in quanto l'art. 294 TFUE prevede la sua partecipazione durante tutta la procedura legislativa, con la possibilità, da parte della Commissione, di modificare la proposta durante il processo decisionale (secondo quanto disposto dall'art. 293 TFUE), fino all'adozione dell'atto, al fine di aiutare il «raggiungimento di una convergenza di vedute tra le istituzioni coinvolte»<sup>317</sup>. Inoltre, adotta eventuali

---

<sup>315</sup>Ruolo e competenze della Commissione sono definiti dall'art. 17 TUE, secondo cui: «1. *la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali.*2. *Un atto legislativo può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono.*»

<sup>316</sup>La Commissione decide di presentare una proposta legislativa sulla base di un obbligo legale o per rispondere alla richiesta derivante dal Consiglio Europeo, dal Consiglio, dal Parlamento europeo (art. 225 TFUE) o degli stessi cittadini europei (Iniziativa dei Cittadini Europei, artt. 11 TUE e 24 TFUE). Grazie al diritto esclusivo di iniziativa legislativa, la Commissione è la vera forza trainante dell'integrazione Europea, dato che, non soltanto può decidere circa l'opportunità, il contenuto, la forma e il momento in cui presentare la proposta, ma, soprattutto, essendo presente nell'arco dell'intero processo decisionale inter-istituzionale (legislativo), può esercitare una forte influenza nelle negoziazioni tra Consiglio e Parlamento europeo. Sui poteri di iniziativa della Commissione si rimanda a: COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, 4° ed., Torino 2014, p. 229 ss.

<sup>317</sup>TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Milano, 2014, p. 2294.

regolamenti delegati<sup>318</sup> e di esecuzione<sup>319</sup> sulla base di disposizioni contenute nei regolamenti suddetti.

Sempre sul piano normativo, la Commissione può influire sul raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione attraverso il suo ruolo e le sue funzioni in altre politiche europee, in particolare in materia di politica economica<sup>320</sup>, politica agricola e pesca<sup>321</sup>, politica sociale<sup>322</sup>, mercato interno<sup>323</sup> e aiuti di Stato<sup>324</sup>, tutte materie nelle quali la Commissione detiene il potere di iniziativa legislativa. Lo stesso art. 175 TFUE, infatti, disponendo che: «*Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione*», sancisce il carattere strumentale di tali politiche nel raggiungimento degli obiettivi della coesione e la necessità che le

---

<sup>318</sup>Art. 290 TFUE.

<sup>319</sup>Art. 291 TFUE.

<sup>320</sup>Per quanto riguarda la politica economica, la Commissione ha il compito, tra l'altro, di elaborare la proposta per gli "Orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione" e per le raccomandazioni agli Stati membri in tema di politica economica. Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda a: gli artt. del TFUE da 120 a 127; TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp. 1296-1340; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014, pp. 925-946; il sito della Commissione Europea alla pagina [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/emu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_it.htm), e la pagina della Direzione Generale della Commissione competente in materia [http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm).

<sup>321</sup>Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda a: gli artt. del TFUE da 38 a 44; TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp. 617-668; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp. 273-329; le pagine delle Direzioni Generali della Commissione competenti in materia, DG AGRI [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_en.htm) e DG MARE [http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs\\_fisheries/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_it.htm).

<sup>322</sup>Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda a: gli artt. del TFUE da 151 a 164; TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp.; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp.; la pagina della Direzione Generale della Commissione competente in materia DG EMPL <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=656>.

<sup>323</sup>Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda a: gli artt. del TFUE da 26 a 33; TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp.; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp.; la pagina della Direzione Generale della Commissione competente in materia DG GROW <http://ec.europa.eu/growth/about-us/>.

<sup>324</sup>Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda a: gli artt. del TFUE da 107 a 109; TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp.; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp.; la pagina della Direzione Generale della Commissione competente in materia DG COMP [http://ec.europa.eu/dgs/competition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_en.htm).

istituzioni europee tengano conto delle esigenze della coesione «già al momento dell'elaborazione delle politiche e non solo nella fase di attuazione»<sup>325</sup>.

La Commissione può, inoltre, agire per raggiungere gli obiettivi della coesione attraverso le sue competenze in tema di programmazione pluriennale e annuale dell'UE. Secondo l'art. 17, par. 1 TUE, la Commissione ha il compito di «[avviare] *il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali*», cosicché, sebbene il processo di programmazione sia legato ad accordi con le altre istituzioni (PE, Consiglio e Consiglio Europeo<sup>326</sup>), «la programmazione interistituzionale finisce per essere tributaria in via principale degli impulsi e degli orientamenti provenienti dalla Comm»<sup>327</sup>.

Collegata ai processi di definizione delle programmazioni pluriannuali e annuali è la definizione del Quadro finanziario pluriennale<sup>328</sup> e del bilancio annuale europeo, che stabiliscono l'allocazione delle risorse rispetto alle diverse politiche europee permettendone, così, l'attuazione concreta. Compito della Commissione, nel

---

<sup>325</sup>POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1074.

<sup>326</sup>Il Consiglio europeo definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE. Non fa parte dei legislatori dell'UE e pertanto non negozia né adotta atti legislativi, ma stabilisce l'agenda politica dell'Unione, generalmente adottando "conclusioni" durante le sue riunioni, che individuano le questioni problematiche e le misure da intraprendere. È composto dai capi di Stato o di governo degli SM, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione europea e l'Altro Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai suoi lavori. La disciplina sul Consiglio Europeo è definita negli artt. 15 TUE e 235 e 236 TFUE.

<sup>327</sup>TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 178. Dal precedente mandato, ovvero quello della Commissione Barroso, il processo di programmazione viene avviato con la presentazione, da parte del Presidente della Commissione, di un programma politico pluriennale che copre l'intera legislatura, i c.d. "Orientamenti politici" (*Political Guidelines*) del Presidente della Commissione (vedi *infra* nota 16). Inoltre, nel rispetto del dialogo interistituzionale, il Presidente della Commissione, nella prima sessione plenaria del PE a settembre, illustra, nei c.s. "Stati dell'Unione" (*State of the Union*, <https://stateoftheunion.eu.eu/>) le priorità e gli obiettivi per l'anno successivo, dando avvio ad un intenso periodo di consultazione tra le due istituzioni su come tradurre in pratica tali priorità.

<sup>328</sup>Art. 312 TFUE «1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie. È stabilito per un periodo di almeno cinque anni. Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale. 2. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono [...] 3. Il quadro finanziario pluriennale fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione [...]». Il Quadro finanziario pluriennale individua, sulla base dell'accordo tra le tre istituzioni coinvolte nella procedura di bilancio (PE, Consiglio e Commissione) i principali obiettivi politici dell'UE con la relativa assegnazione delle risorse finanziarie necessarie al loro conseguimento. Il suo funzionamento è assicurato dalle regole e dalle procedure previste dall'Accordo Inter-istituzionale (AII) tra le tre istituzioni, concernenti le modalità di applicazione del QFP.

processo di adozione di entrambi i due documenti, è di presentare la proposta di regolamento e seguire il processo legislativo<sup>329</sup>. Per quanto riguarda l'adozione del bilancio annuale, inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 314 TFUE, spetta alla Commissione raggruppare in un progetto di bilancio gli stati di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo di ciascuna istituzione europea<sup>330</sup> e sottoporre «una proposta contenente il progetto di bilancio al Parlamento europeo e al Consiglio non oltre il 1° settembre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio. La Commissione può modificare il progetto di bilancio nel corso della procedura, fino alla convocazione del comitato di conciliazione [...]» (art. 314, par. 2 TFUE).

Sul piano operativo, compito della Commissione è di assicurare che i programmi nazionali e regionali a valere sui fondi strutturali siano elaborati ed attuati conformemente ai principi, alla disciplina normativa primaria e secondaria ed agli obiettivi politici dell'Unione<sup>331</sup>. Tale compito le è affidato in virtù dei poteri generali di esecuzione, sanzione e controllo previsti dall'art. 17 TUE secondo cui essa: «Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù de trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati». In particolare, le disposizioni secondo cui la Commissione è l'unica responsabile dell'esecuzione al bilancio (artt. 234, 317, 318 e 319 TFUE) rendono competente la stessa al controllo e alla sorveglianza in merito alla gestione degli stanziamenti a valere sui Fondi strutturali affidati agli Stati membri. Tale gestione deve avvenire nel rispetto del principio di buona gestione finanziaria a cui sono obbligati anche gli Stati membri in virtù del fatto che le risorse dei Fondi strutturali sono amministrate direttamente da essi e solo indirettamente dalla Commissione<sup>332</sup>.

<sup>329</sup> La proposta legislativa della Commissione in merito al QFP fu presentata alla fine del giugno 2011 e comprendeva: la comunicazione in due parti della Commissione su “Un Bilancio per la strategia Europa 2020” (COM (2011) 500 def e COM (2011) 500 final 2 del 29.06.2011), la proposta di regolamento sul Quadro Finanziario Pluriennale (COM (2011) 398 del 29.06.2011), il progetto di Accordo Interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria (COM (2011) 403 def., del 29.06.2011) e una proposta di decisione e due di regolamento in merito alle risorse proprie dell'UE (COM (2011) 510, 511 e 512 del 29.06.2011).

<sup>330</sup> Anche la Commissione prepara il suo piano di bilancio annuale (*Annual Budget – AB*) che presenta insieme al suo Programma di lavoro (*Commission Work Programme - CWP*). Il bilancio annuale della Commissione si compone delle previsioni di bilancio di tutte le DG elaborate da ciascuna DG sulla base anche del proprio Piano di gestione annuale (*Annual Management Plan – AMP*).

<sup>331</sup> Funzioni e competenze della Commissione sul piano operativo sono specificatamente indicate all'interno dei regolamenti sui fondi strutturali e verranno messe in luce più esplicitamente nel successivo capitolo, dedicato alla disciplina derivata in materia per il periodo 2014-2020.

<sup>332</sup> L'obbligo in capo agli Stati membri al rispetto del principio di buona gestione finanziaria è stabilito dallo stesso art. 317 TFUE secondo il quale: «Gli Stati membri cooperano con la Commissione per



Le competenze in materia di politica di coesione sono affidate, sotto il profilo politico, al Commissario per la politica regionale e al suo Gabinetto, mentre, sotto il profilo tecnico-amministrativo, alla DG REGIO, posta sotto l'autorità politica del suddetto Commissario<sup>333</sup>.

Nel loro lavoro, il Commissario per la politica regionale e la DG REGIO sono tenuti al rispetto di due principi generali che regolano tutta l'attività della Commissione:

- Il principio di **collegialità**: le decisioni sono adottate di comune accordo dal Collegio (che si riunisce ogni mercoledì) dei Commissari, che è collettivamente responsabile dinanzi al Parlamento europeo. Tutti i commissari hanno lo stesso peso nel processo decisionale e sono ugualmente responsabili delle decisioni adottate. I commissari non hanno poteri decisionali individuali, tranne quando la Commissione li autorizza ad adottare misure sotto la loro responsabilità nel settore di loro competenza, secondo la cosiddetta "procedura di abilitazione". In

---

*garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria».* La cooperazione tra Commissione e Stati membri è regolata dai principi di buona amministrazione e leale cooperazione (art. 4, par. 3 TUE), che obbliga gli Stati membri a predisporre gli strumenti necessari per assicurare la piena efficacia del diritto europeo e il raggiungimento degli obiettivi dell'UE. Il rispetto del principio di leale cooperazione è in capo, in tema di fondi strutturali, specialmente alle amministrazioni locali, regionali e nazionali incaricate della loro attuazione le quali «sono tenute [...] al rispetto di un obbligo di diligenza nel controllo sull'uso corretto delle risorse dell'Unione [e] devono adottare tutte le misure necessarie per assicurarsi della effettività e della regolarità delle operazioni finanziarie del fondo, anche in assenza di una espressa previsione nella normativa dell'Unione» (TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 31).

<sup>333</sup>In merito alla struttura interna, la Commissione è un'istituzione ibrida, che combina una dimensione politica e una amministrativa, e non si tratta, quindi, di un'istituzione puramente tecnocratica. La dimensione politica è composta dal Collegio dei Commissari (28 membri di cui 1 Presidente e 7 Vice-Presidenti - inclusi il primo vicepresidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e dai Gabinetti dei Commissari (uno per Commissario). La dimensione tecnico-amministrativa è composta da Direzioni Generali (DG) e Servizi (44) che riflettono i differenti ruoli e aree politiche di competenza e sono posti, dal Presidente, sotto l'autorità politica di un Commissario. Le DG si dividono in: settoriali - concernenti una determinata politica interna o esterna - i cui compiti riguardano, principalmente, o la preparazione della legislazione e l'attuazione e il rafforzamento delle misure, o la gestione dei programmi e la ricerca; orizzontali, ovvero che concernono questioni più generali, con funzioni di coordinamento, supporto, monitoraggio e controllo (es. Secretariat-General - SG; Legal-Service - SJ; Directorate-General for Budget - BUDG; etc...). L'organizzazione e il funzionamento della Commissione sono disciplinate da una precisa serie di regole interne, in particolare le "*Commission's Rules of Procedure (RoP)*" (C (2000) 3614, in G.U.C.E L 308 del 08.12.2000) e le relative regole di attuazione che disciplinano nel dettaglio il funzionamento interno della Commissione. Oltre a tali documenti, vi è anche il "*Manual of Procedures*" che, sebbene non abbia valore legale è un'importante codificazione della prassi interna. Per ulteriori informazioni circa la struttura e i processi decisionali interni della Commissione, competenze e ruoli dei Commissari e delle rispettive DG si rimanda a: SZAPIRO M., *The European Commission. A practical guide. What it is, What it does, How it does it.*, John Harper Publishing, London, 2013; HARDACRE A. (edit by), *How the EU Institutions Work and...How to Work with the EU Institutions*, John Harper Publishing, London, 2011; sito ufficiale della Commissione europea: [http://ec.europa.eu/index\\_it.html](http://ec.europa.eu/index_it.html). Per l'elenco completo dei Servizi consultare la pagina: [http://ec.europa.eu/about/ds\\_it.html](http://ec.europa.eu/about/ds_it.html).

questo caso, si assumono la responsabilità politica e giuridica per conto della Commissione<sup>334</sup>.

- Il principio di **coerenza amministrativa**: tutti i servizi e le DG devono operare come un unico corpo amministrativo al servizio del Collegio, specialmente nelle comunicazioni e nei rapporti con le istituzioni esterne, e tale coerenza viene assicurata dal lavoro del Segretariato Generale.

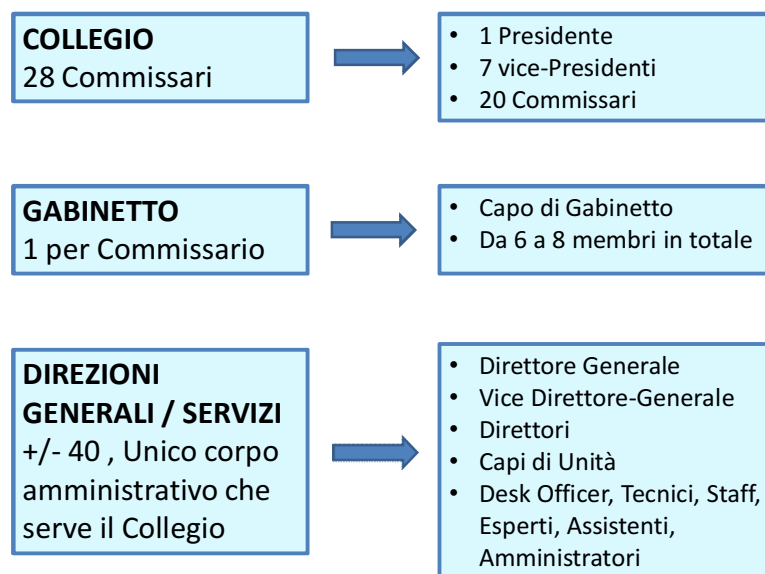


Fig. 5: La struttura interna della Commissione europea

### 2.1.1 *La dimensione politica: il Commissario per la Politica regionale e il suo Gabinetto*

Durante i processi di costruzione della proposta regolamentare e normativo, le principali funzioni del Commissario per la Politica regionale<sup>335</sup> sono stati:

<sup>334</sup>La Commissione ha, inoltre, elaborato un apposito “Codice di condotta per i Commissari” in cui si ribadisce la loro completa indipendenza dagli Stati membri, il dovere di agire nell’interesse generale dell’Unione e di tenere un comportamento basato sulla lealtà, fiducia e trasparenza [C (2011) 2904], disponibile alla pagina web: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/pdf/code\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf)

<sup>335</sup>La ricerca e le interviste sono state condotte nel periodo gennaio-aprile 2014, quando era ancora insediata la Commissione Barroso e come Commissario per la politica regionale era in carica Johannes Hahn. Per tale ragione, nel testo, ci si riferirà all’organizzazione politica e amministrativa per la politica regionale esistente nella passata Commissione, cercando, dove possibile, di dare conto delle eventuali differenze con l’attuale Commissione Juncker. Si fa presente che i cambiamenti tra passata e presente organizzazione, sul piano politico, sono relativi alla composizione del Gabinetto e, conseguentemente, alla suddivisione delle responsabilità interne. Per informazioni circa la

indirizzare, sulla base della propria visione della politica di coesione<sup>336</sup>, i lavori della DG per quanto riguarda l'elaborazione del pacchetto di regolamenti sui fondi strutturali e la successiva attuazione; presentare e difendere tale elaborazione di

---

composizione del Gabinetto dell'ex Commissario per la politica regionale Hahn si rimanda alla pagina: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/hahn/about/team/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/hahn/about/team/index_en.html). Per la composizione del Gabinetto dell'attuale Commissario, Corina Crețu, si veda la pagina: [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/team\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/team_en)

<sup>336</sup>Il Commissario elabora la sua idea di politica di coesione sulla base delle risultanze delle relazioni di valutazione annuali e finali elaborate dagli Stati membri e dalla "Relazione sulla Coesione" elaborata dalla stessa DG REGIO, in cui sono contenuti i risultati ottenuti dalla politica nelle precedenti programmazioni, le difficoltà riscontrate e le problematiche che si troverà ad affrontare nel prossimo futuro politica. Inoltre, tiene conto degli "Orientamenti politici" (*Political Guidelines*) del Presidente della Commissione, documento pluriennale in cui sono definite le priorità politiche del Presidente (quindi della Commissione) e gli obiettivi strategici orientanti l'azione della Commissione per tutto il periodo del suo mandato, in relazione agli altri strumenti di programmazione pluriennale come l'MMF, il Semestre Europeo e la strategia Europa 2020. Il documento, per quanto basato sulle preferenze e le intenzioni del Presidente in carica, tiene comunque conto delle osservazioni e dei commenti degli stakeholder esterni e, soprattutto, di tutte le DG e i Servizi ed è elaborato dal Segretariato Generale, Servizio direttamente collegato al Presidente che lavora al fine di assicurare il coordinamento e la coerenza tra tutti i dipartimenti della Commissione. Essi rappresentano l'impegno politico dei candidati a Presidente della Commissione di fronte al PE e sono presentati prima della nomina a Presidente. Sulla base degli "Orientamenti politici", delle risultanze del dialogo inter-istituzionale con il PE e delle considerazioni fornite dalle DG e dai Gabinetti (coordinati dal SG) e tenendo in considerazione le Conclusioni del Consiglio europeo e il programma delle successive tre Presidenze (per un periodo totale di 18 mesi), vengono definiti: a livello politico, il "Programma di lavoro della Commissione" (*Commission's Work Programm – CWP*), adottato dal Collegio, di natura pluriennale, che focalizza le iniziative politiche principali che la Commissione intende portare avanti per attuare concretamente gli orientamenti del Presidente; a livello tecnico, i "Piani di Gestione Annuale" (*Annual Management Plan – AMP*) delle DG, che delineano le iniziative che ciascuna DG intende eseguire e come esse si collegano ai più ampi obiettivi della Commissione. Gli Orientamenti politici dell'attuale Presidente Juncker (c.d. Piano Juncker) sono stati presentati alla Sessione plenaria del PE del 15 luglio 2014: JUNCKER J. C. (Candidate for President of the European Commission) *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission - Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 July 2014, in: [http://ec.europa.eu/archives/juncker-commission/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/juncker-commission/docs/pg_en.pdf). Gli orientamenti politici dell'ex Presidente della Commissione José Manuel Barroso sono disponibili alla pagina: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf). Il CWP dell'attuale Commissione è contenuto nella "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Programma di lavoro della Commissione per il 2015: Un nuovo inizio*", COM(2014) 910 final, Strasburgo, 16.12.2014. Documento parallelo è la "Roadmap" che contiene le iniziative che ciascuna DG intende attuare nel corso dell'anno. Tutti i documenti, del presente e dei precedenti anni, possono essere consultati alla pagina: [http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_it.htm). L'AMP della DG REGIO dell'anno 2014, pubblicato il 24 gennaio 2014, indicava 19 priorità d'azione strutturate intorno a quattro priorità pluriannuali (che sono all'incirca le stesse del periodo precedente): iniziare il periodo 2014-2020 con un forte orientamento ai risultati, assicurare e dimostrare il valore aggiunto della politica di coesione, raggiungere un efficace uso dei Fondi, migliorare l'efficienza e la qualità dei processi di gestione interni. Si può consultare il documento alla pagina: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/2014/regio\\_mp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/2014/regio_mp_en.pdf). Riguardo l'AMP 2015, la DG REGIO ha individuato 20 obiettivi principali strutturati in 6 priorità pluriannuali che rispecchiano grosso modo quelle dell'anno precedente ma a cui si aggiunge una nuova priorità in vista del successivo periodo di programmazione: preparare la politica post-2020. Il documento è disponibile alla pagina: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/regio\\_mp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/regio_mp_en.pdf).

fronte agli altri Commissari e in sede di Collegio dei Commissari<sup>337</sup>; esporre la successiva proposta di regolamento alle istituzioni legislative (PE e Consiglio).

Nel suo lavoro, il Commissario è aiutato da un ufficio privato, c.d. Gabinetto, guidato dal Capo di Gabinetto<sup>338</sup>(scelto discrezionalmente dal Commissario) e composto da un Vice-Capo di Gabinetto<sup>339</sup> e altri 5 membri<sup>340</sup> (a cui si aggiungono i vari assistenti – personale del Commissario, del Capo di Gabinetto e dei membri – gli archivisti e gli addetti alla comunicazione) scelti dal Capo di Gabinetto in accordo con il Commissario<sup>341</sup>.

---

<sup>337</sup>Il Collegio dei Commissari è il vero organo decisionale della Commissione, colui che formalmente prende le decisioni, indica la guida politica ai servizi e alle DG e conduce la Commissione. Il Collegio lavora collettivamente sotto l'autorità e la leadership del Presidente (attualmente, Jean-Claude Juncker, al tempo delle interviste era José Manuel Barroso) che decide in merito all'indirizzo politico e all'organizzazione dell'istituzione. È infatti il Presidente che definisce le priorità politiche della Commissione e l'organizzazione interna per tutto il periodo in carica (cinque anni), sceglie e nomina gli altri 27 membri della Commissione (tranne l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e il loro portafoglio (secondo quanto disposto dall'articolo 17 TUE), ovvero la (o le) politica per cui sarà il responsabile. Per conoscere come i portafogli e dei servizi di supporto sono stati allocati presso i vari Commissari si guardino i documenti alle pagine web: [http://ec.europa.eu/about/structure/docs/structure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/structure/docs/structure_en.pdf);

[http://ec.europa.eu/about/structure/docs/annex-portfolio\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/structure/docs/annex-portfolio_en.pdf)

<sup>338</sup>La composizione del Gabinetto inizia con la scelta del Capo di Gabinetto effettuata dal Commissario in maniera discrezionale. «Normalmente la figura del Capo del Gabinetto è una figura politica, nel senso che non è un esperto del portafoglio di cui il Commissario è responsabile», e di fiducia del Commissario (spesso una persona che era affianco al Commissario all'interno del contesto politico nazionale). Egli assicura l'orientamento strategico generale, la supervisione e il coordinamento del Gabinetto, in modo tale che il lavoro svolto rispecchi le priorità del Commissario; inoltre, si occupa del personale, delle questioni politiche e delle questioni nazionali dello Stato membro di provenienza del Commissario. Il Capo di Gabinetto compone il suo team, in accordo con il Commissario, partendo dalla scelta del Vice-Capo di Gabinetto (intervista al Vice-Capo di Gabinetto del Commissario Hahn, Commissione Barroso).

<sup>339</sup>È un esperto del portafoglio del Commissario e, solitamente, viene scelto tra gli amministratori interni alla DG relativa alla politica di responsabilità del Commissario.

<sup>340</sup>I membri sono scelti sulla base delle loro competenze e devono essere in grado di occuparsi di tutte le politiche e le questioni europee in quel momento in agenda, poiché «il Commissario dev'essere in grado, quando va a sedere nel Collegio – tutti i mercoledì mattina – di discutere di tutto, non solo del suo portafoglio, e quindi ha bisogno di avere un esperto per ogni politica [...] ed è così che si costruiscono gli altri membri»(intervista al Vice-Capo di Gabinetto del Commissario Hahn, Commissione Barroso).

<sup>341</sup>Sebbene Commissario e Capo di Gabinetto abbiano ampia discrezionalità nella scelta dei componenti del loro team - tant'è che non esiste una procedura scritta ma si tratta piuttosto di una prassi essenzialmente politica – devono comunque rispettare alcune regole codificate in merito alla composizione, riguardanti: il grado dei membri; il numero minimo di ufficiali (personale già in carica nelle DG); la presenza di differenti nazionalità. Attraverso tali regole, la Commissione vuole assicurare un certo equilibrio tra componenti “politici”, cioè chiamati dal Commissario dall'esterno, e “tecnici”, già presenti nell'apparato amministrativo della Commissione, nonché tra nazionalità in modo che ci sia maggior dialogo e apertura. In generale, comunque, anche al Commissario conviene avere un *team* in cui siano presenti più nazionalità così da potersi rapportare più facilmente con i Governi degli altri Stati membri, specie con quelli più influenti rispetto alla politica di cui è responsabile. Commission of the European Communities, *Communication to the Commission: Rules*

I membri, nel contesto del Gabinetto del Commissario per la politica regionale, esplicano essenzialmente due tipi di funzione: una orizzontale, coprire i portafogli degli altri Commissari<sup>342</sup>, cioè essere esperti e seguire le politiche affidate agli altri Commissari al fine di tenere sempre aggiornato il Commissario in merito alle attività degli altri rami della Commissione e mantenere il collegamento con gli altri Gabinetti; una settoriale, seguire i Paesi della politica di coesione, che vengono suddivisi tra membri e Vice-Capo di Gabinetto in modo tale che ci sia un equilibrio del carico di lavoro nelle relazioni bilaterali sul funzionamento della politica di coesione, fungendo da figura di riferimento in Commissione per gli Stati membri, specie per quanto riguarda la definizione degli Accordi di Partenariato e la risoluzione dei problemi in merito alla gestione dei PON.

La suddivisione delle competenze avviene di concerto tra il Capo di Gabinetto (in consultazione con il Commissario) e gli altri membri, sulla base del background, delle conoscenze linguistiche e degli interessi di ciascuno e tenendo in considerazione anche quelle che sono o saranno le questioni da affrontare, o quelle ritenute di maggiore importanza per il Commissario, riguardo la politica di coesione (e le altre politiche) durante il periodo in carica della Commissione.

Come si evince da quanto scritto, composizione del Gabinetto e suddivisione di competenze al suo interno sono una scelta discrezionale del Commissario e ciò è confermato comparando il Gabinetto del precedente Commissario Hahn con quello dell'attuale Commissario Crețu.

---

*governing the composition of the Members' Cabinets and the Spokespersons*, SEC (2009) 1494 final, Brussels, 28.10.2009.

<sup>342</sup>Per "portafoglio" si intende l'insieme delle politiche e relative questioni affidate agli altri Commissari.

<p><b>HEAD OF CABINET</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategy, management and coordination</li> <li>• Relations with the Secretariat General, the Legal Service and the Spokespersons' service</li> <li>• Senior personnel issues</li> <li>• Security</li> </ul>	<p><b>HEAD OF CABINET</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Management of the Cabinet</li> <li>• Strategy and general coordination</li> <li>• Relations with the President's Cabinet</li> <li>• Relations with the European Political Strategy Center</li> <li>• Relations with the Secretariat General</li> <li>• Senior staff matters</li> </ul>
<p><b>DEPUTY HEAD OF CABINET</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputising for the Head of Cabinet</li> <li>• Management of support staff</li> </ul> <p><b>Portfolio (competenze settoriali relative alla PdC)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Spain, Italy, Malta</i></li> <li>• Future of cohesion policy / Coordination</li> <li>• Multiannual financial framework</li> <li>• Relations with the Council</li> <li>• Cohesion reports, strategic reports and progress reports</li> <li>• Regional and national eligibility</li> <li>• Additionality</li> </ul> <p><i>1.1.1.1.1.1 Non-portfolio (competenze orizzontali)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administration, coordination of policies / Commission work programme</li> <li>• Economic and Monetary Affairs, Eurostat, IMF, OECD</li> </ul>	<p><b>DEPUTY HEAD OF CABINET</b></p> <p><b>Bulgaria, Romania</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputising for the Head of Cabinet</li> <li>• Group of Inter-institutional Relations</li> <li>• Management of support staff</li> <li>• Relations with EP and national parliaments</li> <li>• Discharge procedure</li> </ul> <p><b>College (competenze orizzontali)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Audit, Court of Auditors, Anti-fraud, Audit Progress Committee</li> <li>• Internal Audit Service</li> </ul>
	<p><b>CABINET EXPERT</b></p> <p><b>Belgium, Ireland, Luxembourg, Netherlands, United Kingdom</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Northern Ireland Task-Force</li> <li>• Relations with the international institutions (EBRD, World Bank, OECD)</li> </ul> <p><b>College</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Digital Single Market (Vice-President Ansip)</li> <li>• Taxation and Custom Union</li> <li>• Financial stability, financial services, and capital market Union</li> <li>• Education, Culture, Youth and Sport</li> <li>• Justice, Consumers, and Gender Equality</li> </ul>
<p><b>Adviser</b></p>	<p><b>Member - Communication Adviser</b></p>

<p><i>Portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• UK, France, Portugal, Croatia, <b>candidate countries</b></li> <li>• Territorial cooperation (including macro-regions)</li> <li>• Territorial cohesion, urban and rural matters</li> <li>• Outermostregions</li> <li>• International dimension of regional policy</li> </ul> <p><i>Non-portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energy</li> <li>• Climate Action</li> <li>• Environment</li> <li>• External relations</li> <li>• Enlargement and EuropeanNeighbourhood Policy</li> <li>• Communication and information policy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communication and information policy</li> <li>• Coordination of speeches and speechwriting</li> <li>• Relations with the Spokespersons' Service</li> <li>• European Week of Regions and Cities, Regio Stars</li> <li>• Media Web</li> <li>• Citizensdialogue</li> </ul>
<p><b>Member of Cabinet (MoC) 1</b></p> <p><i>Portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Slovakia, Czech Republic, Hungary, Poland, Greece</i></li> <li>• Future of cohesion policy</li> <li>• Audit, discharge procedure, Court of Auditors, OLAF</li> <li>• Financial instruments (including the ECFIN aspects of Commissioners group), EIB, EBRD, World Bank</li> <li>• Horizontal issues of implementation of cohesion policy, including budgetary aspects and Regional Aid Guidelines</li> <li>• <b>Demography</b></li> </ul> <p><i>Non-portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Employment, Social Affairs and Inclusion</li> <li>• Transport</li> <li>• Annual Budget and Financial Programming</li> <li>• Taxation and Customs Union, Audit and Anti-Fraud</li> </ul>	<p><b>Member of Cabinet (MoC) 1</b></p> <p><b>Spain, Italy, Poland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Links with the Investment Plan</b></li> <li>• Financial instruments</li> <li>• Additionality</li> </ul> <p><b>College</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Euro and Social Dialogue</b> (Vice-PresidentDombrovskis)</li> <li>• Jobs, growth, Investment, and Competitiveness (Vice-President Katainen)</li> <li>• Research, Science and Innovation</li> <li>• Joint Research Centre</li> <li>• Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs</li> <li>• Economic and Financial Affairs</li> </ul>
<p><b>MoC 2</b></p> <p><i>Portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ireland, Luxembourg, Romania, Belgium</i></li> <li>• Solidarity Fund</li> <li>• <b>Roma</b></li> </ul> <p><i>Non-portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Justice, FundamentalRights and Citizenship</li> <li>• Home Affairs</li> </ul>	<p><b>MoC 2</b></p> <p><b>Czech Republic, Croatia, Hungary, Slovakia, Slovenia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Horizontal issues of implementation of cohesion policy</li> <li>• <b>Task-force for BetterImplementation</b></li> <li>• <b>Major Projects and Jaspers</b></li> <li>• <b>High Level Group on Simplification</b></li> <li>• <b>Laggingregions and</b></li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trade</li> <li>• Competition (including State aid)</li> <li>• Infringements</li> <li>• Legal issues, Court of Justice, Lisbon Treaty implementation</li> </ul>	<p><b>Administrative Capacity</b></p> <p><b>College</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Better regulation (First Vice-President Timmermans)</li> <li>• Employment, Social Affairs and Inclusion, Skills and Labour Mobility</li> <li>• Migration, Home Affairs, and Citizenship</li> </ul>
<p><b>MoC3</b></p> <p><i>Portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Austria, Germany, Bulgaria, Netherlands, Slovenia</li> <li>• Inter-Institutional relations: European Parliament, European Economic and Social Committee, Ombudsman, Inter-institutional Relations Group (GRI)</li> <li>• RegioStars, Regions for Economic Change</li> </ul> <p><i>Non-portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europe 2020 Strategy</li> <li>• Industry and Entrepreneurship</li> <li>• Internal Market and Services</li> <li>• Health</li> <li>• Agriculture and Rural Development</li> <li>• Austrian political debate on the EU</li> </ul>	<p><b>MoC3</b></p> <p><b>Denmark, Estonia, Finland, Lithuania, Latvia, Sweden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorial Cooperation and Macrostrategies</li> <li>• Solidarity Fund</li> <li>• Accession negotiations</li> <li>• International dimension</li> <li>• Relations with CoR, EESC, Ombudsman</li> </ul> <p><b>College</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competition</li> <li>• European External Action Service</li> <li>• International Cooperation and Development</li> <li>• Trade</li> <li>• Humanitarian Aid, Crisis Management</li> <li>• Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations</li> <li>• Legal Service</li> <li>• Court of Justice</li> </ul>
<p><b>MoC4</b></p> <p><i>Portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Sweden, Denmark, Cyprus</li> <li>• Evaluation</li> <li>• Inter-Institutional relations: Committee of the Regions</li> <li>• REGIO OPEN DAYS – Coordination</li> <li>• Contacts with associations of regions - Coordination</li> <li>• Coordination of speeches and speechwriting</li> </ul> <p><i>Non-portfolio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Research, Innovation and Science</li> <li>• Education, Culture, Multilingualism and Youth</li> <li>• Digital Agenda</li> <li>• Consumer Policy</li> <li>• Maritime Affairs and Fisheries</li> <li>• Development</li> <li>• International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response</li> <li>• Relations with BEPA (Bureau of European</li> </ul>	<p><b>Policy Assistance</b></p> <p><b>Austria, Germany, France, Portugal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Urban issues, Territorial cohesion</li> <li>• Outermost regions</li> <li>• Evaluation and cohesion reports, national and regional eligibility</li> </ul> <p><b>College</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energy Union (Vice-President Šefčovič)</li> <li>• Energy</li> <li>• Climate Action</li> <li>• Environment</li> <li>• Mobility and Transport</li> <li>• Agriculture and Rural Development</li> <li>• Maritime Affairs and Fisheries</li> <li>• Health and Food Security</li> <li>• Statistics, EUROSTAT</li> </ul>



Policy Advisers)	
	<p><b>Policy Assistance</b></p> <p><b>Cyprus, Greece, Malta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Future of cohesion policy</li> <li>• Council</li> <li>• Budget review and MFF</li> <li>• Annual Budget, Financial Programming</li> </ul> <p><b>College</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget and Human Resources (Vice-President Georgieva)</li> <li>• Budget</li> </ul>

Tab.2: composizione dei Gabinetti del Commissario Hahn (2010-2014) e del Commissario Crețu (2015-2019)

Come si può notare dalla tabella sopra, i due Gabinetti differiscono per diversi aspetti. Innanzi tutto la suddivisione delle competenze settoriali ed orizzontali, tra cui spicca l'affidamento di tutte le funzioni relative alla comunicazione ad un unico membro del Gabinetto nel caso del Commissario Crețu. In secondo luogo la presenza, all'interno del Gabinetto del Commissario Crețu di uno specifico esperto della politica, mentre, nel caso del Commissario Hahn, l'esperto era il Vice-Capo di Gabinetto. Infine, la presenza di competenze particolari relative a questioni specifiche che rispecchiano gli interessi del Commissario o su cui la Commissione intende elaborare proposte o iniziative a riguardo durante il suo mandato. Tra queste rilevano, per il Commissario Hahn, le competenze in materia di demografia, Roma, attuazione del Trattato di Lisbona, Europa 2020<sup>343</sup> e dibattito

<sup>343</sup> La strategia Europa 2020 viene varata dalla Commissione Europea all'inizio del 2010 quale prosecuzione della strategia di Lisbona ma con una maggior focalizzazione su pochi e misurabili obiettivi relativi alle sfide del nuovo millennio. Attraverso tale strategia le istituzioni europee cercano di far fronte alle nuove sfide, quali globalizzazione, cambiamento climatico, scarsità delle risorse, invecchiamento della popolazione, al fine di rilanciare la crescita e l'occupazione all'interno dell'Unione. Europa 2020 si concentra su tre priorità: crescita intelligente, tramite lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione; crescita sostenibile, impostata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva; crescita inclusiva, volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale. In riferimento a queste tre priorità sono collegati cinque obiettivi, misurabili sulla base di dati attendibili, che devono rispecchiare le diverse condizioni degli Stati: portare al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni; investire il 3% del prodotto interno lordo (PIL) in ricerca e sviluppo; ridurre le emissioni di carbonio al 20% (e al 30% se le condizioni lo permettono), aumentare del 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%; ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare al 40% il tasso dei giovani laureati; ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà. Inoltre, ogni priorità dovrà essere perseguita tramite le sette c.d. "Iniziativa Faro": "L'Unione dell'innovazione" (COM (2010) 546 def, del 6 ottobre 2010), "Youth on the move" (COM (2010) 477 def. del 15 settembre 2010) e "Un'agenda europea del digitale" (COM (2010) 245 def./2,

politico austriaco sull'UE; per il Commissario Crețu rilevano in particolare, invece, le competenze in materia di *'better implementation'*, semplificazione, capacità amministrativa, collegamento tra politica di coesione e Piano Juncker per gli investimenti.

Nel complesso, il Gabinetto esercita un ruolo di primo piano nell'assicurare la collegialità dell'azione, infatti la sua funzione principale è quella di fornire supporto e guida politica al Commissario, mantenendo un costante contatto con la DG e gli altri Gabinetti. I suoi membri hanno il compito di mantenere la cooperazione giornaliera con i Servizi posti sotto l'autorità politica del Commissario<sup>344</sup>; tenere i contatti con i membri degli altri Gabinetti e seguire il lavoro degli altri Commissari<sup>345</sup>, in modo che il Commissario resti sempre aggiornato e, in sede di Collegio, possa intervenire in merito alle diverse questioni contenute in agenda<sup>346</sup>; agire da interfaccia con le altre istituzioni europee, con gli esterni e con le autorità nazionali degli Stati membri più importanti (in particolare quello del Commissario).

---

del 26 agosto 2010) legate alla priorità crescita intelligente; "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" (COM (2011) 21 def., del 26 gennaio 2011) e "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" (COM (2010) 614) legate alla priorità crescita sostenibile; "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" (COM (2010) 682 def., del 23 novembre 2010) e "Piattaforma europea contro la povertà" (COM (2010) 758 def., del 16 dicembre 2010) collegate alla priorità crescita inclusiva. La strategia si applica attraverso dieci orientamenti integrati "Europa 2020" adottati dal Consiglio e che si dividono in "orientamenti per le politiche economiche" (SEC (2010) 488 def., del 27 aprile 2010 e Raccomandazione del Consiglio 2010/410/UE in G.U.U.E. L 191 del 23.7.2010) e "orientamenti per l'occupazione" (Decisione del Consiglio 2010/707/UE in G.U.U.E. L 308 del 24.11.2010) La strategia viene attuata e coordinata nell'ambito del semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Nel 2014 la Commissione Europea ha fatto un primo bilancio della strategia i cui risultati sono contenuti in: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2014) 130 final/2, del 19 marzo 2014. Per ulteriori si rimanda alla Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def., del 3 marzo 2010 e al sito dedicato: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm)

<sup>344</sup>Sono il raccordo tra la dimensione tecnico-amministrativa e quella politica: «Cabinet members filter what comes from the service, trying to help the Commissioner to prioritise and use it in a politically astute manner. They interact daily with their services to make sure that the Commissioner's political initiatives are implemented. They receive input from the services which they convert into a political scene-setting and briefing for their Commissioner. They liaise extensively with their DG(s) or service(s) on the preparation of proposals, trying to ensure that deadlines are respected and the political orientations followed» (SZAPIRO M., *The European Commission*, cit, p. 47).

<sup>345</sup>I membri del Gabinetto organizzano riunioni settimanali anche con gli altri Gabinetti al fine di preparare e perfezionare le iniziative che saranno presentate al Collegio.

<sup>346</sup>Secondo il principio di collegialità, ciascun Commissario non solo ha il compito di proporre e difendere l'iniziativa riguardante il suo specifico portafoglio ma esercita la sua responsabilità collettiva anche rispetto alle iniziative proposte dagli altri Commissari. I membri del Gabinetto, perciò, sono responsabili sia per le questioni inerenti il portafoglio del proprio Commissario (*dossiers du portefeuille*) sia per quelle relative alle altre aree politiche (*dossiers de la collégialité*).

Oltre a ciò, hanno un importante ruolo anche nel processo decisionale in vista dell'adozione delle diverse iniziative da parte del Collegio. Infatti, tutti i *file*, prima di arrivare al Collegio, sono discussi tra i membri dei diversi Gabinetti al fine di risolvere la maggior parte delle questioni conflittuali prima dell'adozione finale. Nel caso della politica regionale, i file più "difficili" da affrontare per il Gabinetto dell'ex Commissario, sono stati quelli relativi a: il pacchetto di regolamenti per nuovo periodo di programmazione, il cui lavoro preparatorio di difesa, spiegazione e conciliazione di fronte a tutti gli altri Gabinetti è stato svolto dal Vice-Capo di Gabinetto, soggetto competente in merito al "futuro della politica di coesione"<sup>347</sup>; la proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale (*Multiannual Financial Framework, MFF*)<sup>348</sup>.

### 2.1.2 La dimensione tecnico-amministrativa: la DG REGIO

la DG REGIO<sup>349</sup> appartiene alle DG settoriali che si occupano di politica interna, le cui funzioni si riferiscono essenzialmente alla gestione dei programmi; infatti, se è pur vero che la normativa in materia di Fondi strutturali è una delle più complesse e difficili da affrontare sul piano negoziale a causa degli interessi in gioco, il cardine dell'attività della DG REGIO interessa primariamente il processo di programmazione dei Fondi, dalla definizione dei PO alla rendicontazione della spesa, in particolare per quanto riguarda il FESR e il Fondo di coesione di cui è responsabile. Oltre a ciò, essa ha il compito di supportare il Commissario nella preparazione e nell'attuazione della politica, svolgere consultazioni pubbliche e attività di comunicazione ed elaborare, a livello tecnico, il pacchetto di regolamenti secondo le linee guida dettate dal Commissario, coordinandosi con le altre DG coinvolte nel processo<sup>350</sup> e dialogando costantemente con i soggetti che, all'interno

<sup>347</sup>Nel Gabinetto della Commissaria Crețu, tale competenza è in capo al Capo di Gabinetto. Per una descrizione dell'intero processo decisionale si rimanda al paragrafo 2.1.4

<sup>348</sup>Tale lavoro preparatorio viene svolto principalmente in due tipologie di riunioni che rientrano nel quadro del processo decisionale: la riunione settimanale dei Capi di Gabinetto (HEBDO, *réunion hebdomadaire des chefs de cabinet*) che si svolge il lunedì in vista del Collegio del mercoledì; la riunione speciale dei Capi di Gabinetto (SPECIAL CHES, *réunion spéciale des chefs de cabinet*) che si riunisce alla fine della settimana precedente l'HEBDO, in cui sono presenti i membri di ciascun Gabinetto responsabili dei "file" in discussione, per tentare di risolvere le questioni incerte prima dell'HEBDO. Uno stesso file può essere discusso in più riunioni speciali, a seconda del grado di importanza e conflittualità. Entrambe queste riunioni mirano a ridurre le questioni in sospeso prima dell'arrivo del documento di fronte al Collegio, dove saranno discusse solo quelle politiche più complesse (SZAPIRO M., *The European Commission*, cit, pp. 46-48).

<sup>349</sup>Ulteriori informazioni alle pagine web: [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index.it](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index.it); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/)

<sup>350</sup>Vista l'ampiezza della politica di coesione, nel processo di elaborazione della proposta di pacchetto di regolamenti sono coinvolte quasi tutte i Commissari e le relative DG. Hanno un ruolo di primaria importanza, però, quelle DG che hanno competenza nell'elaborazione delle proposte regolamentari

delle istituzioni legislative e degli organi consultivi dell'Unione (CdR e Comitato Economico e Sociale – CES), sono competenti in materia di politica di coesione.

Secondo lo schema generale, la DG REGIO è strutturata verticalmente ed è suddivisa in Direzioni, a loro volta divise in Unità la cui ampiezza e composizione dipende dalle funzioni attribuite. L'organizzazione gerarchica vede a capo della DG il Direttore Generale<sup>351</sup>, coadiuvato dal Vice-Direttore Generale che supervisiona l'attività delle Direzioni; ciascuna Direzione è sotto la responsabilità di un Direttore, mentre per ciascuna Unità è responsabile un Capo dell'Unità. Secondo l'ampiezza, un'Unità può essere suddivisa in settori e può essere presente un Vice-Capo Unità e Capi di Settore e, al suo interno, operano diverse figure professionali: *Desk Officer*, *technical staff*, Esperti, Assistenti, Segretari. Essendo una struttura gerarchica, il livello superiore è responsabile per quelli inferiori sotto le sue dirette dipendenze e, a loro volta, quelli inferiori devono agire nel rispetto delle indicazioni impartite dal loro superiore e tenerlo informato dell'attività svolta. Per il principio della coerenza amministrativa, esiste, inoltre, una grande collaborazione tra uffici della stessa DG e tra questi e quelli delle DG esterne.

---

per uno specifico Fondo strutturale (la DG EMPL, competente per elaborare la proposta di regolamento riguardante il FSE; la DG AGRI per il FEASR; la DG MARE per il FEAMP), nonché la DG BUDG, responsabile per l'elaborazione della proposta di MFF e di bilancio annuale.

<sup>351</sup> Il Direttore Generale, nominato dal Collegio e, normalmente, di nazionalità diversa dal Commissario, è un soggetto esperto in merito alle procedure interne dell'UE, alla politica in questione e ai principali *network*. All'interno del livello tecnico, è il diretto interlocutore del Commissario ed è responsabile di fronte a lui (e al Collegio) per l'appropriata attuazione della politica e dei suoi indirizzi. Compito del Direttore Generale è di assicurare che gli orientamenti politici del Commissario siano tradotti correttamente in azioni dall'apparato tecnico; inoltre, ha l'obbligo di tenere al corrente il Commissario circa le pratiche e i fascicoli relativi al proprio portafoglio e alle questioni rilevanti per l'esecuzione delle priorità o la gestione della DG ed è competente in merito alla gestione finanziaria e all'attuazione della politica. Esistono, quindi, una forte interdipendenza e cooperazione tra Commissario e Direttore Generale, con continui scambi di informazioni e rapporti. I Direttori Generali, poi, sono in costante contatto tra loro tramite le riunioni settimanali (di giovedì), in cui si discutono le questioni orizzontali – bilancio, personale, *governance*, pianificazione del lavoro, etc...).

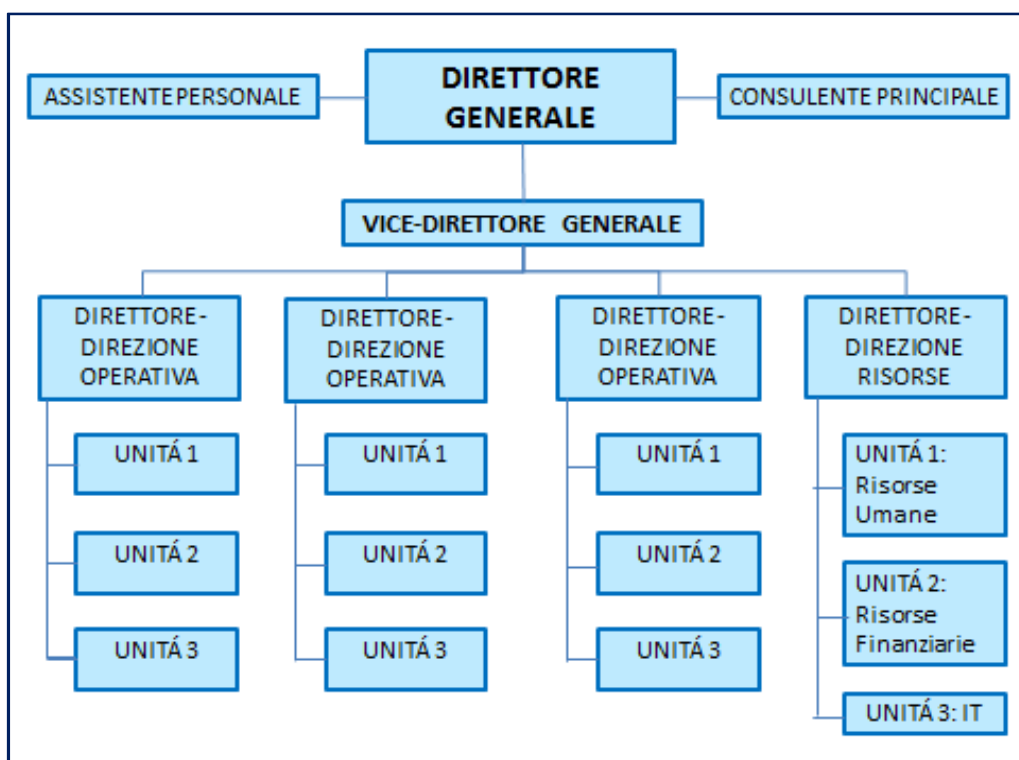


Fig. 6: tipica struttura organizzativa di una DG.

Nello specifico, la struttura interna della DG REGIO è particolarmente complessa, infatti prevede due Vice-Direttori Generali e si divide tra le direzioni competenti per l'attuazione della politica a livello territoriale e tematico (Direzioni D, E, F, G, H), e quelle responsabili per la gestione della stessa DG (A) e per le prestazioni e la conformità della politica (B e C)<sup>352</sup>. Inoltre, sono presenti Direzioni o Unità dedicate a: questioni inter-istituzionali, relazioni esterne, comunicazione, risorse, audit interno, pianificazione e programmazione, valutazione d'impatto e valutazione. Al suo interno operano circa 700 professionisti provenienti da tutta Europa che: lavorano con gli Stati membri, le regioni e i portatori di interesse al fine di individuare necessità e investimenti per assicurare la crescita e l'occupazione; valutano i risultati della politica di coesione e assicurano che le risorse dei Fondi siano spese in maniera efficace. Sono stati inoltre costituiti gruppi di *Senior Expert* su tematiche specifiche trattate dalla politica di coesione (trasporti, energia, ambiente, rischio climatico, capacità amministrativa), in modo da creare all'interno della DG una base di

<sup>352</sup>Per informazioni sull'organigramma della DG REGIO, il personale che lavora all'interno e le sue funzioni consultare la pagina: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=418771>

conoscenza solida utile per la definizione della politica e l'indirizzo per la sua attuazione.

Non potendo analizzare ogni singola Direzione o Unità della DG, ci si limiterà a descrivere il lavoro e l'organizzazione di due specifiche Unità<sup>353</sup>, importanti per lo scopo della ricerca: l'Unità DGA1.01 per la "Politica e legislazione 2014-2020 e le relazioni inter-istituzionali" e l'Unità G.4 responsabile per l'attuazione della politica regionale nelle regioni di Italia e Malta.

**A) Unità DGA1.01 "Policy and Legislation 2014-2020 – Inter-Institutional Relations"**. Composta da circa 20 persone, era il centro di coordinamento tra Direzioni e Unità della DG REGIO e tra questi e l'esterno (altre DG, istituzioni e portatori di interesse)<sup>354</sup>. Essa era collegata direttamente al Vice-Direttore Generale "*for Policy, Performance and Compliance*" (DGA1)<sup>355</sup>. Creata per negoziare il pacchetto regolamentare relativo ai Fondi strutturali, originariamente era inserita all'interno dell'organigramma della DG con la denominazione "*Policy Analysis*" ma, in vista della negoziazione dei regolamenti per il periodo 2014-2020, fu ricollocata nella posizione attuale in virtù del fatto che il suddetto Vice-Direttore Generale era il soggetto competente, all'interno della DG REGIO, a negoziare il pacchetto legislativo. Il personale dell'Unità, diviso per funzioni, lavorava per la preparazione della bozza dei regolamenti, per la negoziazione della proposta regolamentare a livello legislativo (una volta avvenuta l'approvazione da parte del Collegio) e si occupava di mantenere le relazioni con le altre istituzioni europee (Consiglio, PE, CoR, CESE) e con i Parlamenti nazionali. Inoltre, era in costante contatto, mediante incontri organizzati dall'Unità per la DG due volte l'anno, con le organizzazioni esterne e i portatori di interesse che venivano interpellati per le comunicazioni, le relazioni e per avere suggerimenti o osservazioni sulla legislazione.

Durante il processo decisionale per l'adozione del pacchetto regolamentare 2014-2020, compiti dell'Unità erano quelli di avviare le consultazioni con le organizzazioni e gli stakeholder, in modo tale che i commenti e le idee sul tema provenienti dall'esterno fossero presi in considerazione per l'elaborazione della

<sup>353</sup>Le informazioni in merito sono state acquisite tramite interviste a funzionari di entrambe le Unità descritte, il cui ruolo era "Responsabile per le relazioni inter-istituzionali" (DGA1.01) e "*Desk Officer*" (G4).

<sup>354</sup>Si può consultare l'elenco degli attuali funzionari dell'Unità e dei rispettivi ruoli alla pagina: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=418776>

<sup>355</sup>Attualmente, le Direzioni sotto la supervisione della DGA1 non sono cambiate rispetto alla precedente composizione. Esse rimangono tre: "*Budget and General Affairs*" (A), "*Policy*"(B), "*Audit*" (C). Si segnala un cambiamento a livello di Unità per la Direzione A, in cui l'Unità "*Outermost Regions*" da A.5 diviene A.1 e scompare l'ex Unità A.1 "*Management, Planning and Internal Control*"

proposta; preparare la bozza dei regolamenti attraverso l'analisi della politica nella passata programmazione, dei suoi aspetti critici, delle necessità future (la vera proposta fu elaborata da un Gruppo di Esperti composto da esperti provenienti da tutte le DG); presentare la bozza a tutte le DG interessate dalla materia (nel caso della politica regionale tutte, specie quelle relative alle politiche agricole, per la pesca e per l'occupazione, che si occupano dell'attuazione dei relativi fondi) e raccogliere i loro commenti e le loro osservazioni; integrare questi ultimi nella proposta ed assicurare che essa fosse coerente con il resto della legislazione; presentare la proposta al tavolo negoziale e coordinarne il processo, portato avanti in prima persona dal Vice-Direttore Generale della DG REGIO e dal Capo della presente Unità, nel caso ci fossero modifiche da apportare, essendo il centro del dialogo inter-istituzionale<sup>356</sup> e responsabile per la coerenza della politica.

Nell'attuale organigramma della DG REGIO (valido dal 01/09/2015) la presente Unità ha cambiato denominazione in "Policy Development, Strategic Management and Relations with the Council", mentre il coordinamento inter-istituzionale viene affidato ad una nuova Unità – DG.01 "Political and Inter-Institutional Coordination and Document Management" sotto la diretta supervisione del Direttore Generale l'Unità

**B) Unità G4 "Italy and Malta":** si tratta di un'Unità geografica che fa capo alla Direzione G "*Smart and Sustainable Growth and Southern Europe*", a sua volta sotto la supervisione del secondo Vice-Direttore Generale per "*Implementation*" (DGA2)<sup>357</sup>. La Direzione, da una parte, si occupa del tema della crescita intelligente e sostenibile all'interno della politica regionale (G.1); dall'altra, è responsabile per la gestione dei programmi delle regioni appartenenti agli Stati membri del Sud Europa: Italia e Malta (G.4); Spagna (G.2); Portogallo (G.3); Cipro e Grecia (G.5). All'interno dell'Unità lavorano circa 20 persone tra cui il Capo Unità, un Vice-Capo Unità, segretari, un coordinatore per i servizi finanziari, un assistente amministrativo, i responsabili per la gestione dei programmi, gli assistenti ai programmi e un responsabile per gestione amministrativa<sup>358</sup>.

<sup>356</sup>«Per i negoziati ero costantemente in contatto con il Segretariato REGI (nel PE) e il Segretariato del Consiglio, lavoravamo in stretto contatto», intervista a membro del *Team* per le relazioni inter-istituzionali.

<sup>357</sup>Le altre Direzioni che fanno capo alla DGA2 sono: D "*Territorial Cooperation, Macro-Regions and North-West Europe*" composta da 4 Unità; E "*Administrative Capacity Building and South-East Europe*" composta sempre da 4 Unità; F "*Operational Efficiency and Central Europe*", 5 Unità; H "*Inclusive Growth, Urban and Territorial Development and Northern Europe*", 4 Unità. Sotto la diretta supervisione della DGA2 vi sono, inoltre, la *Task Force* su "*Cohesion Fund Closure*" e, nell'organizzazione valida dal 2015, quella relativa a "*Turkish Cypriot Community*". Al loro interno sono presenti Unità orizzontali e Unità geografiche.

<sup>358</sup>Una composizione molto simile la si ha anche per le altre Unità geografiche, responsabili di regioni di Paesi determinati (D.2, D.3, D.4; E.2, E.3, E.4; F.2, F.3, F.4, F.5; G.2, G.3, G.5; H.2; H.3; H.4), per

All'interno dell'Unità, una delle figure principali è il *Desk Officer*, responsabile della gestione dei programmi a livello regionale, quindi interlocutore primario e figura di riferimento per l'amministrazione regionale (nel caso italiano per l'Assessore regionale competente e l'Autorità di gestione regionale del FESR) all'interno della Commissione (solitamente ogni *desk officer* è responsabile per più regioni). Le funzioni del *desk officer* riguardano innanzitutto l'istruzione dei pagamenti (responsabilità finanziarie). Per questa funzione è necessario il coordinamento con: gli *auditors* (Direzione C) della DG REGIO, che si recano presso le regioni per condurre ispezioni e verificare che tutto sia conforme ai regolamenti, anche in tema di appalti pubblici ed aiuti di Stato, e, quindi, garantire la regolarità della spesa; l'Unità budgetaria della DG REGIO, che fa da connessione tra *Auditors*, Unità geografiche e DG BUDGET (se ci sono eventuali problemi di budget, l'Unità Budget della DG REGIO, secondo indicazioni della DG BUDGET, può disporre di posticipare eventuali pagamenti all'anno successivo)<sup>359</sup>. Nel caso di irregolarità o violazioni al regolamento, i *desk officer* sono obbligati a non effettuare il pagamento. Il *desk officer* si occupa, inoltre, dell'istruzione dell'eventuale revisione dei PO sulla base della proposta di modifica inviata dalla regione interessata. Nel momento in cui viene richiesta la revisione del PO, il *desk officer* responsabile della regione in questione lancia una consultazione con gli altri Servizi della Commissione<sup>360</sup> per valutare se la proposta di modifica elaborata dalla regione è in linea con le altre politiche europee; se è adeguata al contesto socio-economico-politico europeo, nazionale e regionale; se gli indicatori sono adeguati a riflettere le azioni che la regione vuole attuare. Se del caso, vengono fatte delle osservazioni (tutti i Servizi

---

tale ragione, quanto scritto per la Unità rispetto a ruoli, funzioni e responsabilità è valido anche per le Unità qui elencate. Si può consultare l'elenco degli funzionari dell'Unità e dei rispettivi ruoli alla pagina: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=418818>

<sup>359</sup>«I *desk officer*, in termini di decisione circa i pagamenti, hanno più potere a livello di PO e Grandi Progetti (il regolamento 2007-2013 affida alla Commissione il potere di decidere l'erogazione o meno dei finanziamenti per i Grandi Progetti); laddove ci sono meno Grandi Progetti e la spesa è più frammentata i *desk officer* non hanno grandi poteri di intervento ed è più importante controllare la spesa (quindi sono gli *Auditors* ad avere più potere decisionale). Se la spesa fosse più concentrata, se ci fosse un legame forte tra bisogni, interventi e risultati, noi *desk officer* saremmo più forti nel controllare e nel valutare la qualità del lavoro e della spesa [quindi minori difficoltà in termini di pagamenti]», intervista a funzionario della G.4.

<sup>360</sup>«Lanciare una consultazione inter-servizi tra i Servizi della Commissione» significa che il *desk officer* di riferimento sottopone il PO (o modifica del PO) inviato dalla regione, attraverso sistema elettronico condiviso, all'attenzione degli altri Servizi della Commissione (tramite altro sistema elettronico condiviso), es. la DG Ambiente, DG MOVE, etc... I diversi Servizi analizzano il contenuto del PO concernente la parte che si riferisce al proprio ambito di riferimento; se ritengono che il PO (o la modifica) contenga indicazioni adeguate rispetto alla loro materia, danno valutazione positiva; se, al contrario, ritengono che ci siano parti non adeguate o manchino delle indicazioni, elaborano delle osservazioni e dei commenti che rimandano al *desk officer* di riferimento presso la DG REGIO, il quale, a sua volta, elabora la sua valutazione sulla base della propria conoscenza della regione in questione. Non tutte le DG della Commissione vengono consultate, ma solo quelle interessate sulla base dei contenuti del PO (ad es. la DG risorse umane non viene consultata).



possono fare osservazioni) e rimandato il documento alla regione interessata. Questa rielabora il documento sulla base delle osservazioni ricevute e lo rinvia allo stesso *desk officer*. Alla fine di questo processo, se la regione ha recepito le osservazioni, il documento viene approvato dalla Commissione, in caso contrario il PO o l'eventuale modifica viene rifiutato.

Il *desk officer* affronta anche la valutazione dei Grandi Progetti<sup>361</sup>, in consultazione con le altre DG, e la verifica della conformità tra attuazione del PO e quanto contenuto nello stesso. Per tale funzione si hanno a disposizione diversi strumenti, tra cui il rapporto annuale di esecuzione, grazie ad quale il *desk officer* può vedere se, in particolare alle categorie di spesa indicate, la spesa del PO riflette quanto scritto nel testo approvato. Nel caso le categorie di spesa non fossero corrispondenti con quanto stabilito nel Po, il *desk officer* deve intervenire. Un altro strumento disponibile è la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza<sup>362</sup>.

Infine, il *desk officer* fornisce le risposte a questioni sollevate dal Parlamento europea e ai Mass Media in merito allo svolgimento dei PO (in termini generali o specifici).

Esiste, quindi, un rapporto costante tra regione e *desk officer*: la regione deve informare il proprio *desk officer* di tutto quello che riguarda o influenza l'attuazione del proprio PO e, a sua volta, il *desk officer* informa la regione riguardo ciò che, sul piano europeo, può interessare o influenzare il lavoro regionale (es. eventuali modifiche dei testi regolamentari, ecc...).

---

<sup>361</sup>I «grandi progetti» sono generalmente progetti infrastrutturali su larga scala in ambito di trasporti e ambiente e in altri settori quali cultura, formazione, energia o TIC. Ricevono un sostegno del FESR e/o del Fondo di coesione di oltre 50 milioni di euro e sono pertanto soggetti alla valutazione e alla decisione specifica della Commissione europea (art. 100 Reg. 1303/2013).

<sup>362</sup>Per la spiegazione circa natura e funzioni dei Comitati di Sorveglianza si rimanda al capitolo successivo.



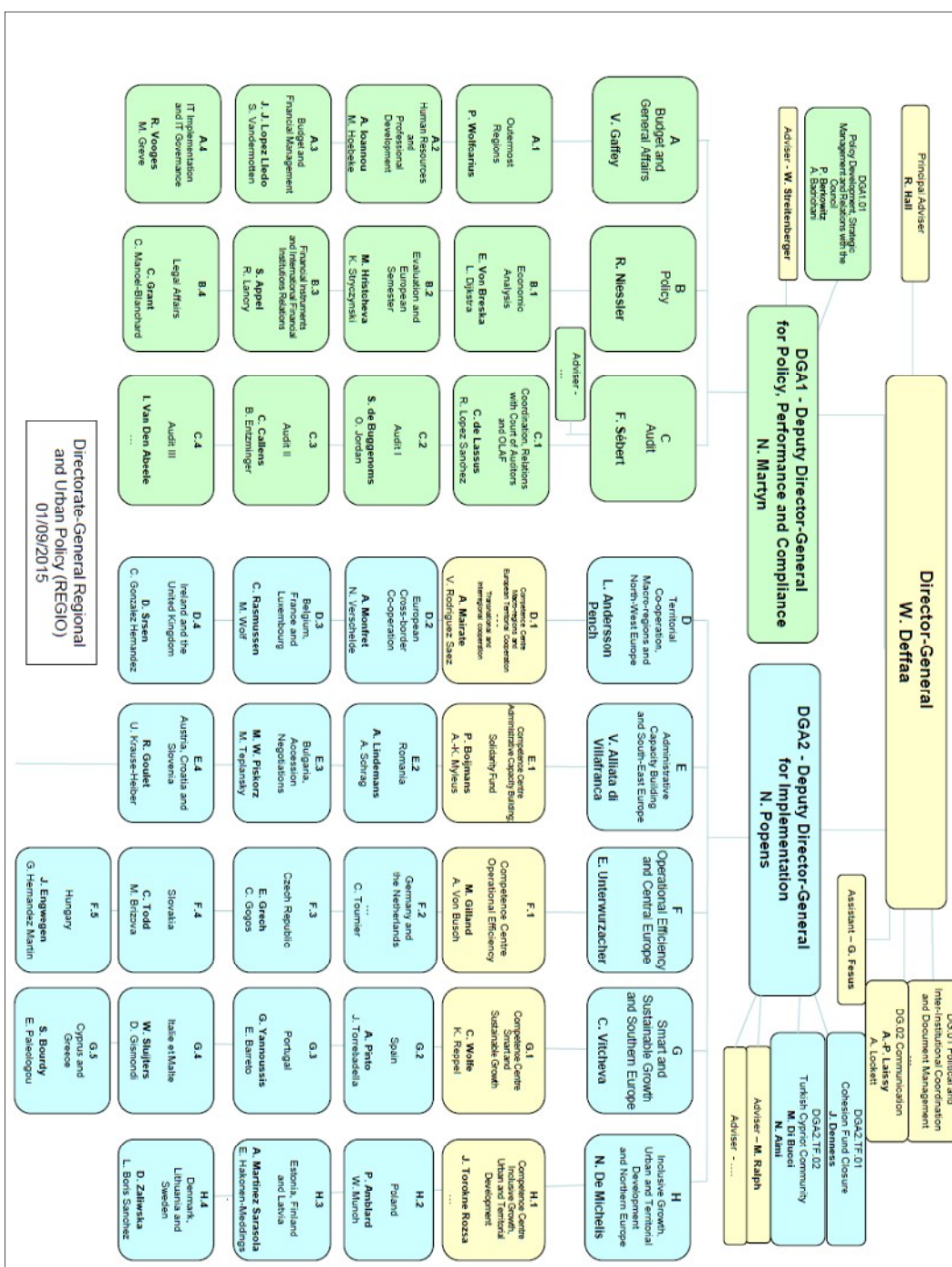


Fig. 8: Organigramma DG REGIO 2015

### 2.1.3 Il processo per l'elaborazione della proposta di regolamento all'interno della Commissione

Il processo decisionale di elaborazione delle proposte legislative per il pacchetto sulla coesione si è struttura in sei fasi:

1. Pianificazione delle iniziative (nel CWP e nella Roadmap)
2. Configurazione della proposta (attraverso le consultazioni esterne e la Valutazione d'Impatto)
3. Redazione della proposta
4. “*Inter-Service Consultation*”(CIS) sulla bozza di proposta
5. Formale adozione da parte del Collegio
  - 5a. *Special Chefs meetings*
  - 5b. *HEBDO*
  - 5c. Collegio dei Commissari
6. Trasmissione della proposta agli organi legislativi (Consiglio e PE) e pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE.

Di seguito si illustrerà brevemente il lavoro all'interno della DG REGIO in riferimento alla proposta di regolamento generale per i Fondi strutturali 2014-2020.

La Commissione aveva previsto l'adozione delle proposte di regolamento sul pacchetto della coesione nel suo WP del 2010, tra le attività da completare entro il 2011<sup>363</sup>. Il lavoro per l'elaborazione della proposta iniziò però molto prima, a partire dal 2009<sup>364</sup>, e fu condotto dal un gruppo di lavoro specifico all'interno all'Unità “*2014-2020 Policy and Legislation – Inter-Institutional Relations*” della DG REGIO

---

<sup>363</sup> Si vedano i documenti: Commissione europea, *Allegati alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Programma di lavoro della Commissione per il 2010. È ora di agire”*, COM (2010) 135 def. Vol. II, del 31 marzo 2010; Commissione europea, *Execution report 2011*, disponibile al seguente link [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/execution\\_report\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/execution_report_2011.pdf)

<sup>364</sup> La discussione in seno alla Commissione europea in merito alla configurazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020 iniziò già nel 2007 con la pubblicazione del Quarta relazione sulla coesione (COM (2005) 273 def del 30.05.2007) a cui seguirono la Quinta relazione intermedia coesione economica e sociale (COM (2008) 371 del 18.06.2008), contenente i risultati di una consultazione pubblica avviata dalla Commissione tra settembre 2007 e febbraio 2008 in merito alle sfide che la politica di coesione avrebbe dovuto affrontare negli anni successivi, e il *working paper* della Commissione “*Regions 2020. An assessment of the future challenges for EU Regions*” (SEC (2008)) di novembre 2008, in cui l'amministrazione comunitaria individuò le principali sfide che le regioni europee avrebbero dovuto affrontare nel decennio successive e fornì una preliminare indicazione delle tematiche che la politica di coesione avrebbe dovuto tenere in considerazione.

(*lead DGo Chef de file*)<sup>365</sup>, il quale aveva il compito di portare avanti tutte le attività necessarie per la predisposizione della bozza di proposta di regolamento, in particolare la preparazione della Valutazione di impatto, la consultazione di tutte le altre DG e dei soggetti esterni interessati e il coordinamento delle fasi del processo, prima dell'adozione finale da parte del Collegio dei Commissari.

L'Unità, per preparare la bozza di regolamento che avrebbe dovuto riformare la politica, lavorò sulla base teorica offerta dal c.d. "Rapporto Barca"<sup>366</sup>, rapporto indipendente richiesto dall'allora Commissaria per la politica regionale Danuta Hübner, incaricato di analizzare lo stato della politica e le sue problematiche e di individuare le possibili linee di riforma, che rappresentò il documento cardine delle discussioni in seno alla Commissione e tra questa e gli SM<sup>367</sup>.

Il lavoro per la definizione della proposta fu preceduto dal processo di "Valutazione d'impatto" (*Impact Assessment – IA*) della stessa<sup>368</sup>. A tal fine, l'Unità

---

<sup>365</sup> Si deve però ricordare che, in tutte le fasi del processo decisionale, l'Unità della DG REGIO ha lavorato in stretta cooperazione con e le altre DG per i fondi strutturali (agricoltura, pesca e occupazione), in quanto, essendo il regolamento unico per tutti i fondi, era necessario avere la loro approvazione sulle parti di loro competenza.

<sup>366</sup> BARCA F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, aprile 2009. « Il Rapporto argomentava a favore di una politica di coesione come politica *place-based* (basata sui luoghi), orientata al superamento dei fallimenti del mercato tramite la mobilitazione del capitale endogeno dei territori e l'erogazione di servizi pubblici. Veniva anche prospettata una forte necessità di riforma della politica, secondo un programma articolato in dieci punti chiave, tra cui: la concentrazione su poche priorità; un nuovo «Quadro strategico» per tutte le politiche di sviluppo territoriale; un nuovo rapporto di tipo contrattuale tra Commissione e Stati membri, centrato sulla *performance* e sulle condizioni istituzionali necessarie a garantire un'adeguata attuazione della politica; la definizione di condizionalità *ex ante*, legate ad un sistema di monitoraggio dei risultati ottenuti; la promozione della valutazione di impatto, tramite la metodologia contro-fattuale, da utilizzarsi a supporto delle scelte di *policy*; il riorientamento del ruolo della Commissione europea come «centro di competenza»; l'efficientamento delle procedure di gestione e controllo finanziario; l'istituzione di un Consiglio formale dedicato. Come si vedrà, molte delle idee e delle proposte del rapporto sono divenute temi chiave del dibattito e sono state recepite dall'esecutivo comunitario» (POLVERARI L., VITALE R., *Riflessioni sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020: stato del dibattito e prospettive per l'Italia*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2010, p. 1221).

<sup>367</sup> Il Rapporto Barca fu seguito da due paper dei Commissari Hübner e Sameki che furono oggetto di dibattito con i Ministri per la politica regionale durante gli incontri informali di Mariánske Lázne (aprile 2009) e Kiruna (dicembre 2009). HÜBNER D., *Reflection Paper on Future Cohesion Policy*, Informal meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánske Lázne, 22-24 aprile 2009; SAMEKI P., *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, December 2009.

<sup>368</sup> La valutazione d'impatto è obbligatoria nel caso di proposte legislative o atti della Commissione che potrebbero avere importanti conseguenze in termini economici, sociali e ambientali, che include motivazioni e giustificazioni della proposta e ne certifica il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Fine dell'IA è assicurare che l'azione sulla base della quale si presenta la proposta risulti la migliore, in termini di costi e benefici, rispetto a tutte le possibili azioni alternative valutate, per tale motivo, prima che il processo decisionale possa continuare, è necessario che si concluda quello di valutazione d'impatto. Le disposizioni per la valutazione d'impatto si possono trovare in: European Commission, *Commission Staff Working Documents: Better Regulation Guidelines*, SWD

lanciò delle consultazioni interne<sup>369</sup> ed esterne<sup>370</sup>. Mentre le consultazioni interne sono condotte tra i servizi della Commissione stessa ed hanno l'obiettivo di aumentare la cooperazione e la coerenza tra le DG, così che ogni atto della Commissione sia il più possibile condiviso a livello di Servizi e di Commissari<sup>371</sup>, le consultazioni esterne coinvolgono tutti gli stakeholder e coloro che possono avere un interesse riguardo l'oggetto della proposta. Obiettivi sono: fornire una conoscenza ed esperienza maggiore rispetto al tema trattato, così che la Commissione possa presentare una proposta in grado di rispondere o anticipare agli sviluppi socio-economici e scientifici; capire interessi, necessità e opinioni dei soggetti coinvolti nell'attuazione della proposta; costruire un consenso ancora più ampio all'esterno delle istituzioni in modo da poter difendere la proposta di fronte alle istituzioni legislative con più forza. Le parti interessate vengono consultate principalmente attraverso le consultazioni online, gli *hearings*, gli incontri informali bi o multilaterali e gli *Expert Groups* (Gruppi di Esperti)<sup>372</sup>.

---

(2015) 111 final, Strasbourg, 19.05.2015 e alla pagina web: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.html](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.html)

<sup>369</sup> Le prime si svolgono principalmente tramite gli “*IA Steering Group*”, focalizzati unicamente nell'assistere l'Unità deputata durante il procedimento per l'elaborazione dell'IA: l'Unità dopo aver predisposto una propria valutazione d'impatto, deve inviarla (tramite sistema informativo) a tutte le DG, le quali possono rispondere facendo parte dello *IA Steering Group (IASG)* se si ritengono interessate in qualche modo dagli argomenti trattati. Un'altra modalità di consultazione interna avviene tramite i “Gruppi di Servizio Interni” (*Inter-Service Groups – ISGs*), coordinati tramite l'*Inter-Service Coordination Group (ISCG)*, i quali sono gruppi informali e permanenti, costituiti all'interno di ciascuna DG sulla base dell'invito del Segretario Generale o della DG responsabile del dossier, aventi il compito di discutere su una serie di questioni rilevanti per la Direzione di cui fanno parte. Tramite gli ISG, le altre DG interessate alla proposta per uno o più argomenti coinvolti, possono inviare i propri commenti, suggerimenti e obiezioni che, comunque, non vincolano la *lead Unit* nel suo lavoro. Gli ISC dovrebbero discutere la bozza finale della Relazione sulla valutazione d'impatto prima del suo invio all'IAB, così come la relazione finale dopo l'opinione dell'IAB. Durante la sua ultima riunione prima dell'ISC, l'ISG discute parallelamente della proposta legislativa e della sua valutazione d'impatto. [[http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_4\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_4_en.htm)]. Per ulteriori informazioni si rimanda a HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...*, cit., p. 28 ss.

<sup>370</sup> La pratica delle consultazioni esterne è stata codificata dal Trattato di Lisbona all'interno del Titolo sui Principi democratici all'art. 11 TUE: «1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.»

<sup>371</sup> La ricerca della maggiore condivisione di un atto tra tutti gli organi della Commissione interessati è fondamentale, non solo affinché siano rispettati i principi di collegialità e di coerenza dell'amministrazione, ma soprattutto in vista della difesa dell'atto di fronte alle altre istituzioni europee; maggiore è l'accordo interno della Commissione maggiore è la sua forza nell'ambito dei negoziati e maggiori sono le probabilità che la proposta sia accettata senza numerose modifiche.

<sup>372</sup> Questi ultimi, sono la principale fonte di informazione della Commissione poiché le permettono di ottenere delle conoscenze altrimenti complicate da avere. Si tratta di gruppi temporanei o permanenti creati dalla Commissione, formalmente con una decisione del Collegio o informalmente tramite i Servizi (scelta da parte di un'Unità in risposta a necessità specifiche), comprendenti esperti in una

Nel processo di elaborazione dei regolamenti strutturali, fu costituito informalmente dalla DG EGIO un Gruppo di Esperti apposito – *High Level Group on future Cohesion Policy (HLG)* - al fine di fornire una piattaforma informale di discussione, tra i servizi della Commissione e degli Stati membri responsabili delle politiche, sulle principali basi per la futura politica di coesione ed assistere l'Unità responsabile nella definizione di una proposta. L'HLG era composto da un rappresentante per Stato membro (più un rappresentante della Croazia, Paese allora candidato per l'ingresso nell'UE, come osservatore). Di natura temporanea, l'HLG operò dall'8 ottobre 2009 al 15 giugno 2011<sup>373</sup>.

Inoltre, furono condotte delle consultazioni in merito al quelli che, secondo gli stakeholder, erano le problematiche della politica di coesione, le sfide che questa avrebbe dovuto affrontare e quali sarebbero dovuti essere gli elementi principali della sua riforma. In particolare, si ricorda la consultazione pubblica condotta tra il 12 novembre 2010 e il 31 gennaio 2012 sulle conclusioni della Quinta relazione sulla politica di coesione<sup>374</sup>, documento in cui la Commissione aveva avanzato le proprie proposte di riforma per la politica di coesione 2014-2020<sup>375</sup>.

I contributi derivanti dalle consultazioni e dal lavoro del Gruppo di Esperti furono integrati discrezionalmente<sup>376</sup> nella “Relazione sulla valutazione di impatto” (*IA Report*) dell'Unità responsabile<sup>377</sup>. Tale relazione, insieme al documento di

---

determinata materia, argomento, tematica, provenienti da realtà professionali differenti: indipendenti o rappresentanti le autorità degli SM (circa il 70%) o appartenenti ad organizzazioni della società civile (società, ONG, università, organizzazioni internazionali, etc...). Essi vengono utilizzati dalla Commissione nella preparazione degli atti legislativi ma anche nella loro attuazione, monitoraggio e valutazione. I membri sono solitamente scelti dall'Unità che richiede la costituzione del Gruppi di Esperti; sempre l'Unità (o la Commissione) programma gli incontri, ne definisce l'agenda e li presiede indirizzando le discussioni secondo le proprie necessità. Attualmente sono presenti 813 Gruppi di Esperti o Entità simili, ciascuno dei quali rientra sotto una specifica DG responsabile ed ha una propria base legale (nel caso di gruppi formali), scopo, composizione, categoria, lista di partecipanti, processo di selezione e attività. Tutti i Gruppi sono registrati e il loro elenco è pubblico, disponibile alla pagina: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>. Per ulteriori informazioni si rimanda a: HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...*, cit., pp. 28 ss; SZAPIRO M., *The European Commission*, cit., pp. 176 ss.; [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_50\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_50_en.htm)

<sup>373</sup>Per ulteriori informazioni sull'HLG consultare la pagina: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2383>

<sup>374</sup> Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea, *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, COM (2010) 642/3

<sup>375</sup> Per i risultati della consultazione in questione si rimanda al documento della Commissione *Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Commission Staff Working Paper, SEC (2011) 590 final, del 13.05.2011, Brussels.

<sup>376</sup> Non sussiste un vincolo procedurale ma piuttosto una prassi politica interna in merito alla presa in considerazione o meno dei contributi derivanti dalle consultazioni.

<sup>377</sup> Il procedimento fin qui descritto (consultazioni interne su bozze IA e proposta legislativa; esterne per la definizione della bozza di proposta ed elaborazione dell'IA Report) è sicuramente la fase più lunga all'interno del processo decisionale poiché dura circa un anno (52 settimane).

sintesi, fu inviata al Collegio per la Valutazione d’Impatto (*Impact Assessment Board – IAB*)<sup>378</sup>, corpo competente a valutare e garantire la qualità di tutte le valutazioni d’impatto eseguite dalla Commissione, la cui opinione sulla Valutazione d’impatto è necessaria per l’avanzamento del processo decisionale<sup>379</sup>. Il dialogo tra Unità e IAB durò circa quattro settimane: entro le prime due dal ricevimento della relazione l’IAB inviò i propri commenti ai quali l’Unità rispose in maniera scritta o orale in incontri con il *Board*; successivamente, l’IAB formulò la sua opinione (inviata il 28 luglio 2011)<sup>380</sup> sulla base della quale l’Unità poté modificare l’IA Report, arrivando alla sua redazione finale in 2 o 8 settimane (anche se la pubblicazione avviene con la pubblicazione della proposta di regolamento)<sup>381</sup>.

Conclusa la fase di elaborazione della valutazione d’impatto, la bozza di proposta, integrata sulla base dell’IA e delle consultazioni esterne, venne formalizzata. Sebbene il lavoro fosse portato avanti a livello tecnico vi fu un costante dialogo col livello politico, infatti, l’Unità responsabile lavorò in stretto collegamento con il Gabinetto per assicurarsi che alcune scelte importanti avessero l’avvallo e il supporto del Commissario e rispettassero la sua idea di come la politica

<sup>378</sup>Dal 1° luglio 2015 l’*Impact Assessment Group* è stato sostituito dallo *Regulatory Scrutiny Board (RSB)*. Nel testo si continuerà a fare riferimento al primo poiché il processo decisionale per l’adozione della proposta regolamentare sui Fondi strutturali si è sviluppato prima della costituzione del nuovo *Board*. Per ulteriori informazioni si rimanda ai seguenti documenti: European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*, C (2015) 3263 final, Strasbourg, 19.05.2015; European Commission, *Communication to the Commission. Regulatory Scrutiny Board: Mission, tasks and staff*, C (2015) 3262 final, Strasbourg, 19.05, 2015.

<sup>379</sup> Nonostante la richiesta di opinione all’IAB sia un obbligo procedurale, una possibile risposta negativa non osterebbe (formalmente) all’avanzamento della proposta (anche se avrebbe un impatto politico non positivo).

<sup>380</sup> European Commission – Impact Assessment Board, *Opinion: DG REGIO/EMPLOY – Impact assessment on legislative proposal for the ERDF, EFS and Cohesion Fund (“general regulation”)*, draft version of 28 July 2011, D (2011) Brussels (disponibile alla pagina: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2011/sec\\_2011\\_1158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1158_en.pdf))

<sup>381</sup> European Commission – Commission Staff Working Paper, *Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a “Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006”, Part I; Part II “Annexes”; Part III, “Opinion of the Impact Assessment Board”, SEC (2011) 1141 final, Brussels, 06.10.2011; Commissione Europea – Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione, *Sintesi della valutazione d’impatto che accompagna il documento “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006”, SEC (2011) 1142 def., Bruxelles, 06.10.2011. Documenti disponibili alla pagina: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1141&from=EN>**



avrebbe dovuto riformarsi (all'interno del Gabinetto, l'ufficiale responsabile del collegamento con la DG era il Vice-Capo di Gabinetto, esperto in materia).

Una volta che la bozza della proposta fu sufficientemente completa e furono presenti tutti i documenti di supporto (tra cui l'IA e l'IA *opinion*), l'Unità verificò (con le cariche più alte della Direzione e il Gabinetto del Commissario) che esistesse il consenso politico per lanciare la Consultazione Intra-Servizi (*Inter-Service Consultation – ISC*), ultima fase della procedura interna ai Servizi prima che la proposta fosse pronta per l'adozione formale in seno al Collegio.

Prima di avviare formalmente la Consultazione, l'Unità responsabile (l'Unità DGA1.01), con l'aiuto del SG, identificò le DG e i Servizi interessati<sup>382</sup>, in particolare le DG AGRI, EMPL, MARE, BUDG e ECFIN, e organizzò con esse incontri bi o multilaterali<sup>383</sup>. Entro il tempo stabilito dal regolamento interno (10-15 giorni lavorativi) i servizi consultati risposero alla consultazione dell'Unità sui documenti della proposta dichiarando il loro consenso o dissenso<sup>384</sup> e inviando dei commenti a riguardo<sup>385</sup>.

Una volta che il processo di ISC fu concluso<sup>386</sup>, l'Unità responsabile, con autorizzazione del Direttore Generale e del Gabinetto del Commissario per la politica regionale, inviò il dossier al Collegio per l'approvazione finale, finendo la procedura a livello tecnico ed iniziando quella a livello politico.

Per l'adozione finale, vista l'importanza della materia e il suo impatto su tutta la legislazione e la politica europea e degli SM, fu utilizzata la c.d. procedura orale,

---

<sup>382</sup> Sono sempre consultati: il Servizio Legale, il Segretariato Generale e la Direzione Generale per il Bilancio.

<sup>383</sup> Normalmente, i servizi che prendono parte all'ISC sono più o meno gli stessi che hanno lavorato insieme all'Unità all'interno dell'ISCG e dell'IASG. L'ISC si svolge tramite uno strumento informatico interno (CIS-Net) tramite il quale l'Unità responsabile invia a tutti gli interessati la bozza di proposta e i documenti allegati ed essi trasmettono a loro volta commenti, obiezioni e suggerimenti. Nel caso del dossier sulla riforma della politica di coesione tutte le DG sono state consultate.

<sup>384</sup> Opinione negativa: i servizi consultati presentano delle obiezioni al contenuto della proposta. Anche in questo caso la *lead* DG formalmente può non considerare l'opinione negativa ma da un punto di vista politico ciò non accade quasi mai, poiché significherebbe presentare al Collegio una proposta la cui adozione sarebbe più controversa e difficile. Per tale ragione, la DG responsabile organizza degli incontri bilaterali con la/le DG e/o Servizi/i che hanno espresso opinione negativa, al fine di raggiungere, a livello tecnico, un accordo sul testo finale.

<sup>385</sup> Opinione favorevole ma con commenti: la DG/Servizio consultati sono in generale d'accordo col contenuto della proposta ma inviano commenti che vorrebbero fossero presi in considerazione della DG responsabile. Quest'ultima non è obbligata a tenerne conto ma deve giustificarne il motivo.

<sup>386</sup> Dal processo su descritto (che dura solitamente un mese) si può comprendere come il testo risultante dall'ISC sia una versione più volte modificata della bozza di proposta presentata per la consultazione, questo perché, come più volte ricordato, ogni DG della Commissione lavora per ottenere il maggior consenso possibile così che l'atto finale sia facilmente adottabile dal livello politico e il principio di collegialità sia effettivamente attuato: «Final Commission texts are therefore always the result of compromises between different internal perspectives – and represent the Commission position» (HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...*, cit., p. 36).

in cui si cercò l'accordo sulle diverse parti della proposta attraverso una serie di incontri di livello politico crescente (“*Special Chefs meetings*”, tra membri dei gabinetti dei diversi Commissari; riunione dei Capi di Gabinetto – HEBDO<sup>387</sup> - e, infine, riunione del Collegio) che miravano a presentare al Collegio una proposta condivisa prima che questa fosse discussa in tale sede. Le riunioni furono accompagnate da continui incontri bilaterali informali a livello di membri di Gabinetto, al fine di trovare l'accordo sul maggior numero di proposte possibili affinché non passassero alla discussione in Collegio.

La proposta di regolamento fu adottata il 6 ottobre 2011<sup>388</sup> e successivamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE e trasmessa (tradotta in tutte le lingue

---

<sup>387</sup> Le conclusioni delle riunioni degli *Special Chefs* vengono inviate, insieme alla bozza dell'ordine del giorno, alla riunione dei Capi di Gabinetto (HEBDO) che si svolge ogni lunedì. L'HEBDO è presieduto dal Segretario Generale e composto dai Capi di Gabinetto di tutti i Commissari e dai Direttori Generali del Servizio Legale e del Servizio Comunicazione. Ha il compito di definire l'agenda del Collegio dividendo le decisioni in due tipologie: “*A item*”, ovvero quelle per le quali esiste un accordo e non vi è bisogno di discussione all'interno del Collegio; “*B item*”, ovvero quelle che richiedono una discussione per la decisione finale. Una volta che l'ordine del giorno è stato così definito dall'HEBDO, il Collegio discuterà solo le “*B item*”. Secondo le norme di procedura della Commissione, il Collegio vota a maggioranza semplice, ciononostante, tende sempre a decidere per consenso. Se non si dovesse riuscire a trovare l'accordo in seno al Collegio, il ciclo interno al livello politico rinizierà ed è possibile (ma raro) che la proposta sia rimandata alla DG responsabile per ulteriori modifiche (in questo caso rinizia tutto il processo partendo dalla ISC). Nel caso del dossier per la riforma della politica di coesione, il compito di presentare la proposta a livello *Special Chefs meeting* e HEBDO è stato affidato al Vice-Capo di Gabinetto, il quale ha «dovuto difendere e spiegare a livello di Gabinetti – che sono quelli che istruiscono, informano e preparano i Commissari – perché la proposta era costruita in quel modo» (Intervista al Vice-Capo di Gabinetto del Commissario Hahn).

<sup>388</sup> Le proposte di regolamento presentate dalla Commissione per la riforma della politica di coesione erano sei: un regolamento contenente le disposizioni generali valide per tutti i fondi (FESR, FSE, Fondo di Coesione, FEASR e FEAMP), tre regolamenti specifici per i tre fondi per la politica di coesione (FESR, FSE e fondo di coesione), un regolamento per il GECT e uno specifico per la Cooperazione Territoriale Europea (CTE). Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio “recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006”*, COM (2011) 615 def., 2011/0276 (COD), Bruxelles, 06.10.2011; Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006*, COM (2011) 614 def., 06.10.2011, Bruxelles; Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006*, COM (2011) 607 def., 06.10.2011, Bruxelles; Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio*, COM (2011) 612 def., 06.10.2011, Bruxelles; Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di istituzione e di funzionamento di tali gruppi*, COM (2011) 610 def., 06.10.2011, Bruxelles; Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento*

ufficiali dell'UE) dal Segretariato Generale agli organi legislativi (Consiglio e PE); ai Parlamenti nazionali, che hanno otto settimane per valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e partenariato da parte della proposta (art. 12 TUE e Protocollo 1); al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, per una loro opinione, nelle materie indicate dal Trattato (questo è il caso della politica di coesione).

Da questo momento iniziò il negoziato legislativo che vide comunque coinvolta la Commissione, in quanto ogni modifica richiesta in seno al negoziato sarebbe dovuta essere elaborata dalla DG responsabile della proposta e trovare l'accordo di tutte le componenti tecniche e politiche della Commissione.

I negoziati iniziarono dapprima con il Consiglio e, in seconda battuta con il PE. Responsabile per i negoziati fu la DG nella figura del Direttore Generale o del suo Vice, assistito dall'Unità che seguì il dossier (all'interno della quale, si ricorda, erano presenti ufficiali appositi per le relazioni inter-istituzionali durante i negoziati). Il Gabinetto del Commissario e quest'ultimo non furono coinvolti direttamente in questa prima parte, ma seguirono comunque i negoziati intervenendo nel momento in cui si presentavano dei problemi in merito ad eventuali modifiche alla proposta richieste dai legislatori: «noi abbiamo avuto tutte le settimane una riunione per due anni per discutere esclusivamente dei negoziati, come si stavano evolvendo, che questioni stavano saltando fuori»<sup>389</sup>. Soltanto nella fase finale del negoziato (il Trilogo<sup>390</sup>) il Capo di Gabinetto, esperto della materia e deputato a negoziare con PE

---

*Europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea*, COM (2011) 611 def., 06.10.2011, Bruxelles. Per un'analisi delle proposte iniziali della Commissione si rimanda ai seguenti documenti: Unione Europea, *Politica di coesione 2014-2020. Investire nelle regioni europee*, Panorama Inforegio, n. 40, 2011 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_it.pdf)); European Parliament – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies B, *Comparative study on the visions and options for Cohesion Policy after 2013*, study, August 2011 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460062/IPOL-REGI\\_ET\(2011\)460062\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460062/IPOL-REGI_ET(2011)460062_EN.pdf)); European Parliament – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies B, *The future of Cohesion Policy after 2013*, note, September 2011 (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/emartinezdealosmoner/public/Note%20Future%20of%20Cohesion%20Policy.pdf>); European Parliament – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies, *Cohesion Policy after 2013: A critical Assessment of the Legislative Proposals*, study, June 2012 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474558/IPOL-REGI\\_ET\(2012\)474558\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474558/IPOL-REGI_ET(2012)474558_EN.pdf)); European Parliament – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies, *Ex-ante conditionalities in Cohesion Policy*, note, December 2012 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474554/IPOL-REGI\\_NT\(2012\)474554\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474554/IPOL-REGI_NT(2012)474554_EN.pdf)); MENDEZ C., *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative*, Journal of European Public Policy, Vol. 20, n. 5, 2013, pp. 639-659.

<sup>389</sup> Intervista al Vice-Capo di Gabinetto del Commissario Hahn.

<sup>390</sup> «Dal momento in cui l'esame del fascicolo raggiunge un certo grado di maturità (saranno nel frattempo note le posizioni delle delegazioni sui principali problemi posti dal fascicolo) la presidenza

e Consiglio, e il Commissario, rappresentando la Commissione di fronte alle istituzioni legislative, ebbero un ruolo più incisivo e attivo<sup>391</sup>.

Il negoziato per l'adozione del pacchetto di regolamenti sui Fondi strutturali è durato due anni, con la pubblicazione dei regolamenti sulla GUUE nel dicembre 2013.

## 2.2 Il Parlamento Europeo

Il Parlamento Europeo<sup>392</sup> in materia di politica di coesione esercita, innanzi tutto, una funzione legislativa, paritaria a quella del Consiglio, nella definizione della legislazione generale e di dettaglio sui Fondi strutturali. Infatti, il Trattato di Lisbona amplia il potere legislativo del PE estendendo uso della procedura decisionale ordinaria (ex-codicecisione, art. 294 TFUE) a quasi tutte le aree politiche, in particolare per la definizione della normativa riguardante i fondi all'agricoltura e alla pesca, i quali contribuiscono, alla pari del FESR, del FSE e del Fondo di Coesione, al raggiungimento degli obiettivi della coesione<sup>393</sup>.

---

può stabilire contatti con i rappresentanti del Parlamento europeo a livello di commissione parlamentare (relatore/presidente della commissione parlamentare). A tali incontri, denominati in pratica «triloghi informali», nei quali la presidenza (presidente del gruppo di lavoro/presidente del Coreper) è assistita dalla direzione generale (DG) incaricata del fascicolo e dall'unità «Codicecisione» (direzione «Questioni politiche generali»), partecipano anche funzionari della Commissione. Dopo questi primi contatti, che avranno consentito di chiarire i rispettivi punti di vista, di identificare i punti essenziali di divergenza e di effettuare così una prima valutazione delle possibilità di giungere ad una conclusione del fascicolo in prima lettura, la presidenza comunica al Coreper i risultati ottenuti (al Parlamento la stessa operazione avrà luogo con l'esame in sede di commissione parlamentare). Il Coreper, eventualmente a seguito di un esame in seno al gruppo di lavoro, procederà alla valutazione delle possibilità di accordo in prima lettura e preparerà, se del caso, proposte di compromesso». – SEGRETARIATO GENERALE DEL CONSIGLIO, *Guida alla Procedura legislativa ordinaria*, in «Guide Pratiche», ottobre 2010.

<sup>391</sup>Il processo decisionale per l'elaborazione e l'adozione della proposta di regolamenti e il successivo negoziato sono stati sicuramente complicati per due ordini di ragioni: tutte le componenti del livello tecnico e politico della Commissione erano coinvolte (quindi il consenso doveva essere trovato tra una vasta pluralità di attori); alla DG REGIO era affidato anche il dossier sul Quadro finanziario pluriennale, negoziato anch'esso dal Commissario Hahn (l'esperto in materia all'interno del Gabinetto era lo stesso Vice-Capo di Gabinetto).

<sup>392</sup>I Trattati definiscono ruolo, composizione e poteri del Parlamento Europeo (PE) agli artt. 13-14 TUE e 223-234 TFUE. Secondo l'art. 14, par. 1 TUE il PE «*esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione*». Sito web ufficiale: <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>. Si veda anche la pagina: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_it.htm)

<sup>393</sup>Per un approfondimento circa il ruolo del PE nelle procedure legislative europee alla luce delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona si rimanda a: FASONE C., LUPO N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in

In secondo luogo, rilevano le funzioni legislativa e di controllo del PE in materia di bilancio. Il Trattato di Lisbona riconosce al PE competenza legislativa paritaria a quella del Consiglio in materia di bilancio (artt. 14, par. 1 TUE e 314 TFUE) e per l'adozione del regolamento finanziario (art. 322 TFUE); inoltre, partecipa all'adozione del quadro finanziario pluriennale approvandolo a maggioranza dei suoi membri (art. 312 TFUE). Il ruolo del PE nell'adozione del bilancio è di fondamentale importanza per l'attuazione della politica di coesione perché, da una parte, senza l'accordo sul bilancio, le risorse della politica non possono essere fruibili appieno da parte dei beneficiari; dall'altra, il fatto che il PE abbia il potere di bloccare il processo di approvazione del bilancio gli permette di avere una posizione di forza all'interno dei negoziati, riuscendo così ad ottenere concessioni dal Consiglio o dalla Commissione europea rispetto alle sue priorità politiche ed, infatti, se la politica di coesione ha visto una certa stabilità nella quota ad essa assegnata lo si deve, in parte, al PE che, insieme alla Commissione, ma contrariamente al Consiglio, ha sempre sostenuto la necessità di stanziamenti importanti per tale politica (come visto nel capito precedente sul percorso storico della politica di coesione).

Per quanto riguarda la funzione di controllo del PE sul bilancio, questa si esplica principalmente nella concessione dello scarico nei confronti della Commissione (art. 319 TFUE), atto attraverso il quale il PE approva la gestione finanziaria dell'esecutivo (la Commissione) e chiude la vita di un bilancio. Come è stato fatto notare da parte della dottrina, lo scarico, da mero fatto tecnico, si è trasformato nello strumento più significativo del controllo parlamentare, consentendo al PE «di orientare in maniera risolutiva e determinante le scelte e la gestione delle politiche europee»<sup>394</sup>.

Da ultimo, anche le funzioni di controllo politico del PE sono influenti per l'attuazione della politica di coesione. Tali funzioni si articolano in un potere di informazione e uno di sanzione. In particolare grazie al potere di informazione, applicabile non solo alle istituzioni europee ma anche agli Stati membri, il PE è aggiornato circa l'andamento della politica e l'operato dei soggetti coinvolti. La Commissione, ha l'obbligo di informare il PE circa il lavoro da essa svolto in materia di politica di coesione presentando, ogni tre anni (anche al Consiglio, al CESE e al CdR) «una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti [...] vi hanno contribuito» (art. 175, comma 2 TFUE). Inoltre, il PE ha il potere di interrogazione

---

Studi sull'integrazione europea, 2012, pp. 329-357; COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, 4° ed., Torino 2014, p. 188 ss.

<sup>394</sup>TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 2409.

nei confronti della Commissione attraverso cui può richiedere informazioni in merito a qualsiasi argomento o questione.

### 2.2.1 *La Commissione Parlamentare REGI*

Come la Commissione Europea, il PE è composto da corpi politici e corpi amministrativi, ma in questo caso la componente politica è preminente rispetto a quella tecnico-amministrativa, la quale ha il compito di sostenere i parlamentari nel loro lavoro durante il processo decisionale<sup>395</sup>.

All'interno del PE, il compito di sviluppare le diverse politiche europee è affidato alle Commissioni Parlamentari<sup>396</sup>, ognuna delle quali è specializzata in determinate materie. Esse svolgono tutto il lavoro tecnico e di dettaglio relativo ad un determinato dossier ad essa affidato dal PE (esaminare e dibattere sulla questione relativa al dossier; preparare le relazioni, le opinioni e le risoluzioni su fascicoli legislativi e non), si sviluppano le posizioni dei Gruppi Politici<sup>397</sup> e si prepara il lavoro della Plenaria<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup>L'organizzazione e il funzionamento del PE sono regolati dal Regolamento interno del Parlamento Europeo, adottato sulla base dell'art. 232 del TFUE che dà potere al Parlamento Europeo di determinare la propria organizzazione interna in accordo con i Trattati. In questo senso, le procedure parlamentari così come definite dal Regolamento interno sono collegate ai poteri del PE definiti dall'art. 14, par. 1 TUE. Il Regolamento interno non contiene alcuna disposizione circa le politiche di competenza del Parlamento, per le quali si fa riferimento alla Parte Terza del TFUE, in accordo con gli obiettivi generali dell'Unione indicati all'art. 3 TUE. EUROPEAN PARLIAMEN, *Rules of Procedure – 8th parliamentary term*, July 2014, disponibile alla pagina web: <http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.EN.pdf>.

<sup>396</sup>Artt. 196-211 del Regolamento interno del PE. Attualmente, le Commissioni parlamentari sono 20 più due sottocommissioni. L'elenco e il link alle pagine specifiche di ciascuna, alla pagina web: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/parliamentary-committees.html>. Sono composte da un livello politico e da uno amministrativo. Il livello politico è costituito dagli eurodeputati (da un minimo di 25 a un massimo di 71 deputati) che siedono in Commissione in qualità di membri titolari o supplenti. Il livello amministrativo è rappresentato dalla Segreteria, normalmente formata da sei o dieci ufficiali parlamentari e guidata dal Capo del Segretariato, le cui funzioni sono. È possibile che vengano istituite, su richiesta della Conferenza dei Presidenti, Commissioni temporanee (per una durata di 12 mesi) che si occupano di questioni specifiche, o una Commissione di Inchiesta per investigare sulla presunta violazione o cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto UE. Le attribuzioni delle Commissioni sono indicate all'Allegato VI del Regolamento interno del Parlamento.

<sup>397</sup>I Membri del PE (MEP) sono eletti a livello nazionale secondo il principio della proporzionalità digressiva e sono organizzati non per nazionalità bensì per affinità politiche. Si riuniscono in otto Gruppi Politici europei, principali corpi politici del PE, che definiscono (al loro interno ma anche attraverso l'interazione tra loro) le priorità e le linee d'azione del PE. I MPE possono anche decidere di non far parte di alcun Gruppo Politico, in quel caso siederanno al PE come "deputati non iscritti" (14 nell'attuale PE), ovvero senza affiliazione politica, in ogni caso un eurodeputato può aderire solo ad un Gruppo Politico. Per la costituzione di un Gruppo Politico sono necessari minimo 25 MPE rappresentanti almeno un quarto degli Stati membri. Bisogna comunque ricordare che i MEP, poiché provengono dal contesto politico nazionale, normalmente dimostrano minor attaccamento al Gruppo Politico di appartenenza a livello europeo rispetto al Partito politico di provenienza (solitamente

La politica di coesione viene seguita specificatamente all'interno della Commissione REGI<sup>399</sup>, che fu creata durante la sesta legislatura (2009-2013) quando, l'allora esistente Commissione per la Politica Regionale, i Trasporti e il Turismo fu suddivisa in due Commissioni differenti: una per la "Politica Regionale" e l'altra per i "Trasporti e Turismo". Il livello politico è composto da 57 membri, nella precedente legislatura (quella che ha adottato il pacchetto legislativo per la politica di coesione attualmente in vigore) era la quarta Commissione per ampiezza e, sebbene di recente costituzione, ha continuamente ampliato le sue competenze, attività e relazioni istituzionali, con le organizzazioni di cooperazione interregionale e con le autorità regionali e locali<sup>400</sup>. In accordo con la Sezione XII, Allegato VI, del Regolamento del Parlamento europeo, le sue competenze si dividono in: specializzate, o verticali, riguardanti gli strumenti finanziari e strutturali della politica di coesione, la dimensione urbana e le relazioni con altri corpi ed enti coinvolti nel campo della politica di coesione, in particolare con il Comitato delle Regioni; orizzontali, relative

---

quello con il quale erano candidati al PE). Il Regolamento interno del PE disciplina i Gruppi Politici agli artt. da 32 a 36. Differentemente da quanto avviene nei contesti politici nazionali, all'interno del PE non vi sono coalizioni stabili così come non vi è, in principio, un Gruppo Politico dominante, e le decisioni sono sempre il risultato di un compromesso tra le diverse posizioni dei Gruppi (spesso tra i due maggiori, S&D e PPE) al fine di trovare la maggioranza in sede di Plenaria. Ciascun Gruppo sviluppa la propria posizione rispetto ad un determinato dossier sulla base della strategia di lungo periodo elaborata dal *Bureau*, organo interno al Gruppo Politico (composto dal Presidente, dai Vice-Presidenti, dai membri del Gruppo Politico appartenenti al *Bureau* del Parlamento, un rappresentante per ogni delegazione nazionale all'interno del Gruppo Politico) competente a definire la linea strategica ed approvare le decisioni finanziarie del Gruppo Politico. I dossier affidati al Gruppo Politico vengono preparati all'interno dei Gruppi di Lavoro (*Working Group, WG*), definiti dal *Bureau*, la cui composizione dipende dalle regole interne di ciascun Gruppo Politico. Si riuniscono per affrontare le questioni delicate e controverse dei dossier che saranno presentati in Plenaria ed elaborare una visione comune tra i membri dei diversi Comitati al fine di massimizzare la propria posizione durante le votazioni in Plenaria. La posizione finale del Gruppo Politico circa i propri dossier o quelli affidati agli altri Gruppi Politici, quindi la linea politica che il Gruppo Politico porterà avanti e difenderà in sede di Plenaria, viene votata e decisa durante la "Plenaria del Gruppo" (o Riunione), a cui partecipano tutti i componenti del Gruppo Politico, che si svolge solitamente la settimana prima della Plenaria dei MPE. La posizione del Gruppo è anche il risultato di un compromesso tra le diverse Delegazioni Nazionali (composte dai membri del GP provenienti dallo stesso stato membro) presenti al suo interno, cioè tra le diverse idee politiche nazionali che ciascuna Delegazione rappresenta. Per l'elenco dei Gruppi Politici e il link alla relativa pagina di ogni Gruppo si rimanda alla pagina web: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/20150201PVL00010/Organisation>. Per la composizione dei Gruppi Politici sul base nazionale si veda la tabella alla pagina web: <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/crosstable.html>.

<sup>398</sup>La Plenaria è l'assemblea di tutti i membri del PE (750 più il Presidente) ed è l'organo decisionale del PE

<sup>399</sup>Tutte le informazioni su lavoro e composizione della Commissione si possono trovare alla pagina web:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/it/regi/home.html;jsessionid=B4693B4D6DD46EF217B8C0028C15057F.node2>

<sup>400</sup>European Parliament – Directorate General for Internal Policies, Committee on Regional Development – The Secretariat, *Vademecum on EU Cohesion Policy and the Committee on Regional Development*, Brussels, 30.06.2014

alla valutazione dell'incidenza delle altre politiche europee sulla politica di coesione e al coordinamento degli strumenti strutturali<sup>401</sup>.

Il Segretariato della Commissione, guidato dal Capo del Segretariato e in costante contatto con i membri della REGI, ha il compito di: aiutare il Presidente di Commissione e gli altri membri nelle loro attività legislative e non; fornire assistenza tecnica per l'elaborazione dei progetti di relazione o di emendamento e la redazione di opinioni, risoluzioni e documenti di lavoro, in merito a questioni di procedura e di sostanza; redigere l'agenda delle riunioni della Commissione (nelle due settimane seguenti la sessione Plenaria di Strasburgo) e preparare, sotto l'autorità del Presidente, la lista di voto degli emendamenti e di ogni altro documento necessario ai membri per l'esercizio delle loro responsabilità parlamentari. Il Segretariato è inoltre responsabile per assicurare il regolare funzionamento della stessa, rafforzare la cooperazione e il coordinamento con i Segretariati delle altre Commissioni, le altre istituzioni dell'UE, gli organi consultivi e i Parlamenti Nazionali e per garantire il flusso di informazioni verso l'interno e verso l'esterno.

Per ciascun fascicolo attribuito alla REGI, all'interno del Segretariato viene nominato un ufficiale responsabile, dalla Commissione o dai coordinatori dei Gruppi Politici, il quale, lavorando in collaborazione con i membri, gli assistenti e i Gruppi Politici, segue tutto il processo decisionale relativo al fascicolo e ne assicura il regolare andamento. Poiché la formulazione e l'attuazione delle altre politiche europee, così come del mercato interno, incidono sulla politica di coesione, la REGI è demandata a fornire le proprie opinioni (c.d. Commissione responsabile per parere) alle Commissioni responsabili.

La Commissione REGI è poi aiutata nel suo lavoro dall'unità di ricerca del PE (*“Parliament's policy departments”*) per la Politica Strutturale e di Coesione (PD B) che copre l'area politica di competenza della REGI ed elabora gli studi in materia richiesti dal Presidente della Commissione Parlamentare, solitamente su domanda dei coordinatori<sup>402</sup>.

---

<sup>401</sup>La Commissione per la Politica Regionale è «*competente per: 1. il funzionamento e lo sviluppo della politica regionale di sviluppo e di coesione dell'Unione secondo quanto previsto dai trattati; 2. il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione e gli altri strumenti di politica regionale dell'Unione; 3. la valutazione dell'incidenza delle altre politiche dell'Unione europea sulla coesione economica e sociale; 4. il coordinamento degli strumenti strutturali dell'Unione; 5. la dimensione urbana della politica di coesione; 6. le regioni ultraperiferiche e le regioni insulari nonché la cooperazione transfrontaliera e interregionale; 7. le relazioni con il Comitato delle regioni, con le organizzazioni di cooperazione interregionale e con le autorità locali e regionali*»

<sup>402</sup>I Policy Departments sono attualmente cinque e forniscono assistenza a tutte le Commissioni parlamentari: Economic and Scientific Policy (PD A); Structural and Cohesion Policy (PD B); Citizens' Right and Constitutional Affairs (PD C); Budgetary Affairs (PD Budg); External Policies (PD Expo).



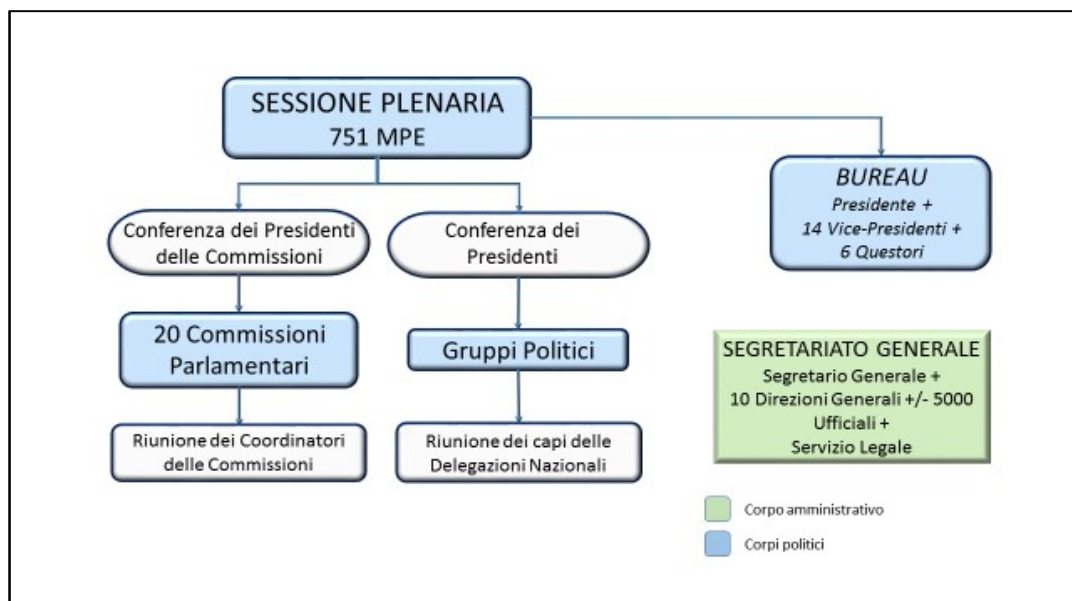


Fig. 9: Organizzazione interna del Parlamento Europeo

Fonte: Rielaborazione propria da HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...cit.*, p. 90

## 2.2.2 Il processo normativo all'interno della Commissione REGI per la definizione delle disposizioni comuni sui fondi strutturali

All'interno del PE, il fascicolo relativo al pacchetto legislativo per la Politica di coesione (in particolare le proposte di regolamento su: disposizioni comuni ai Fondi, FESR, Fondo di Coesione, Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale – GECT - e Cooperazione Territoriale Europea) è stato affidato alla Commissione REGI. Si è trattato di un lavoro molto duro e lungo, non solo per la natura complessa della materia, ma anche per tutta una serie di altri fattori. Innanzi tutto, per la prima volta il PE si trovava competente in materia con pari poteri legislativi del Consiglio, secondo quanto disposto con il Trattato di Lisbona, il che implicava un più intenso lavoro pre-legislativo e frequenti contatti con la Commissione Europea (EC), inoltre, la nuova posizione permetteva al PE di difendere con maggiore forza i propri interessi<sup>403</sup>. In secondo luogo, la proposta di regolamento circa le disposizioni comuni a tutti i Fondi (CPR) poneva la Commissione REGI nella situazione di dover lavorare collaborando e coordinandosi con le Commissioni entro cui ricadeva la competenza per ciascun fondo (EMPL<sup>404</sup> per il FSE, AGR<sup>405</sup> per il FEASR e

<sup>403</sup>In questo senso, poiché il PE è rappresentante dei cittadini a differenza del Consiglio, rappresentante degli SM, si può vedere nell'art.5 delle *Common Provisions Regulation* (CPR) uno dei punti di maggior interesse del PE (intervista ad ufficiale DGA1.01).

<sup>404</sup>*Committee on Employment and Social Affairs* (Commissione Occupazione e Affari sociali).

PECH<sup>406</sup> per il FEMP), adattando le proprie procedure interne. Infine, per la prima volta il PE aveva un ruolo determinante nel processo di adozione del Quadro Finanziario Pluriennale (*Multiannual Financial Framework – MFF*) essendo necessario il suo consenso per l'adozione da parte del Consiglio (art. 312, p. 2 TFUE) e, attraverso questa leva, mirava a far approvare una riforma della politica di coesione che fosse dotata di una base finanziaria forte e solida<sup>407</sup>.

Il lavoro della Commissione REGI è durato circa tre anni, dividendosi in due fasi: una pre-legislativa, in cui si seguivano le attività della Commissione europea per la preparazione della proposta e si avviava il dibattito in seno al PE; una legislativa, a partire dalla presentazione ufficiale della proposta sul pacchetto legislativo per la politica di coesione da parte della EC, all'adozione del testo legislativo in sede di commissione REGI e PE e ai negoziati con il Consiglio<sup>408</sup>.

### 2.2.2.1 Fase Pre-Legislativa

Il lavoro pre-legislativo della REGI prese avvio nel 2009, in concomitanza con l'inizio dell'attività alla DG REGIO, e si svolse attraverso dibattiti in commissione parlamentare e in plenaria, udienze e consultazioni pubbliche, scambi di opinioni con esperti e ufficiali responsabili per la politica delle altre istituzioni europee e adozione di risoluzioni e relazioni di iniziativa del PE, con l'intento di sintetizzare una visione comune tra i MPE della politica di coesione futura,

---

<sup>405</sup> *Committee on Agriculture and Rural Development* (Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale).

<sup>406</sup> *Committee on Fisheries* (Commissione Pesca).

<sup>407</sup> Sebbene indipendente – anche dal punto di vista delle procedure di adozione – dalla politica di coesione, il MFF è strettamente collegato a quest'ultima in quanto determina l'allocatione delle risorse per ciascuna politica dell'Unione, quindi anche per essa, la quale rappresenta la seconda voce di spesa con il 33,9% delle risorse per il periodo 2014-2020 ad essa destinato. Vista la rilevanza della politica di coesione all'interno del MFF, la Commissione REGI ha partecipato attivamente al suo processo di adozione come Commissione per parere per la Commissione Bilancio (BUDG) del PE – Commissione responsabile per il merito all'interno del PE – e seguendo da vicino i negoziati con il Consiglio. Inoltre, ha contribuito all'elaborazione della relazione *“Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework for a competitive, sustainable and inclusive Europe”* presentata dalla Commissione speciale sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione Europea sostenibile dopo il 2013 (SURE), adottato dal PE l'8 giugno 2011, di particolare importanza in quanto definisce le priorità politiche del PE per il MFF dopo il 2013 e indica una stima delle risorse finanziarie necessarie all'Unione per raggiungere i suoi obiettivi ed attuare le sue politiche nel periodo 2014-2020 (intervista Presidente Commissione REGI, giugno 2014).

<sup>408</sup> Le informazioni circa l'attività pre-legislativa e legislativa della Commissione REGI sono ricavate da interviste ad ufficiali della Commissione e dal documento pubblicato dal Segretariato della stessa: European Parliament – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020: A comprehensive presentation of the Legislative Package and the Role of the European Parliament*, Secretariat of the Committee on Regional Development – DG for Internal Policies – General Secretariat of the European Parliament, disponibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140728ATT87362/20140728ATT87362EN.pdf>

analizzando e discutendo sui diversi aspetti e problemi della sua attuazione e le sfide che si sarebbero potute presentare.

Primo passo del processo fu la costituzione, decisa durante la riunione della REGI del 3-4 novembre 2009, del “*Working Party on the Future of Cohesion Policy - WPoFCP*”<sup>409</sup>, composto dai membri della REGI nominati da ciascun Gruppo Politico (spesso gli stessi coordinatori dei gruppi politici<sup>410</sup>) e presieduto dal Presidente della commissione parlamentare. Scopo del WPoFCP era quello di creare una piattaforma informale per agevolare la discussione e lo scambio di opinioni (interno ed esterno)<sup>411</sup> sui diversi aspetti della politica, sulla base, in particolare, del lavoro che l’HLG stava svolgendo all’interno della DG REGIO<sup>412</sup>, sebbene rimanessero alla REGI i poteri decisionali su qualsiasi atto o decisione.

Uno dei principali risultati del lavoro del WPoFCP fu l’elaborazione di una posizione informale della REGI (del 13 luglio 2010) contenente una lista non esaustiva di punti che riflettevano la posizione della commissione in merito al futuro della politica di coesione. Ad essa seguirono le presentazioni di una interrogazione orale a Commissione Europea e Consiglio e, successivamente, di una risoluzione (presentata dal Presidente della REGI) sulla politica di coesione dopo il 2013, adottata durante la Sessione Plenaria del 7 ottobre 2010<sup>413</sup>.

Il WPoFCP operò anche nella fase legislativa, coordinando i relatori in merito alla discussione su questioni orizzontali e facilitare la cooperazione e il collegamento con i relatori di dossier collegati in altre commissioni parlamentari<sup>414</sup>.

L’attività pre-legislativa si concentrò anche sulla preparazione di cinque relazioni di iniziativa propria del PE riguardanti diversi aspetti della politica di

---

<sup>409</sup>Il WPoFCP era composto da 14 membri di cui: cinque per il PPE, tre per i S&D; due per l’ALDE; uno ciascuno per gli altri Gruppi Politici.

<sup>410</sup>All’interno di ogni Commissione parlamentare ciascun Gruppo politico nomina un ‘coordinatore’ il cui compito è quello di coordinare le azioni dei vari esponenti del Gruppo all’interno della Commissione parlamentare al fine di elaborare una posizione comune rispetto ai fascicoli presentati, mantenere i contatti con i coordinatori del proprio Gruppo politico presenti nelle altre Commissioni e rapportarsi ai coordinatori degli altri Gruppi politici sia all’interno della propria Commissione sia presenti nelle altre.

<sup>411</sup>Agli incontri del WPoFCP erano invitati esperti esterni, rappresentanti di enti e organizzazioni regionali e ufficiali ed esperti della DG REGIO al fine di acquisire la loro opinione su come si sarebbe dovuta riformare la politica. Ai rappresentanti della DG REGIO venivano richiesti anche chiarimenti dettagliati su specifici aspetti rientranti nella bozza di proposta legislativa quali: dimensione urbana, semplificazione, gestione finanziaria, collegamento con la regolamentazione finanziaria.

<sup>412</sup>WPoFCP e HLG erano in costante contatto e il Direttore Generale della DG REGIO informava regolarmente i membri della REGI sulle risultanze degli incontri dell’HLG.

<sup>413</sup>European Parliament, *EU Cohesion and Regional Policy after 2013*, in G.U.U.E C 271 E, del 20.12.2011, p. 39.

<sup>414</sup>Per esempio, aiutò la cooperazione con le commissioni CONT e BUDG per i regolamenti finanziari e le commissioni EMPL, AGRI e PECH per i rispettivi Fondi strutturali di competenza (FSE, FEASR e FEMP).

coesione<sup>415</sup> e l'elaborazione di una seconda risoluzione sulla politica di coesione post-2013<sup>416</sup>, in risposta alla presentazione del “*Fifth Report on economic, social and territorial cohesion*”<sup>417</sup> della Commissione Europea, contenente una sintesi degli elementi principali della visione del PE sull'architettura della politica, che fornì la base concettuale per il successivo lavoro legislativo.

### 2.2.2.2 Fase Legislativa

Il processo legislativo in seno alla Commissione REGI, avviato con la pubblicazione e la presentazione della proposta sul pacchetto legislativo per la politica di coesione della Commissione Europea il 6 ottobre 2011, è iniziato con il deferimento, in sede di Plenaria del 25 ottobre 2011, da parte del Presidente del PE (a mezzo di decisione formale del Presidente e dei Vice-Presidenti)<sup>418</sup>, della proposta legislativa alla Commissione REGI, nominata Commissione competente in materia (Commissione principale)<sup>419</sup> ed è finito con l'adozione dei regolamenti nel dicembre 2013. In questi due anni di lavoro, ogni riunione della REGI verteva su determinate parti del pacchetto sulla politica di coesione, soprattutto sulle CPR. Per arrivare al progetto finale di relazione sulle CPR, i relatori lavorarono in stretta collaborazione con il CoR<sup>420</sup>, il CESE<sup>421</sup> e con la Corte degli Auditor (attraverso incontri informali a

<sup>415</sup> Per l'elenco delle relazioni si rimanda a: European Parliament – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020*, cit.

<sup>416</sup> European Parliament, *Resolution on the Commission's 5th Cohesion Report and the strategy for post-2013 cohesion policy*, in G.U.U.E C 33 E, del 05.02.2013 p. 21.

<sup>417</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, *Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy*, COM (2010) 642 final, Brussels, 9.11.2010.

<sup>418</sup> Prima del deferimento formale da parte del Presidente del PE, la decisione viene dibattuta in sede di Conferenza dei Presidenti delle Commissioni Parlamentari e di Conferenza dei Capi Gruppo (dei Gruppi Politici) (intervista MPE, febbraio 2014).

<sup>419</sup> Art. 47 del Regolamento interno del PE. Nel caso in cui una proposta figuri nel programma di lavoro della Commissione, la scelta della Commissione competente è fatta anteriormente all'invio formale della proposta legislativa da parte della Commissione Europea. In questo caso, la commissione competente può decidere di nominare un relatore incaricato di seguire la fase preparatoria della proposta.

<sup>420</sup> «In the remit of the REGI Committee, as described above, it is included the relations with the Committee of the Regions, interregional cooperation organisations and local and regional authorities. Given its remit, the REGI Committee has regular contact with the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee. In its Rules 124 and 125 [137 e 138 del Regolamento del PE per l'8a Legislatura], the Rules of Procedure provide for specific procedures of consultation of the Committee of the Regions and of the European Economic and Social Committee, in their advisory capacity. The REGI committee deals very closely and holds regular contacts in particular with the Committee of the Regions. The Committee of the Regions gathers regionally and locally elected representatives in the Member States and, as a voice of the regions in the European Union, it plays a particularly important role in the monitoring and assessment of all policies of the Union as regards their impact on the regions, which is of great relevance for the REGI committee. The working

livello amministrativo e politico, la trasmissione delle rispettive opinioni adottate e la loro presentazione durante i dibattiti aperti in REGI) tennero in considerazione le opinioni di portatori di interesse e organizzazioni regionali<sup>422</sup>.

La fase legislativa in Commissione è suddivisa in tre momenti: la preparazione del mandato di negoziazione, i negoziati inter-istituzionali, l'adozione del testo regolamentare in REGI e in Plenaria<sup>423</sup>.

I coordinatori dei Gruppi Politici all'interno della REGI, in virtù dell'importanza politica e finanziaria della materia, decisero di affidare il fascicolo sul regolamento per le disposizioni comuni ai Fondi a due relatori (provenienti dai due Gruppi Politici maggiori<sup>424</sup>) nominati formalmente durante la riunione della Commissione REGI dell'11 luglio 2011<sup>425</sup>. Tale fascicolo era sicuramente il più

---

relations with the Committee of the Regions have intensified over the years, and the REGI Committee regularly invites its President and its Rapporteurs for debates in committee meetings or even for bilateral meetings with REGI Rapporteurs on certain specific files. The REGI committee cooperates more particularly with the Committee of the Regions Commission for Territorial Cohesion Policy (COTER), and participates also in the annual event "OPEN DAYS - European Week of Regions and Cities", organised by the Committee of the Regions and the European Commission, in the context of which a REGI/COTER joint meeting takes place» (Invervista Presidente della Commissione REGI, giugno 2014). Si veda anche: European Parliament, *Vademecum on EU Cohesion Policy...*, cit. pp. 57-58; European Parliament – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020*, pp. 149-152, disponibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140728ATT87362/20140728ATT87362EN.pdf>

<sup>421</sup>La consultazione del CESE è prevista nello stesso Regolamento del PE all'art. 137.

<sup>422</sup>«The REGI remit includes also the competence for relations with interregional cooperation organisations and local and regional authorities. These include several organisations, which also play a role of think tanks and constitute an invaluable source of expertise and information for the REGI committee, regularly participating in meetings and debates of the committee on specific aspects regarding the shaping and the implementation of the policy. These organisations include: the CECODHAS, Housing Europe, European Federation of Public, Cooperative and Social Housing; the CEMR, Council of European Municipalities and Regions; the CPMR/CRPM, Conference of Peripheral Maritime Regions; the CTME, Confederation of Towns and Municipalities of the European Union; the Conference of Presidents of the Outermost Regions of the European Union; the Eurocities, gathering cities in or outside the EU and European Economic Area (EEA); the UEAPME, the European SME organisation; and other associations gathering or representing local and regional authorities and entities» (Invervista Presidente della Commissione REGI, giugno 2014).

<sup>423</sup> European Parliament – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020*, cit. p. 11.

<sup>424</sup>La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Politici approvò la richiesta di nominare due relatori durante il suo incontro del 7 settembre 2011. I relatori scelti furono: Lambert van Nistelrooij per il PPE e Constanze Khrel per i S&D.

<sup>425</sup>Il relatore (*rapporteur*) ha il compito di preparare, elaborare e proporre in Commissione parlamentare una proposta principale (bozza) sulla proposta legislativa della EC e i relativi emendamenti, e successivamente, difenderla in sede di Plenaria. La nomina del relatore è una scelta fondamentale poiché influenzerà lo sviluppo e la redazione del documento legislativo, anche sulla base dell'appartenenza ad uno specifico Gruppo Politico. Nella prassi, la scelta del *rapporteur* viene negoziata precedentemente (sulla base del programma di lavoro della Commissione europea), prima all'interno di ciascun Gruppo e poi tra i Gruppi Politici in seno al Comitato dei coordinatori, anche sulla base delle competenze del relatore o per il fatto che un determinato parlamentare abbia già

importante, non solo per la sua natura orizzontale, ma anche perché conteneva disposizioni riguardanti tutti gli altri Fondi, e dalle negoziazioni su di esso sarebbe dipeso l'esito di quelle relative agli altri regolamenti del pacchetto.

### 1. Mandato negoziale: dal 6 ottobre all'11 luglio 2012 e il 27 novembre 2012

Primo passo della fase legislativa fu la decisione circa il mandato e la squadra negoziale, cioè chi, all'interno della REGI, avrebbe portato avanti i negoziati con Commissione e Consiglio sul pacchetto legislativo e con quali poteri (art. 70 e Allegato XXI del Regolamento allora in vigore)<sup>426</sup>. La squadra negoziale era composta dal Presidente della Commissione REGI, dai due relatori, dai quattro relatori ombra (*shadow rapporteur*)<sup>427</sup> e, per i negoziati sulle CPR, dal responsabile della Commissione EMPL per parere<sup>428</sup>.

Tutto il lavoro svolto dai due relatori e dalla REGI in merito al CPR richiedeva una stretta collaborazione con altre commissioni parlamentari (ben undici inviarono le loro opinioni alla REGI) specie con le Commissioni AGRI, PECH, TRAN (*Committee on Transport and Tourism*) ed EMPL. Quest'ultima, in particolare, richiese la competenza esclusiva su alcune disposizioni del CPR, domandando l'attuazione della procedura con riunioni congiunte delle commissioni

---

lavorato precedentemente sul fascicolo o su dossier simili. Nella maggior parte dei casi, i fascicoli più importanti vengono affidati ad un membro di uno dei Gruppi più grandi, mentre, per quelli annuali (quali la definizione del bilancio annuale), si assiste ad una rotazione tra i Gruppi.

<sup>426</sup>Parlamento Europeo, *Regolamento. 7° Legislatura*, gennaio 2012, disponibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm?codeTypeDocu=REGL&currentPage=2>

<sup>427</sup>I coordinatori degli altri Gruppi Politici possono nominare dei relatori ombra che affiancano e seguono, per conto del Gruppo, l'attività del relatore principale e la preparazione del dossier. Esiste un rapporto privilegiato tra relatore principale e relatori ombra che si esplica in sessioni comuni di lavoro e sessioni di lavoro preparatorie, le quali portano alla costruzione di un testo che, se non pienamente condiviso, è, per lo meno, conosciuto. Le parti del testo condivise diventano "parti comuni"; quelle su cui non si è trovato un pieno accordo diventano oggetto di emendamenti che possono essere presentati non solo dai relatori ombra, ma anche dai singoli parlamentari (Intervista MPE, febbraio 2014).

<sup>428</sup>È frequente il caso in cui altre Commissioni oltre la competente sono interessate alla stessa proposta legislativa o a parti di essa. In questo caso, la prima viene designata come Commissione competente nel merito e le seconde come Commissioni competenti per parere, ovvero esprimono il proprio parere – che può contenere proposte di modifica o suggerimenti del documento legislativo - esclusivamente sulle questioni che rientrano nella propria competenza ed entro i termini fissati dalla Commissione per il merito. Le proposte di modifica e i suggerimenti vengono posti in votazione alla Commissione per il merito e, se approvati, prendono la forma di emendamenti al documento legislativo e vengono allegati alla relazione della Commissione competente per il merito. La commissione competente per il merito rimane l'unica commissione autorizzata a presentare emendamenti in Aula (art. 53, p. 5 del Regolamento interno del PE). Il parere delle Commissioni competenti per parere viene acquisito dalla Commissione principale e messo in votazione. La Commissione principale non ha l'obbligo di tenere in considerazione il parere ma, nel caso di esito negativo del voto, esse deve comunque essere inserito nel fascicolo e portato all'attenzione del PE in sede Plenaria (intervista MPE, febbraio 2014).

(art. 55 del Regolamento del PE)<sup>429</sup>. Tale richiesta, a cui era contraria la Commissione REGI, non fu accolta dalla Conferenza dei Presidenti di Commissione la quale stabilì, invece, l'esistenza di una competenza condivisa tra le due Commissioni in merito ad alcune parti delle CPR, col monito che la REGI avrebbe dovuto seguire la posizione della Commissione EMPL a riguardo<sup>430</sup>.

Una volta finalizzato il mandato negoziale è iniziato il lavoro del relatore, coadiuvato dai suoi assistenti e dal personale del Segretariato, per elaborare il progetto di relazione sulla proposta legislativa relativa al regolamento generale sui Fondi strutturali. Tale lavoro si è articolato in più fasi: presentazione, in sede di riunione di Commissione parlamentare, di una prima relazione iniziale sulla proposta legislativa della Commissione Europea; calendarizzazione, in collaborazione con il Segretariato della Commissione, di uno o più “scambi di vedute” (*exchange of views*), in riunioni della Commissione accessibili al pubblico, con gli altri membri della Commissione o con ufficiali di altre istituzioni (solitamente i relatori per il medesimo fascicolo all'interno della Commissione europea, del Consiglio, del

---

<sup>429</sup> Art. 55 del Regolamento in vigore attualmente: «[...] la Conferenza dei presidenti può decidere, di applicare la procedura con riunioni congiunte delle commissioni e con votazione congiunta, purché: – la materia rilevi, in virtù dell'allegato VI, della competenza di più commissioni in modo inscindibile, e – la Conferenza dei presidenti sia convinta che si tratti di una questione di grande rilevanza. 2. In tal caso i rispettivi relatori elaborano un unico progetto di relazione, che è esaminato e votato dalle commissioni interessate nel corso di riunioni congiunte tenute sotto la presidenza congiunta dei presidenti delle commissioni interessate. In tutte le fasi della procedura, i diritti afferenti allo status di commissione competente possono essere esercitati dalle commissioni interessate solo congiuntamente. Queste ultime possono costituire gruppi di lavoro per preparare le riunioni e le votazioni. 3. In fase di seconda lettura della procedura legislativa ordinaria, la posizione del Consiglio è esaminata nel corso di una riunione congiunta delle commissioni interessate che, in mancanza di accordo tra i presidenti di dette commissioni, si svolge il mercoledì della prima settimana di riunione di organi parlamentari successiva alla comunicazione della posizione del Consiglio al Parlamento. In mancanza di accordo in ordine alla convocazione di una ulteriore riunione, questa è convocata dal presidente della Conferenza dei presidenti di commissione. La raccomandazione per la seconda lettura è votata in riunione congiunta sulla base di un progetto comune elaborato dai rispettivi relatori delle commissioni interessate o, in assenza di un progetto comune, degli emendamenti presentati dalle commissioni interessate. In fase di terza lettura della procedura legislativa ordinaria, i presidenti e i relatori delle commissioni interessate sono d'ufficio membri della delegazione al Comitato di conciliazione.»

<sup>430</sup> Nell'ipotesi in cui «la questione rientri a titolo pressoché paritario nell'ambito di competenza di due o più commissioni o che diversi aspetti della questione rientrino nell'ambito di competenza di due o più commissioni», si avvia la “procedura associata” tra la Commissione competente per il merito e quella competente per parere, secondo la quale, diversamente dal caso precedente, «la commissione competente per il merito accoglie senza votazione gli emendamenti di una commissione associata qualora riguardino questioni che rientrano nell'ambito di competenza esclusiva della commissione associata. Nel caso in cui degli emendamenti riguardanti questioni che rientrano nella competenza congiunta della commissione competente per il merito e di una commissione associata sono respinti dalla prima commissione, la seconda li può presentare direttamente in Aula» (art. 54 del Regolamento interno del PE).

Comitato delle Regioni o del Comitato Economico e Sociale<sup>431</sup>) sugli sviluppi della proposta (*working document*); presentazione dei tempi di lavoro per il fascicolo, predisposti dal relatore con il supporto del Segretariato; elaborazione e discussione della bozza di relazione in aula da parte del relatore e fissazione della data di scadenza per la presentazione di emendamenti alla proposta da parte di ogni deputato in Commissione<sup>432</sup>; presentazione degli emendamenti da parte degli altri membri della Commissione parlamentare.

Nonostante il lavoro preliminare dei relatori, furono presentati 3096 emendamenti relativi a tutto il pacchetto legislativo di cui ben 2026 riguardanti solo le CPR. Inoltre, dalle opinioni delle altre Commissioni arrivò un totale di 781 emendamenti, 420 delle quali relative alle CPR<sup>433</sup>. Dopo un'intensa fase negoziale tra i relatori e i diversi membri che avevano presentato gli emendamenti e con le Commissioni responsabili per le opinioni, si arrivò al voto finale, l'11 luglio 2012, in cui il testo della relazione venne votato nella sua interezza, diventando testo della Commissione REGI, quindi pronto per il passaggio in Plenaria, e base per il negoziato inter-istituzionale.

Durante tutto il processo, si sono svolte udienze in Commissione con esperti esterni, rappresentanti delle altre istituzioni europee (in particolare i membri tecnici o politici che seguono la medesima proposta legislativa all'interno delle altre istituzioni) e *stakeholder* interessati. Altrettanto importanti sono i triloghi informali in cui il relatore del PE entra in contatto con i responsabili del fascicolo in EC e Consiglio (prima della presentazione della bozza di relazione), al fine di trovare un testo di compromesso che trovi l'accordo delle parti<sup>434</sup>.

La relazione sulla proposta legislativa è il risultato, oltre che dei processi più o meno formali su descritti, anche di influenze che derivano dai soggetti deputati ad assistere il relatore (propri assistenti personali, segreteria del Gruppo Politico di riferimento, personale dedicato del Segretariato della Commissione Parlamentare);

---

<sup>431</sup>Il PE non ha l'obbligo di tenere in considerazione i pareri forniti dal CoR e dal CESE, ma devono, alla pari di quelli delle Commissioni per parere, essere allegati al fascicolo e presentati in Plenaria.

<sup>432</sup>Una volta scaduto il termine per la consegna degli emendamenti, il Segretariato redige una lista preliminare degli emendamenti da votare che invia al relatore per eventuali commenti e approvazione. Il relatore, in questa fase, ha la possibilità di accelerare il processo di votazione in aula degli emendamenti ricercando un compromesso con gli autori per quelli di maggior peso politico (emendamenti dei relatori ombra e dei coordinatori dei Gruppi). Successivamente, sempre il Segretariato elabora la lista finale degli emendamenti in votazione in Commissione. Esiste un ordine preciso in cui vengono votati gli emendamenti: prima quelli di compromesso, poi quelli del relatore per merito, successivamente quelli del relatore per parere.

<sup>433</sup>European Parliament – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020*, cit., p. 13.

<sup>434</sup>Tenendo presente che l'attività in sede di Commissione parlamentare e il derivante documento legislativo sono fatti in vista del successivo negoziato con Consiglio e Commissione, si capisce quale sia l'importanza dei triloghi e l'influenza delle loro risultanze sulla relazione del *rapporteur*.



dalle fonti di informazione esterne e dal costante contatto con gli ufficiali della Commissione (chiamati per fornire supporto tecnico ma anche per spiegare, durante le riunioni della Commissione parlamentare, gli aspetti tecnici della proposta); dai relatori ombra, che lavorano affinché l'interesse del proprio Gruppo Politico sia preso in considerazione all'interno della relazione<sup>435</sup>.

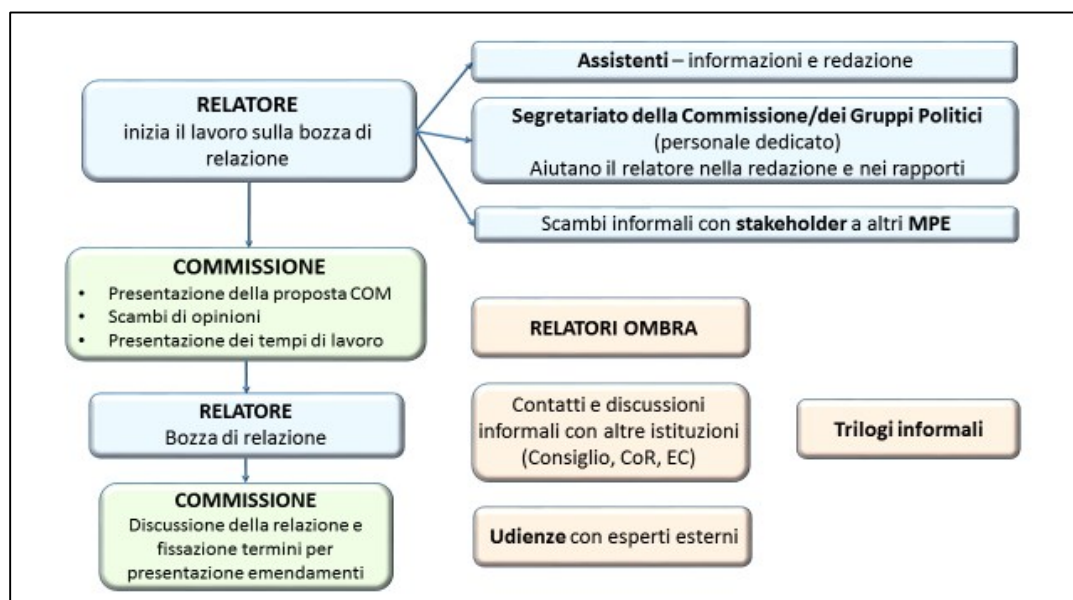


Fig. 10: Processo decisionale interno alla Commissione Parlamentare

Fonte: Rielaborazione propria da HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...cit.*, p. 106.

## 2. Negoziati inter-istituzionali: luglio 2012 – novembre 2013

I negoziati tra PE, Consiglio e Commissione furono condotti sotto forma di triloghi a partire dal luglio 2012 fino a novembre 2013. Per il Consiglio furono coinvolte tre Presidenze (Cipro, Irlanda e Lituania); per la Commissione, la DG REGIO<sup>436</sup> agiva come *chef de file* ma, vista la natura orizzontale delle CPR e la connessione del pacchetto regolamentare con le altre politiche dell'Unione, altre DG

<sup>435</sup> Il lavoro con i relatori ombra è fondamentale affinché il documento elaborato dal relatore ottenga il più ampio supporto dagli altri Gruppi Politici e segua il suo processo in Commissione e in Plenaria in tempi minori.

<sup>436</sup> Per la DG REGIO erano coinvolti: il Vice Direttore Generale per la Politica, il Capo Unità e il Vice-Capo Unità DGA1.01; il Capo Unità B.1; ufficiali del Servizio Legale (B.4) e del gruppo inter-istituzionale (DGA1.01); analisti della politica. Inoltre erano presenti il Capo e il Vice-Capo di Gabinetto per la Politica regionale (vedi paragrafo 1 sulla Commissione europea).

prendeavano parte a numerosi triloghi<sup>437</sup>; per il PE operava la suddetta squadra negoziale<sup>438</sup>.

In totale si svolsero 108 triloghi (di cui 74 solo sulle CPR) a cui si devono aggiungere gli incontri tecnici (o triloghi tecnici)<sup>439</sup> organizzati dalla Commissione REGI. I triloghi venivano solitamente preceduti dalla riunione della squadra negoziale in cui si definiva la posizione del PE alle proposte delle altre istituzioni.

I negoziati sulle CPR si svolsero per blocchi tematici, ovvero, suddividendo le disposizioni della proposta della Commissione in gruppi tematici coerenti, ciascuno dei quali veniva discusso all'interno di un trologo dopo che, per procedura scritta, tutte le istituzioni avevano indicato la propria posizione a riguardo.

Se il processo negoziale fu lungo e difficoltoso lo si dovette, oltre che alla complessità della materia e alle sue implicazioni politiche, anche ad altri due fattori: da una parte, come già ricordato sopra, il processo di adozione dei regolamenti fu influenzato da quello per l'adozione del MFF<sup>440</sup>; dall'altra, la proposta della Commissione fu modificata più volte, soprattutto in risposta alle richieste provenienti dai legislatori durante i negoziati e riguardanti, la maggior parte delle volte, il collegamento tra politica di coesione, *governance* economica e MFF<sup>441</sup> e per ogni

---

<sup>437</sup>Le altre DG e gli altri Servizi coinvolti (con la presenza di ufficiali di diverso livello) erano: il Segretariato Generale, il Servizio Legale della Commissione, la DG ENTR, la DG EMPL, la DG AGRI, la DG MARE e DG BUDG.

<sup>438</sup>La squadra negoziale, formata dalla componente politica della REGI, era coadiuvata nel suo lavoro per i negoziati da uno staff tecnico composto da ufficiali del Segretariato REGI e di altri Servizi.

<sup>439</sup>Gli incontri tecnici si svolgevano tra esperti o tra membri amministrativi delle tre istituzioni. Spesso seguivano o preparavano i triloghi ma solo in questi ultimi, in cui era presente la componente politica, potevano essere prese le decisioni.

<sup>440</sup>Durante i negoziati per l'accordo sul MFF 2014-2020 il PE ha posto una serie di condizioni per il suo consenso (European Parliament, *Resolution on the political agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020*, 3 July 2013, P7\_TA (2013)0304), in particolare collegate al raggiungimento dell'accordo sul pacchetto legislativo sulla politica di coesione e limitando i negoziati sul MFF esclusivamente alla discussione circa l'ammontare totale del quadro finanziario e le altre procedure necessarie per un accordo rapido sul bilancio, come richiesto dal Trattato (Intervista alla Presidentessa della Commissione REGI). Il PE diede il suo consenso per MFF 2014-2020 il 19 novembre 2013 e il MFF fu adottato dal Consiglio il 3 dicembre 2013 (G.U.U.E. L 347 del 20.12.2013, p. 884).

<sup>441</sup>Come già sottolineato nel paragrafo sulla Commissione Europea, per ogni modifica della proposta legislativa si riavvia il processo decisionale interno al fine di accertare la presenza del favore delle altre DG e Servizi coinvolti e all'interno del Collegio. La proposta fu modificata quattro volte: nel marzo 2012 (COM (2011) 0615); nel settembre 2012 (COM (2012) 0496); nel marzo 2013 (COM (2013)0146) e nell'aprile 2013 (COM (2013) 0246). Le ultime tre modifiche furono significative dal punto di vista della costruzione delle CPR e riguardarono, rispettivamente, l'inserimento del Quadro strategico comune tra gli allegati alle CPR; la modifica di alcune disposizioni come conseguenza della decisione del Consiglio di stabilire un'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (a cui veniva dedicata una parte delle risorse dei Fondi Strutturali); l'introduzione di nuove disposizioni di collegamento tra i Fondi e il MFF.

modifica presentata dalla EC alla proposta legislativa iniziale, si riavviava il processo legislativo interno alla Commissione parlamentare.

### 3. Conclusione dei negoziati ed adozione in Plenaria

Mentre i negoziati sui regolamenti specifici sui Fondi e sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale<sup>442</sup> si conclusero nel maggio 2013, nel caso delle CPR le cose furono più complicate e l'ultimo trilatero si ebbe solo il 23 ottobre 2013.

Il principale ostacolo all'approvazione del testo sulle CPR fu nel trovare l'accordo in merito ad alcune tematiche di natura finanziaria -condizionalità macro-economica, tassi di co-finanziamento, pre-finanziamento, riserva di performance e art. 23 del regolamento riguardante il collegamento tra l'efficacia dei Fondi strutturali e la buona *governance* economica – che per la loro rilevanza, furono inserite all'interno di un blocco tematico apposito su cui si concentrarono gli ultimi mesi di negoziato a partire da settembre 2013.

Le maggiori difficoltà si riscontrarono nel raggiungimento del compromesso circa l'art. 23 su cui PE e Consiglio avevano opinioni opposte: per il PE la disposizione doveva essere cancellata, mentre il Consiglio la riteneva fondamentale e la stessa Commissione era convinta della sua necessità. Il trilatero del 23 ottobre ebbe ad oggetto unicamente tale questione e solo dopo otto ore di riunione (all'una di notte del 24 ottobre) l'accordo parve essere raggiunto e i tre Segretariati (della Commissione, del Consiglio e del PE) poterono incominciare il lavoro di stesura del testo dell'art. per l'approvazione.

Ciononostante, nei giorni seguenti, si presentò un'ulteriore problematicità di tipo semantico - ma, nei fatti, sostanziale - circa la scrittura del paragrafo 9 dell'art. 23 riguardante le cause di sospensione dei pagamenti su cui, evidentemente, ancora Consiglio e PE non avevano trovato il giusto compromesso e si palesava il rischio di non riuscire ad adottare i regolamenti entro la fine dell'anno e vedere slittare il processo di attuazione della politica di coesione. Per risolvere tale questione un susseguente trilatero tecnico ebbe luogo il 4 novembre, seguito da due riunioni del COREPER nelle quali si definì una nuova proposta di compromesso che accettava la visione del PE. Soltanto a questo punto la Commissione REGI poté finalmente votare il testo di regolamento concordato durante la sua riunione del 7 novembre 2013<sup>443</sup>.

---

<sup>442</sup>Per una disamina più completa di rimanda al capitolo successivo.

<sup>443</sup>Per una disamina più esaustiva dei problemi in sede di negoziati si rimanda al testo: European Parliament – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020*, cit.

Successivamente, l'intero pacchetto legislativo sulla politica di coesione passò in Plenaria<sup>444</sup> in prima lettura il 20 novembre e fu ufficialmente adottato durante le Sessioni Plenarie del 17 e 18 dicembre 2013<sup>445</sup>, venendo pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 20 dicembre<sup>446</sup>

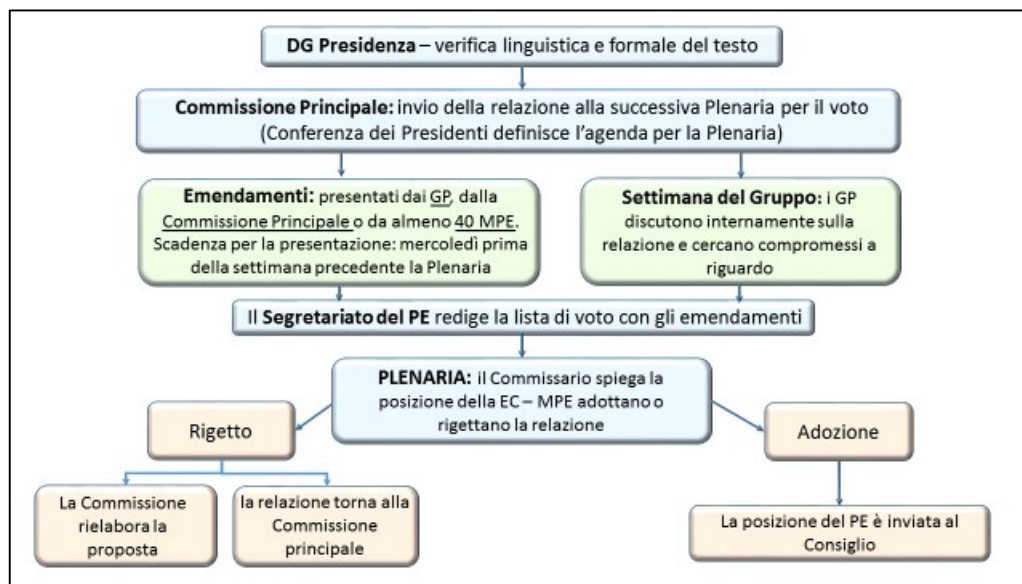


Fig. 11: Processo decisionale interno alla Sessione Plenaria

Fonte: Rielaborazione propria da HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...cit.*, p. 112

<sup>444</sup>In sede di Plenaria, la EC, rappresentata dal Commissario responsabile, ha il diritto di presentare la propria posizione su tutti gli emendamenti proposti, al fine di accertare che il testo risultante dal processo decisionale in Parlamento sia rispettoso della proposta legislativa da essa presentata – quindi, per garantire il proprio potere di iniziativa legislativa (L'opinione della Commissione non sarà altro che la somma delle discussioni avute in sede di trilogio e, perciò, sarà già conosciuta dal PE). Questo esercizio denota come la Commissione europea sia presente in tutto il processo decisionale, anche quando esso si svolge all'interno di altre istituzioni. Per una spiegazione più dettagliata del processo decisionale in sede di Plenaria e i vari sistemi di votazione si rimanda a: HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...cit.*, p. 112 ss.

<sup>445</sup>Nel mese intercorrente tra la prima lettura in PE e l'adozione finale del pacchetto, le tre istituzioni seguirono da vicino il lavoro di traduzione dei testi al fine di assicurarsi che quanto riportato nelle diverse versioni linguistiche fosse effettivamente corrispondente al testo inglese su cui si era trovato l'accordo in sede di trilogio. Tale verifica dei testi tradotti fu svolta dai Servizi del PE da una parte e da esperti nazionali per il Consiglio. Tutti i documenti presentati durante il processo legislativo da parte delle diverse istituzioni si possono trovare alla pagina: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2011%2f0276\(CO D\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2011%2f0276(CO D)#tab-0).

<sup>446</sup>G.U.U.E. L 347

## 2.3 Il Comitato delle Regioni dell'Unione Europea e le sue competenze in materia di politica di coesione

Formalmente istituito nel 1994, su previsione dell'art. 198 del Trattato di Maastricht, quale assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'Unione Europea, il Comitato delle Regioni<sup>447</sup> è il secondo organo consultivo europeo insieme al Comitato Economico e Sociale (CESE)<sup>448</sup>, deputato a fornire pareri su documenti di natura legislativa o non. La sua costituzione rispondeva al fine di difendere gli interessi degli enti regionali e locali garantendo la loro partecipazione al processo decisionale europeo, secondo il più generale obiettivo dell'UE (enunciato nel Preambolo dello stesso Trattato) di «portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà»<sup>449</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, il quale (come esplicito nel capitolo precedente) afferma il principio generale dell'autonomia regionale e locale, include le autorità regionali e locali nel contesto del principio di sussidiarietà e introduce il principio/obiettivo di coesione territoriale, il CoR ha consolidato la sua posizione di rappresentante e protettore degli interessi e dell'autonomia degli enti sub-statali, difensore degli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale, promotore della *governante* multilivello, nonché di garante del rispetto del principio di sussidiarietà da parte della legislazione europea<sup>450</sup>. Ciò è confermato anche dalle

<sup>447</sup>Sito ufficiale dell'istituzione: <http://cor.europa.eu/>

<sup>448</sup>La disciplina sul CoR si ritrova nella Parte Sesta, Titolo I, Capo 3 “Gli organi consultivi dell'Unione”, Artt. 300 e da 305 a 307 TFUE.

<sup>449</sup>Le ragioni che giustificavano la scelta della creazione del nuovo organo erano essenzialmente due. Poiché buona parte della legislazione europea era attuata a livello sub-statale e, allo stesso tempo, impattava su di esso, si riteneva che il coinvolgimento dei rappresentanti di tali enti sub-statali nei processi decisionali europei avrebbe portato ad una più ampia condivisione della legislazione e, conseguentemente, ad una più agevole attuazione del diritto europeo e una sua maggiore effettività. Inoltre, in considerazione del fatto che le autorità regionali e locali sono le più vicine ai cittadini (quelle che, meglio di altre, conoscono le loro domande e necessità) e sono da questi ritenute le più appropriate per rappresentarli a livello UE, la loro partecipazione a livello di decisioni europee avrebbe alleviato il problema di democraticità dell'Europa e permesso di ridurre la distanza tra cittadini e istituzioni dell'UE. Dalla sua istituzione, il CoR ha progressivamente ampliato le sue competenze, rafforzato la sua posizione e la sua autonomia amministrativa nei confronti dei legislatori europei e della Commissione (grazie al il Trattato di Amsterdam in cui si stabilisce che il Regolamento interno del CoR non è più rimesso all'approvazione unanime del Consiglio) e perfezionato la sua legittimità democratica (il Trattato di Nizza prescrive che i membri del CoR debbano essere titolari di un mandato politico nei territori di provenienza). DOMENICHELLI L., *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in: *Le Regioni*, a. XXX, n. 6, dicembre 2002, pp. 1239-1269.

<sup>450</sup>Comitato delle Regioni, *Dichiarazione di missione*, Bruxelles, 21 aprile 2009, disponibile in: <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/IT.pdf>. Le motivazioni alla base del maggiore riconoscimento del CoR all'interno dei Trattati potrebbe considerarsi come «uno sviluppo naturale di quello che è successo da Maastricht in poi: con la sempre maggior importanza data al tema

innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona riguardanti il CoR, in particolare, la previsione del coinvolgimento del Comitato in tutto il processo legislativo e l'obbligo di consultazione del CoR anche per il PE (art. 307 TFUE); l'ampliamento delle aree politiche in merito alle quali il CoR deve essere consultato obbligatoriamente<sup>451</sup>; il diritto di adire la Corte di Giustizia per salvaguardare le proprie prerogative nel processo legislativo (mancato rispetto dell'obbligo di consultazione del Comitato) ed assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte della legislazione UE (art. 263 TFUE; Protocollo n. 2, art. 8, comma 2; artt. 58 e 59 del Regolamento interno del Comitato<sup>452,453</sup>).

Per quanto riguarda la politica di coesione, questa rientra tra le materie per le quali in CoR dev'essere obbligatoriamente consultato, per un parere sulla proposta legislativa dalla Commissione, dal PE e dal Consiglio durante il processo legislativo (art. 307, co. 1 TFUE). Allo stesso modo il CoR dev'essere obbligatoriamente consultato nel caso di decisioni di applicazione del FSE.

Inoltre, il CoR può intervenire indirettamente sulla questioni inerenti la politica di coesione attraverso il disposto dall'art. 307, co. 1, secondo cui il CoR può essere consultato facoltativamente da EC, PE e Consiglio « [...] *in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno* [...]», e sulla base del "Protocollo sulla cooperazione tra Commissione Europea e Comitato delle Regioni"<sup>454</sup>, con il

---

della sussidiarietà e, parallelamente, del tema del deficit democratico delle istituzioni EU, il dare ad un'istituzione politica che vuole esprimere la voce delle Regioni e degli enti locali, la possibilità di farlo in maniera più efficace e su un maggior numero di politiche, ha due risultati positivi: influenzare la politica stessa in maniera che gli interessi degli enti regionali e locali siano rispecchiati; il processo di trasparenza delle decisioni EU viene accresciuto perché ogni singolo membro del CoR può, nel suo territorio, raccontare quello che succede a livello di processo decisionale europeo che per il cittadino comune a volte è difficile da capire. Probabilmente si è cercato di rendere più efficace, nel tempo, l'importanza di questi due ruoli del CoR. Il CoR, quindi, come istanza di democraticità del sistema decisionale e come "controllore" del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità delle decisioni europee», intervista ad un funzionario della Commissione COTER.

<sup>451</sup> Il Trattato di Lisbona prevede che il CoR venga consultato obbligatoriamente anche in merito a: regime dei trasposti secondo l'art. 91.2 TFUE, disposizioni per la navigazione marittima ed aerea (art. 100.2 TFUE), misure riguardanti la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori (art. 153.2 TFUE), misure, nell'ambito della politica ambientale, contro i cambiamenti climatici (art. 192 TFUE) e nel settore dell'energia (art. 194.2 TFUE). TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p.2362 ss.; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1454 ss.

<sup>452</sup> *Regolamento interno del Comitato delle Regioni*, in G.U.U.E L 65 del 05.03.2014, pp. 41-64, disponibile alla pagina web: <http://cor.europa.eu/it/documentation/Pages/rules-of-procedure.aspx>

<sup>453</sup> Committee of the Regions, *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, in: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf>

<sup>454</sup> *Protocol on the cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*, in G.U.U.E. C 102 del 05.04.2012. Il Protocollo, firmato dai presidenti delle due istituzioni il 16 febbraio 2012, governa la cooperazione tra i due corpi ed è frutto del lavoro del CoR rivolto a realizzare una collaborazione sempre più stretta con le altre istituzioni europee responsabili dell'iniziativa legislative e dell'adozione della normative UE, al fine di rafforzare la sua azione di

quale la Commissione si impegna a consultare facoltativamente il CoR nel caso in cui «l'azione dell'UE in questione può avere un impatto sulla coesione economica, sociale e territoriale»<sup>455</sup>. Grazie a tali previsioni, il CoR viene consultato per un parere in materie quali il bilancio UE o la definizione del MFF<sup>456</sup>.

---

rappresentante e difensore degli interessi delle autorità regionali e locali europee rispetto alle politiche e alla legislazione dell'UE. Negli anni, il CoR ha portato avanti relazioni inter-istituzionali sempre più forti, in particolare con la Commissione e il PE, il cui scopo è quello di contribuire a rafforzare l'impatto dei pareri del CoR in settori politicamente importanti in cui il Comitato può far valere il valore aggiunto della dimensione locale e regionale nell'elaborazione delle politiche dell'UE. La cooperazione con la Commissione europea ha preso avvio in maniera strutturata a partire dal 2001<sup>454</sup>, in conseguenza della pubblicazione del Libro Bianco della Commissione sulla "Governance europea". Il primo Protocollo di cooperazione fu firmato il 20 settembre 2001 e si prefiggeva lo scopo di «migliorare il processo di consultazione del Comitato delle regioni e di favorire la sua partecipazione al dibattito politico comunitario, anche in materia di politica di informazione e comunicazione [contribuendo] in modo concreto all'applicazione delle proposte di riforma del sistema di governo europeo formulate nel recente Libro bianco della Commissione». Gli ambiti di cooperazione si limitavano alla funzione consultativa del CoR e la sua partecipazione al dibattito politico (Commissione europea – Comitato delle Regioni, *Dichiarazione congiunta del Presidente della Commissione europea e del Presidente del Comitato delle regioni*, 20 settembre 2001, p. 1. Testo disponibile alla pagina: [www.issirfa.cnr.it/download/1242.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/1242.pdf); per la versione inglese si rimanda alla pagina web: [www.cvce.eu/content/publication/2002/5/22/af537704-85d7-4bbf-88a3-8f4d45adab8b/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/5/22/af537704-85d7-4bbf-88a3-8f4d45adab8b/publishable_en.pdf)). Nel 2005 fu firmato un nuovo Protocollo di cooperazione (con un *addendum* sulla politica di informazione adottato nel 2007) che andava a sostituire il precedente del 2001 e ampliava i settori di cooperazione tra i due organi europei, includendo il dialogo con le autorità locali e regionali, l'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'azione esterna dell'UE e la politica di informazione. Firmando il Protocollo, Commissione e CoR si adoperavano al fine di realizzare: «strengthening the Committee's consultative role by better work planning and more effective and more political follow-up; facilitating the structured dialogue with local authorities and their associations; ensuring better implementation of the subsidiarity principle; supporting the Union's external action by organising and developing dialogue with local authorities in third countries; building on communication synergies in order to bring Europe closer to the people» (European Commission – Committee of the Regions, *Protocol Governing Arrangements for Cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*, 17<sup>th</sup> November 2005, p. 1; testo disponibile alla pagina: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=51pDT5YLR6pCjD56zpcFtGP8s5snlphk5dB1ptBCKLY5Z6FJbxtc!682913849?docId=198705&cardId=198705>). L'attuale Protocollo indica quale indica diversi ambiti di collaborazione: pianificazione e procedure legislative, attività di consultazione, attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e della governance multi-livello, supporto nelle attività esterne dell'Unione e politica di informazione e comunicazione. Per quanto riguarda la cooperazione con il PE, questa è regolata dall'"Accordo di cooperazione", firmato dai Presidenti di entrambe le istituzioni, del 7 febbraio 2014. Secondo tale accordo, PE e CoR collaborano allo scopo di rinforzare la legittimità democratica dell'UE, contribuire al perseguimento della coesione economica, sociale e territoriale ed assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà. La cooperazione si sviluppa sulla base del programma legislativo annuale di lavoro della Commissione europea e sull'analisi ex-post della legislazione vigente; il piano di lavoro viene discusso due volte l'anno tra il Presidente della Conferenza dei Presidenti del PE e la sua controparte al CoR (European Parliament – Committee of the Regions, *Cooperation Agreement between the European Parliament and the Committee of the Regions*, Brussels, 07.02.2014, disponibile alla pagina: [http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/ep-cor\\_a245.pdf](http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/ep-cor_a245.pdf)).

<sup>455</sup> La Commissione si impegna a consultare per un parere il CoR nel caso sussista una delle seguenti altre condizioni: «la materia trattata rientra nelle competenze legislative o esecutive attribuite ad enti decentrati, siano essi regionali, locali o intermedi; la proposta di normativa dell'UE o le misure

Ancora, l'art. 307, co. 3, dà facoltà al CoR di formulare un proprio parere, qualora ritenga che siano in causa interessi specifici regionali, nel caso di consultazione del CESE secondo l'art. 304 TFUE. In questo modo, il CoR è legittimato indirettamente ad intervenire in materie, come la PAC, nelle quali non ha competenza specifica, ma per cui è competente il CESE.

Da ultimo, il CoR può intervenire in argomenti connessi con la politica di coesione (anche se non ricadono in materie per cui è richiesta la sua consultazione obbligatoria) tramite l'elaborazione di pareri di propria iniziativa (art. 307, comma 4 TFUE). Mentre i pareri riguardano normalmente un documento della Commissione, previsto in quello che viene chiamato il *rolling work programme* della Commissione (proposte legislative, comunicazioni della Commissione, Libri Bianchi, libri Verdi, Relazioni), ed entrano nel processo legislativo, i c.d. pareri di iniziativa vengono elaborati in merito a temi politici di interesse del CoR, ma senza che vi sia stato il ricevimento di un documento da parte della Commissione, poiché si tratta o di un tema su cui quest'ultima ha competenza esclusiva (quindi non vige l'obbligo di consultazione del CoR)<sup>457</sup> o di una politica su cui la Commissione non ha ancora deciso di elaborare un dossier<sup>458</sup>.

Riguardo ai pareri di propria iniziativa, si può ricordare il documento elaborato dal CoR (adottato nella sessione plenaria del giugno 2014) riguardante le

---

nazionali da adottare per la sua attuazione possono influenzare direttamente i bilanci locali o regionali e/o il funzionamento dell'amministrazione regionale o locale; [...]; il futuro atto legislativo riveste una particolare importanza per la sussidiarietà; le misure previste riguardano l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini europei sulle politiche dell'Unione europea negli ambiti di competenza del CdR», *Protocol on the cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*<sup>77</sup>, p. 8.

<sup>456</sup> A titolo di esempio, il Comitato ha elaborato un proprio parere in merito al Quadro finanziario pluriennale successivo al 2013 (in G.U.U.E. C 391, del 18.12.2012, pp. 31-36).

<sup>457</sup> «Ad esempio, l'anno scorso la Commissione UE doveva uscire con le linee guida sull'aviazione, però erano le linee guida sugli aiuti di stato; gli aiuti di stato sono una competenza esclusiva della Commissione, quindi la Commissione COTER non avrebbe avuto un *referral* dalla Commissione UE per tale tematica. Ciononostante, i membri del COTER ritenevano che il tema fosse comunque interessante per loro, quindi hanno fatto un parere di iniziativa. In questo caso il parere si basava comunque su qualcosa che la Commissione EU produce», intervista ad un funzionario della Commissione COTER.

<sup>458</sup> La decisione di elaborare un parere di propria iniziativa può essere presentata anche da una commissione politica se la proposta di parere si basa su una comunicazione, una relazione o una proposta legislativa di un'altra istituzione europea, trasmessa al CoR per informazione, in base alla richiesta dello Stato membro titolare dell'attuale o della prossima presidenza del Consiglio, o interamente di propria iniziativa. Nel caso di pareri interamente di propria iniziativa, la richiesta di elaborazione dev'essere presentata all'Ufficio di presidenza del CoR, il quale ha competenza a decidere in merito, da «tre dei suoi membri, da una commissione tramite il suo presidente o da trentadue membri del Comitato» (art. 44 del Regolamento interno). Pareri di iniziativa possono essere formulati anche su richiesta della Presidenza di turno del CoR che, nei suoi sei mesi di mandato, ritiene di interesse per il Comitato sviluppare una visione comune su un determinato aspetto delle politiche europee. I pareri di iniziativa, differentemente dai pareri, non entrano nella procedura ordinaria di adozione dei testi legislativi delle istituzioni europee.



politiche urbane, alle quali la Commissione faceva riferimento all'interno dei regolamenti per i fondi strutturali, riservando ad esse il 5% delle risorse del FESR, ma sulle quali non esisteva, allora, alcun documento della Commissione (*white paper* o *green paper*) che spiegasse o definisse cosa si intendeva a livello europeo per “politiche urbane”, né la Commissione si era ancora pronunciata sulla tempistica entro cui avrebbe prodotto un suo documento a riguardo. Il CoR prese l'iniziativa, dicendo che avrebbe elaborato appunto un “parere d'iniziativa” sul futuro dell'agenda europea per le politiche urbane e fu la prima istituzione ad uscire con un documento formale sul tema. Si trattava di un “parere d'iniziativa” puro, non basato su altri documenti, che intendeva anticipare ed influenzare le prospettive legislative della Commissione<sup>459</sup>.

### 2.3.1 *La commissione COTER*

Il CoR è, come il PE, un organo di natura politica, composto da un numero massimo di 350 membri titolari (a cui si aggiungono altrettanti membri “supplenti”)<sup>460</sup> provenienti da tutti gli Stati dell'UE (art. 305, comma 1 TFUE)<sup>461</sup>

<sup>459</sup> Intervista ad un funzionario della Commissione COTER.

<sup>460</sup> I membri supplenti sono indicati dai membri titolari per il caso specifico ed hanno il compito di sostituire i membri titolari nell'esercizio delle loro funzioni nel caso in cui questi ultimi non possano adempiervi (art. 5 del Regolamento interno del Comitato delle Regioni).

<sup>461</sup> La composizione del Comitato (la suddivisione dei seggi tra gli Stati membri) è determinata con decisione del Consiglio, il quale delibera all'unanimità su proposta della Commissione (art. 305, comma 2 TFUE). L'attuale composizione del CoR (per il suo sesto mandato) è stata determinata con Decisione del Consiglio n. 2014/930/UE del 16 dicembre 2014 (G.U.U.E. L 365 del 19.12.2014, pp. 143-144). Essa, però, tiene in considerazione quanto espresso dal CoR nel documento “*Raccomandazioni alla Commissione europea e al Consiglio sulla futura composizione del Comitato delle Regioni dell'Unione europea*” (R/CdR 137/2010, del 6 ottobre 2010, in: <https://dm.cor.europa.eu/corDocumentSearch/Pages/redresults.aspx?k=R%2FCdR%20137%2F2010> ) in cui il Comitato indicava i principi su cui si sarebbe dovuta basare la sua futura composizione, indicando un'eventuale suddivisione dei seggi. Per la suddivisione dei seggi si applica innanzi tutto il principio della proporzionalità demografica degressiva secondo cui: «il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi assegnati a ciascuno Stato membro deve variare in funzione della rispettiva popolazione, in modo tale che ciascuno membro del CdR proveniente da uno Stato membro più popolato rappresenti un maggior numero di cittadini rispetto a un membro del CdR proveniente da uno Stato membro meno popolato e che nessuno Stato membro meno popolato disponga di un numero di seggi maggiore di uno stato membro più popolato». Oltre a tale principio, il CoR vorrebbe che Commissione e Consiglio tenessero in considerazione anche i principi di: continuità, pluralismo, solidarietà, sostenibilità/continuità e certezza (per una disamina più approfondita si rimanda al documento del CoR, *Raccomandazioni alla Commissione europea e al Consiglio...cit.*, p. 2). L'individuazione dei membri titolari e supplenti è invece demandata agli Stati membri (ciascuno per il proprio numero di seggi disposto), secondo proprie procedure interne, lasciando al Consiglio il compito formale di adottare «l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascun Stato membro» (art. 305, comma 3). Generalmente, la selezione dei membri all'interno degli Stati membri prende in considerazione due criteri: il bilanciamento politico e il bilanciamento geografico-territoriale. Per quanto riguarda l'Italia, la ripartizione del numero dei componenti avviene su base regionale, provinciale e comunale secondo quanto disposto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2015 (G. U. Serie Generale n. 26 del

aventi un mandato politico, cioè «*rappresentanti delle collettività regionali e locali che siano titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta*» (art. 300, par. 3 TFUE)<sup>462</sup>.

L'organizzazione interna del Comitato<sup>463</sup>, composta da parte politica e da una struttura amministrativa, è molto simile a quella del PE. Secondo l'art. 1 del Regolamento interno del CoR, la struttura politica è composta da «l'Assemblea plenaria<sup>464</sup>, il Presidente<sup>465</sup>, l'Ufficio di presidenza<sup>466</sup>, la Conferenza dei presidenti<sup>467</sup>

02.02.2015). I 24 seggi dei membri titolari sono così distribuiti: 14 alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (di cui 4 a rappresentanti delle assemblee legislative); 3 alle Province e 7 ai Comuni. I 24 membri supplenti sono ripartiti come segue: 10 alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (di cui 4 a rappresentanti delle assemblee legislative); 3 alle Province e 11 ai Comuni. L'indicazione dei membri è affidata: «per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, per le Province dall'Unione delle Province d'Italia (UPI), per i Comuni dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)» (art. 2 del Decreto). Per una panoramica circa le modalità di composizione delle delegazioni nazionali da parte degli altri Stati membri si rimanda al documento del Comitato delle Regioni, «*The selection process for Committee of the Regions members Procedures in the Member States*», 2009, disponibile alla pagina: <http://cor.europa.eu/en/archived/documents/840ed860-60ca-4af6-8be9-70b795f42207.pdf>

<sup>462</sup> Come mette in evidenza Chiti, il collegamento tra mandato europeo e mandato elettivo nazionale «dà una particolare legittimazione al Comitato quale organo rappresentativo di secondo grado, come nella fase iniziale dell'integrazione europea per il Parlamento europeo»; tale collegamento è poi rafforzato dalla previsione del comma 3, art. 305 TFUE secondo cui il mandato quale membro del Comitato termina, indipendentemente dal termine naturale della carica, nel momento in cui scade il mandato elettivo nazionale (CHITI M. P., *Regioni ed Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, dicembre 2002, p. 1408).

<sup>463</sup> Per quanto l'intento del presente paragrafo sia quello di descrivere, nei tratti generali, la struttura interna del Comitato, si deve comunque fare presente che le informazioni sono state raccolte nei mesi tra gennaio 2014 e aprile 2015 e, nei casi di dettagli specifici, fanno riferimento all'organizzazione del CoR durante il precedente mandato 2010-2015 (si ricorda che i nuovi membri sono entrati in carica a partire da febbraio 2015).

<sup>464</sup> È l'organo politico e di indirizzo del Comitato, il cui ruolo è di adottare o rigettare formalmente a nome del Comitato i testi e le decisioni presentate dalle commissioni politiche. Compiti dell'Assemblea Plenaria sono: «adozione di parere, rapporti e risoluzioni; adozione del progetto di stato di previsione delle spese e delle entrate del Comitato; adozione del programma politico del Comitato all'inizio di ogni mandato; elezione del Presidente, del primo vicepresidente e degli altri membri dell'Ufficio di Presidenza; costituzione delle commissioni; adozione e revisione del Regolamento interno del Comitato; decisione sulla presentazione di un ricorso o di un'istanza d'intervento davanti alla Corte di Giustizia [presentata dal Presidente a nome del Comitato]» (art. 13 del Regolamento interno). L'Assemblea Plenaria si riunisce in media cinque volte l'anno (almeno una volta per trimestre), secondo un calendario stabilito nel corso del terzo trimestre dell'anno precedente. Essa è composta dai membri titolari delle Delegazioni nazionali ed è presieduta dal Presidente del Comitato (vedi *infra*).

<sup>465</sup> È eletto a maggioranza dalla stessa Assemblea, con mandato di due anni e mezzo, i cui compiti sono di rappresentare il Comitato e dirigerne i lavori (art. 39 del Regolamento interno). Il Presidente è assistito dal proprio Gabinetto, composto da un Capo di gabinetto e cinque *administrator*. Attualmente, il Presidente del Comitato delle Regioni è Markku Markkula

e le commissioni politiche», mentre i membri, come nel PE, sono affiliati in Gruppi Politici (GP)<sup>468</sup> e suddivisi in Delegazioni Nazionali<sup>469</sup> (rispettivamente art. 9 e art. 8 del Regolamento interno del CoR).

---

[<http://cor.europa.eu/it/about/president/Pages/president.aspx>], eletto durante la Sessione Plenaria dell'11-12 e 13 febbraio 2015, in cui si inaugurava il sesto mandato del CoR.

<sup>466</sup> L'Ufficio di Presidenza (Bureau) è il motore politico del CoR. È composto, in modo da riflettere il pluralismo politico del CoR, da: il Presidente; il primo vice-presidente; altri 28 vice-presidenti (uno per Stato membro); altri 28 membri e dai presidenti dei GP. I membri dell'Ufficio di Presidenza sono eletti dall'Assemblea Plenaria con mandato di due anni e mezzo. L'Ufficio di Presidenza, che può essere considerato l'organo esecutivo e decisionale del CoR, svolge le funzioni definite dall'art. 37 del Regolamento interno. Il Bureau si riunisce, di regola, prima di ognuna delle sessioni plenarie e due volte l'anno in riunioni straordinarie tenute nello Stato membro che detiene la Presidenza del Consiglio. Per ulteriori informazioni si rimanda agli articoli del Regolamento interno da 30 a 32 e da 34 a 46. L'elenco degli attuali componenti del Bureau si può trovare alla pagina:

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=505130&lang=en>

<sup>467</sup> È composta dal Presidente, dal primo vice-presidente e dai presidenti dei GP. Ha il compito di discutere sulle questioni sottoposte dal Presidente al fine di facilitare la ricerca del consenso politico sulle decisioni che devono essere prese dagli altri organi del CoR (artt. 47 e 48 del Reg. interno).

<sup>468</sup> I Gruppi Politici presenti al CoR sono cinque: European People's Party (EPP) [<http://web.cor.europa.eu/epp/Pages/default.aspx>], Party of European Socialists (PES) [<http://pes.cor.europa.eu/Pages/home.aspx>], Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) [<http://web.cor.europa.eu/alde>], European Alliance Group (EA) [<http://web.cor.europa.eu/ea/Pages/default.aspx>], European Conservatives and Reformists Group (ECR) [<http://web.cor.europa.eu/ecr/Pages/default.aspx>]. Essi sono i veri attori della vita del CoR poiché al loro interno si delineano obiettivi e strategie politiche. Per la costituzione di un GP occorrono almeno 18 membri o supplenti rappresentanti in totale almeno un quinto degli Stati membri; almeno la metà degli affiliati al GP dev'essere costituita da membri (art. 9, par. 2). Ogni GP nomina al proprio interno un Presidente e almeno un Vice-Presidente. Il centro direzionale del GP è l'ufficio di presidenza, la cui composizione è fissata da norme interne al GP. «Ciascun Gruppo politico è assistito da una segreteria<sup>468</sup> i cui membri fanno parte del personale del segretariato generale» del CoR (art. 9, par. 4) e beneficia, per le proprie attività, di risorse dedicate fornite dallo stesso Comitato. I GP si riuniscono immediatamente prima o in concomitanza delle sessioni plenarie e, due volte l'anno, possono tenere una riunione straordinaria (art. 9, comma 6). La composizione delle Segreterie dei GP è disponibile alla pagina: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=3397&lang=en>

<sup>469</sup> Le Delegazioni nazionali sono composte dai membri e dai supplenti provenienti da uno stesso Stato membro e ne riflettono gli equilibri politici, geografici e locali. Ogni Delegazione fissa la propria organizzazione interna, elegge un presidente e nomina un coordinatore. Il ruolo del coordinatore è di fare da tramite tra l'amministrazione del Comitato e i membri della Delegazione. A supporto delle attività di ciascuna Delegazione è predisposto «all'interno dell'amministrazione del Comitato un dispositivo di sostegno [...] volto a garantire anche che ciascun singolo membro venga informato e riceva assistenza nella sua lingua ufficiale. Tale dispositivo di sostegno rientra in un apposito servizio composto da funzionari o altri agenti del Comitato delle regioni, e assicura alle delegazioni nazionali la possibilità di avvalersi delle strutture del Comitato in modo appropriato. Il Segretario generale provvede in particolare a fornire alle delegazioni nazionali i mezzi idonei a consentire loro di tenere delle riunioni immediatamente prima o durante le sessioni plenarie» (art. 8, par. 39). Per informazioni riguardo le Delegazioni di ciascun Stato membro si consulti la pagina web: <http://cor.europa.eu/it/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx>

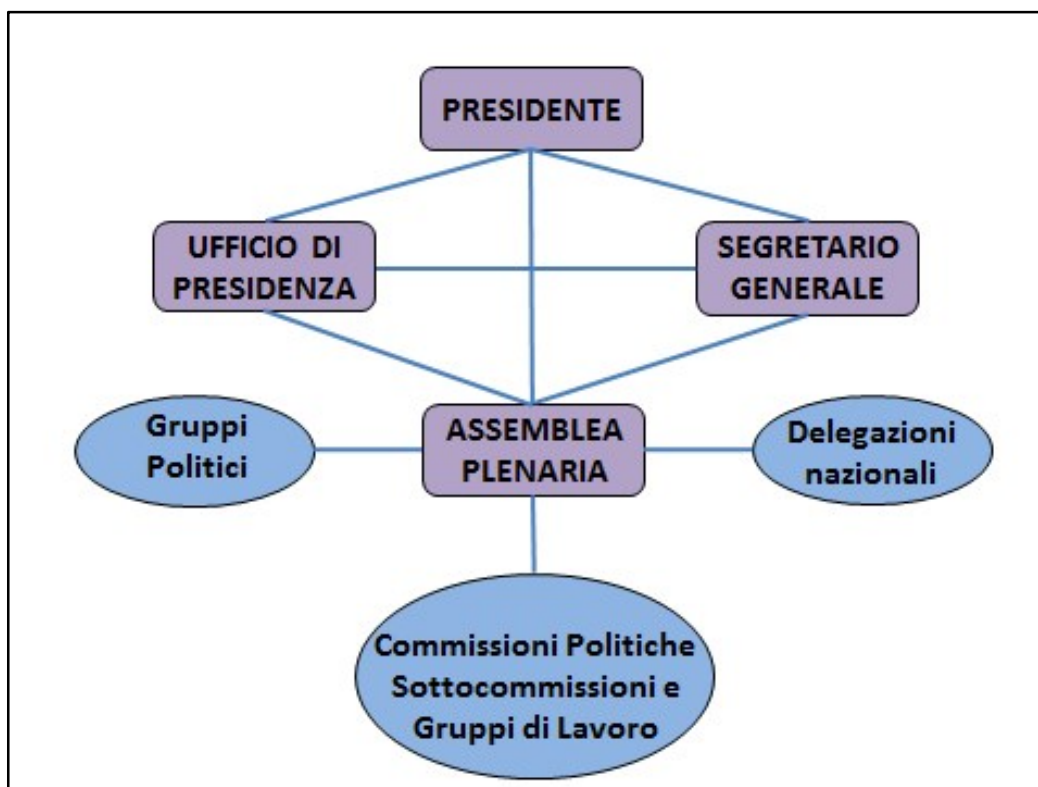


Fig. 12: Articolazione organizzativa del Comitato delle Regioni  
 Fonte: Rielaborazione da: MASCIA M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996, p. 43.

Le **commissioni politiche**<sup>470</sup>, costituite dall'Assemblea plenaria all'inizio di ogni mandato quinquennale, sono composte dai membri del CoR (ogni membro deve far parte di una commissione e, al massimo, di due), secondo una composizione che rispecchi quella della rappresentanza nazionale del Comitato (art. 49 del Regolamento interno). La nomina dei membri nelle diverse commissioni politiche è di tipo consensuale: «il membro politico esprime il suo interesse su determinate politiche (perché magari sono politiche che interessano più da vicino il suo territorio) e viene nominato, sulla base del suo interesse, nelle Commissioni che si occupano delle politiche da lui indicate»<sup>471</sup>.

Le competenze di ciascuna commissione politica sono attribuite dall'Assemblea plenaria ed ognuna ha in carico determinate politiche e tematiche europee (sulla base anche di quelle che sono le principali questioni che la Commissione europea intende affrontare durante il suo mandato, indicate nei suoi orientamenti politici e delle tematiche di interesse dello stesso Presidente del CoR).

<sup>470</sup> Artt. 49-69 del Regolamento interno del CoR.

<sup>471</sup> Intervista a funzionario del segretariato COTER.

Nello specifico, «esse elaborano progetti di parere, di rapporto e di risoluzione che vengono presentati all'Assemblea plenaria per adozione» in tutti i casi in cui il CoR ha competenza alla formulazione di pareri (artt. 51 e 41 del Regolamento interno).

Attualmente, sono presenti sei commissioni politiche<sup>472</sup>:

1. CIVEX – *Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs*<sup>473</sup>;
2. COTER – *Commission for Territorial Cohesion Policy and Budget*, all'interno della quale è stato costituito il gruppo di lavoro sul bilancio (BUDG)<sup>474</sup>;
3. ECON – *Commission for Economic Policy*<sup>475</sup>;
4. ENVE – *Commission for Environment, Climate change and Energy*<sup>476</sup>;
5. NAT – *Commission for Natural Resources*<sup>477</sup>;
6. SEDEC – *Commission for Social Policy, Education, Employment, Research and Culture*<sup>478</sup>.

<sup>472</sup>L'attuale strutturazione delle commissioni differisce rispetto al precedente mandato del CoR (2010-2015), in cui non erano presenti le commissioni ECON e SEDEC ed erano, invece, operanti le commissioni ECOS (*Commission for Economic and Social Policy*) e EDUC (*Commission for Education, Youth, Culture and Research*). Come si può notare dai nominativi delle quattro commissioni nominate, durante il presente mandato è stata operata una rimodulazione delle competenze tra commissioni, dando maggior peso alle questioni di politica economica. Tali modifiche sono frutto di una riflessione operata

<sup>473</sup>La Commissione CIVEX è responsabile per il coordinamento del lavoro del CoR in merito a: giustizia e affari interni, diritti e libertà fondamentali, regolamentazione intelligente e riduzione degli oneri amministrativi, governance multi-livello, governance regionale e locale, relazioni esterne e politica di vicinato, negoziati e trattati internazionali. Per ulteriori informazioni si veda la pagina web della commissione: <http://cor.europa.eu/it/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=CIVEX>.

<sup>474</sup> Pagina ufficiale della Commissione COTER: <http://cor.europa.eu/it/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=COTER>

<sup>475</sup>La Commissione ECON è responsabile per il coordinamento del lavoro del CoR in merito a: politica industriale e per le PMI, politica economica e monetaria, governance economica e semestre europeo, mercato interno, commercio internazionale, politica della concorrenza e aiuti di stato. Per ulteriori informazioni si veda la pagina web della commissione: <http://cor.europa.eu/it/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=ECON>

<sup>476</sup>La Commissione ENVE è responsabile per il coordinamento del lavoro del CoR in merito a: cambiamento climatico, energie rinnovabili, politica ambientale, reti trans-europee per il settore energetico, politiche spaziali per lo sviluppo territoriale. Per ulteriori informazioni si veda la pagina web della commissione: <http://cor.europa.eu/it/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=ENVE>.

<sup>477</sup>La Commissione NAT è responsabile per il coordinamento del lavoro del CoR in merito a: sviluppo rurale e politica agricola, pesca, politica marittima, salute pubblica, protezione dei consumatori, foreste, protezione civile e turismo. Per ulteriori informazioni si veda la pagina web della commissione: <http://cor.europa.eu/it/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=NAT>.

<sup>478</sup>La Commissione SEDEC è responsabile per il coordinamento del lavoro del CoR in merito a: politica occupazionale, politica e protezione sociale, mobilità, educazione e formazione, ricerca, innovazione e tecnologia, agenda digitale, società dell'informazione e ICT, industria audio-visiva e media, gioventù e sport, promozione delle minoranze linguistiche, cultura e diversità. Per ulteriori informazioni si veda la pagina web della

Per quanto riguarda la preparazione dei pareri del Comitato in merito alla politica di coesione, la commissione di riferimento è la COTER, che ha competenza in materia di: coesione economica, sociale e territoriale; fondi strutturali; pianificazione spaziale; politica urbana; *housing*; trasporti (incluse le TEN-T); macro-regioni; cooperazione territoriale, compresi i GECT (Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale); indicatori e statistiche regionali. La COTER è composta da 120 membri, un *Chair* che la presiede<sup>479</sup>, un vice *Chair* (che presiede la commissione nel caso di assenza del *Chair*) e un secondo vice *Chair*, la cui carica è di due anni e mezzo a partire dalla loro elezione, durante la seduta costitutiva della commissione, ovvero la prima riunione all'inizio del nuovo mandato quinquennale. All'interno della commissione, i GP designano un proprio coordinatore avente il compito di sostenere la visione politica del proprio GP all'interno della commissione di cui fa parte e coordinare gli altri esponenti del GP in commissione. La commissione si riunisce cinque volte l'anno, di cui una all'esterno.

All'interno della COTER è stato poi istituito il gruppo di lavoro<sup>480</sup> per il bilancio con competenze su: bilancio europeo annuale; quadro finanziario pluriennale; finanza regionale e locale.

Per il suo lavoro, la commissione è assistita da un **segretariato tecnico** di supporto, i cui compiti sono: «occuparsi dell'organizzazione dei meeting di commissione; preparare i pareri dal punto di vista tecnico, quindi fornire analisi politiche sui temi su cui verranno fatti i pareri; occuparsi dell'organizzazione delle attività con rilevanza esterna dei membri della commissione (es. un membro viene invitato a parlare in una conferenza organizzata del EESC o dal PE, ci occupiamo della sua presenza alla conferenza, a volte prepariamo i *breafing*/discorsi sul tema della conferenza e di tutte le pratiche amministrative dovute a rimborsi e altri aspetti finanziari); [...]attività di *follow-up*», cioè assicurarsi che le istanze presentate dal CoR abbiano visibilità in sede di testo legislativo finale»<sup>481</sup>, nonché fare da raccordo con le altre commissioni del CoR, attraverso i rispettivi segretariati tecnici, e con il Segretariato generale<sup>482</sup> del Comitato, oltre che con i livelli amministrativi delle altre

---

commissione:<http://cor.europa.eu/it/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=SEDEC>

<sup>479</sup> L'attuale Chair è Raffaele Cattaneo, Consigliere regionale e Presidente del Consiglio regionale della Regione Lombardia.

<sup>480</sup> Al loro interno, le commissioni possono costituire, in casi motivati, gruppi di lavoro per la gestione di tematiche specifiche, di cui possono far parte anche membri di altre commissioni (art. 62 del Regolamento interno).

<sup>481</sup> Intervista a funzionario del segretariato COTER.

<sup>482</sup> I segretariati tecnici delle commissioni politiche, così come le segreterie dei GP fanno parte dell'organizzazione amministrativa del Comitato delle Regioni diretta dal Segretariato generale del CoR (art. 70 del Regolamento interno), sotto la direzione del Segretario generale (SG). L'organizzazione del Segretariato generale è definita dall'Ufficio di presidenza su proposta del SG, in modo tale che siano garantiti il funzionamento del Comitato e dei suoi organi e l'assistenza ai membri

istituzioni europee, in particolare quelli della Commissione REGIO della EC e della commissione REGI del PE.

Il segretariato tecnico (definito come Unità, nello specifico Unità C.1)<sup>483</sup> è composto da un **Capo Unità**, dall'**assistente del Capo Unità**, da otto *administrator*, ognuno dei quali è responsabile di specifiche materie di competenza della commissione e da due *assistant*, il cui ruolo è fornire un supporto di tipo generale alla commissione politica e al segretariato di cui fanno parte. Esso è sotto la responsabilità di una Direzione (C)<sup>484</sup>, la quale, a sua volta, risponde del suo operato al Segretariato generale del CoR (vedi figure 12 e 13).

---

nell'espletamento del loro mandato. Il Segretario generale è assunto dall'Ufficio di presidenza per un mandato di cinque anni, rinnovabile una sola volta per un massimo di altri cinque anni. Egli «assicura l'esecuzione delle decisioni prese dall'Ufficio di presidenza o dal Presidente [...] partecipa con funzioni consultive alle riunioni dell'Ufficio di presidenza [e ne redige il verbale...].espleta le proprie funzioni sotto l'autorità del Presidente [e] mette a disposizione dell'Ufficio di presidenza la relazione annuale di attività, in cui rende conto dell'esercizio delle sue funzioni di ordinatore delegato, e ne presenta una sintesi per eventuale discussione» (artt. 71 e 72 del Regolamento interno). Il Segretario generale è assistito dal proprio Gabinetto (composto dal Capo di Gabinetto, da due *administrator* e due *assistant*) il cui compito è di assistere il SG nel dirigere e coordinare il lavoro delle Direzioni in cui è suddivisa l'amministrazione del CoR e consigliarlo sulle questioni politiche e amministrative. L'organigramma amministrativo del CoR è poi composto (in una maniera che rispecchia l'organizzazione amministrativa della Commissione europea) da Direzioni (guidate da un Direttore e un vice-direttore) a loro volta suddivise in Unità (ciascuna sotto la responsabilità di un Capo Unità) secondo una gerarchia per la quale le Unità rispondono alla propria Direzione e le Direzioni rispondono al SG (si vedano le figure 12 e 13).

<sup>483</sup> Le segreterie delle commissioni politiche sono strutturate come Unità facenti ora capo a due diverse Direzioni (B e C). Rispettivamente: NAT – B.1; ENVE – B.2; CIVEX – B.3; COTER – C.1; ECON – C.2; SEDEC – C.3.

<sup>484</sup> L'organigramma amministrativo del CoR è composto (in una maniera che rispecchia l'organizzazione amministrativa della Commissione europea) da Direzioni (guidate da un Direttore e un vice-direttore) a loro volta suddivise in Unità (ciascuna sotto la responsabilità di un Capo Unità) secondo una gerarchia per la quale le Unità rispondono alla propria Direzione e le Direzioni rispondono al SG.

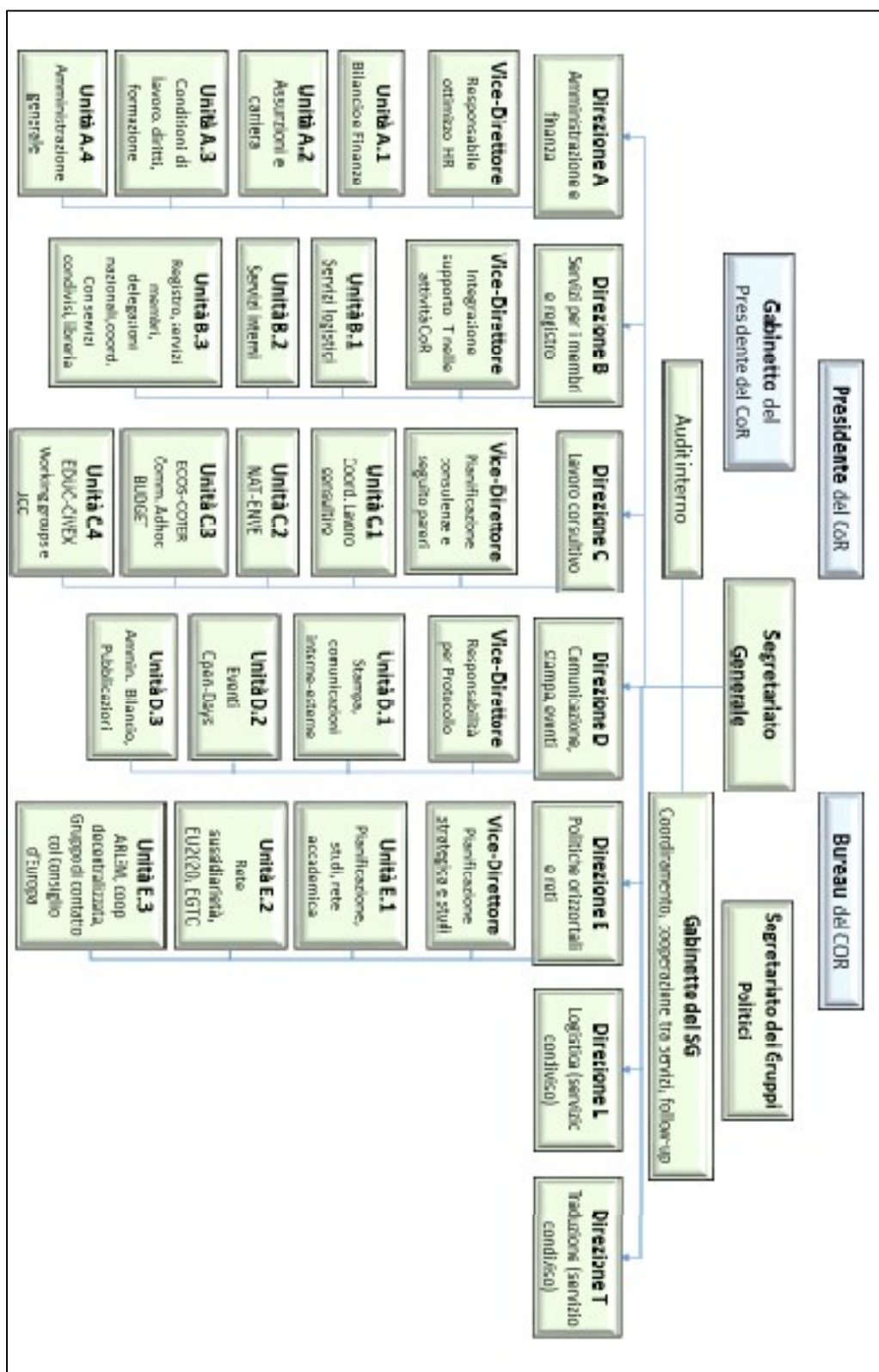


Fig. 13: Organigramma del Comitato delle Regioni al 1° settembre 2014

Fonte: Comitato delle

Regioni, [http://cor.europa.eu/en/about/Documents/organigramme\\_09\\_2014\\_EN.pdf](http://cor.europa.eu/en/about/Documents/organigramme_09_2014_EN.pdf)



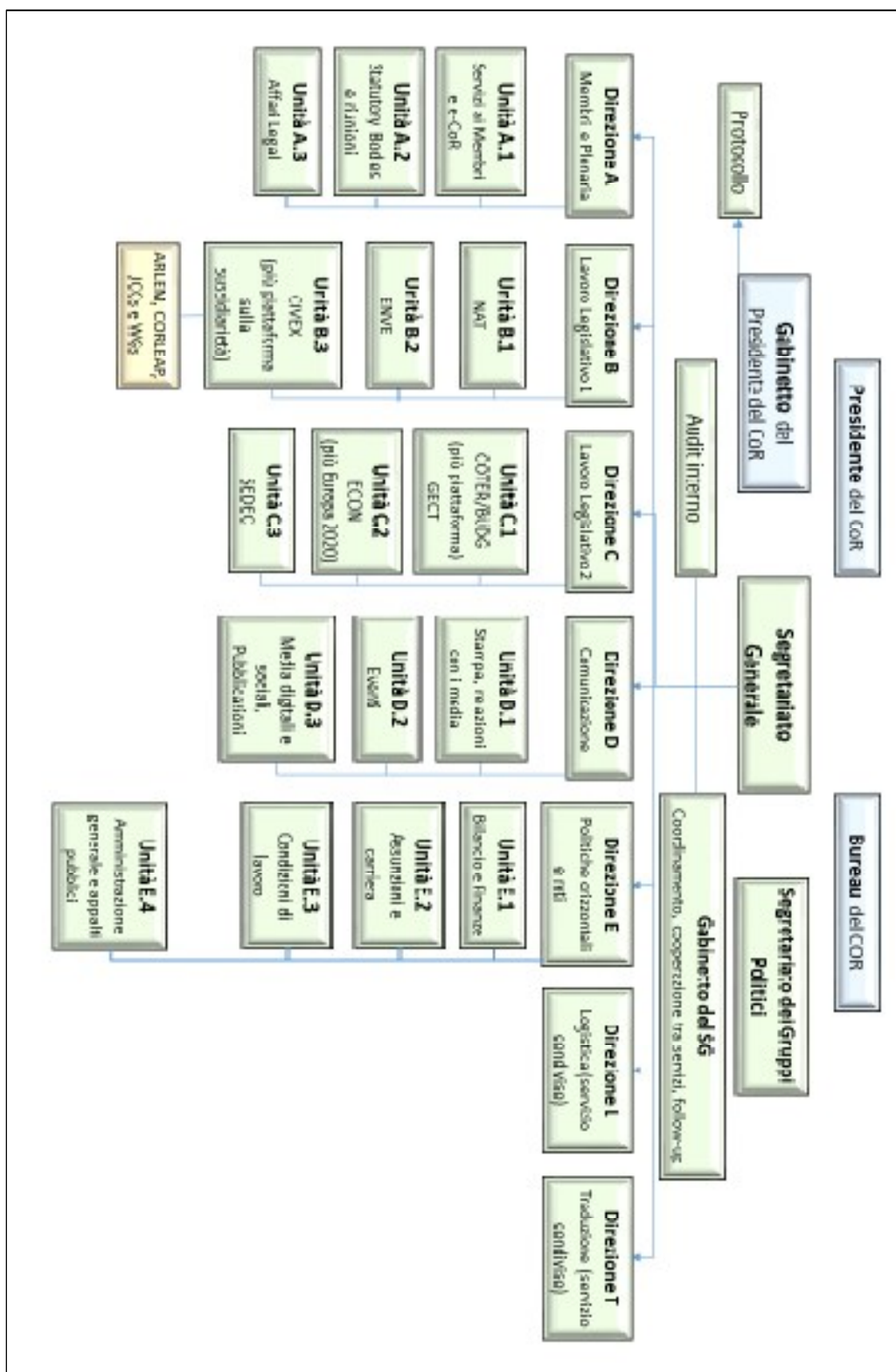


Fig. 14: Organigramma del Comitato delle Regioni a partire dal 1 novembre 2015

Fonte: Comitato delle Regioni, <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/organigramme.pdf>

### 2.3.2 Il ruolo della commissione COTER nel processo legislativo europeo per l'adozione dei regolamenti del "Pacchetto sulla Coesione"

Il Trattato di Lisbona assicura la presenza del CoR in tutte le fasi del processo legislativo: pre-legislativa, legislativa e attuativa.

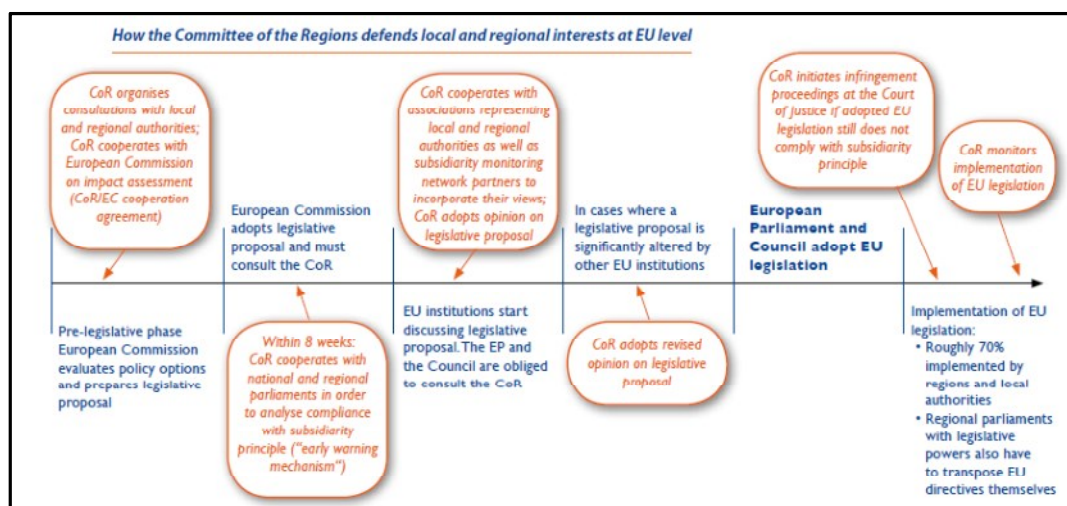


Fig. 15: Attività del Comitato delle Regioni durante il processo legislativo europeo

Fonte: Committee of the Regions, *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, cit. p. 3

In particolare per quanto riguarda la definizione della politica di coesione 2014-2020, il CoR ha contribuito tramite pareri di propria iniziativa o richiesti sulla base dell'art. 307 TFUE già a partire dal 2007, quando, a livello di Commissione Europea, è iniziata la discussione interna sul futuro della politica di coesione post 2013.

Tra il 2007 e il 2011, anno in cui è stata presentata la proposta contenente il pacchetto di regolamenti sulla politica di coesione, il CoR, sulla base del programma di lavoro della Commissione, ha infatti elaborato una serie di pareri su argomenti e temi affini alla politica di coesione, miranti ad offrire la visione delle regioni sulle tematiche trattate e ad influire sulla visione della Commissione stessa relativa alla futura politica di coesione<sup>485</sup>. Inoltre, all'interno della commissione COTER-IV

<sup>485</sup> Si ricordano in particolare i pareri in merito a: la "Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale", adottato nel novembre 2008 sulla base del documento della Commissione COM (2008) 371 final (CdR 273/2008); la coesione territoriale, adottato nel febbraio 2009 (CdR 274/2008); la "Sesta relazione intermedia su coesione economica e sociale", adottato nel novembre 2010 sulla base del documento della Commissione COM (2009) 295 (CdR 209/2009); il parere di prospettiva sul

(ovvero quella del quarto mandato del CoR, dal 2006 al 2010) venne istituito un Gruppo di Lavoro sulla politica di coesione<sup>486</sup>, il quale lavorò dal gennaio al novembre del 2008 al fine di elaborare documenti tematici in merito a diversi argomenti (la filosofia generale e le priorità della politica, il concetto di coesione territoriale, le modalità di attuazione e la governance, nonché gli aspetti economici e sociali della coesione) che fossero di supporto ai relatori della commissione COTER nell'elaborazione dei pareri.

Specificatamente in merito alle proposte di regolamento contenute all'interno del pacchetto sulla coesione, il CoR ha elaborato sette pareri<sup>487</sup>, di cui uno di propria iniziativa, relativi a: proposta di Regolamento Generale sui Fondi del Quadro Strategico Comune<sup>488</sup>; proposta di Regolamento sul FESR (ERDF)<sup>489</sup>; proposta di Regolamento relativo al Fondo Sociale Europeo (ESF)<sup>490</sup>; proposta di Regolamento sul Fondo di Coesione<sup>491</sup>; proposta di Regolamento sulla Cooperazione Territoriale Europea<sup>492</sup>; Quadro Strategico Comune<sup>493</sup>; risoluzione sul Pacchetto Legislativo sulla

“Futuro della politica di coesione”, sulla base del Rapporto Barca e della lettera della Commissione del 24 agosto 2009, adottato nell'aprile 2010 (CdR 210/2009); il parere, elaborato su richiesta della presidenza belga, in merito a “Il ruolo della politica di coesione nell'attuazione della strategia Europa 2020”, adottato nell'ottobre 2010 (CdR 223/2010); sulla “Quinta relazione sulla coesione”, adottato nell'aprile 2011 (CdR 369/2010) e il parere di prospettiva su il “Futuro del FSE dopo il 2013”, adottato nell'aprile 2011 (CdR 370/2010).

<sup>486</sup> Il Gruppo di Lavoro fu proposto durante la riunione COTER del 14 settembre 2007 e la proposta fu approvata dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 9 ottobre 2007 (R/CdR 201/2007 punto 7, lettera c). Era composto da alcuni membri di ciascun gruppo politico facenti parte della commissione COTER, scelti dagli stessi Gruppo Politici e nominati durante la riunione COTER del 9 novembre 2007 (CdR 305/2007). Per la disamina dei lavori del GdL si rimanda ai seguenti documenti CdR: 71/2008, 131/2008, 186/2008, 284/2008,

<sup>487</sup> L'impatto di tali pareri sulla legislazione europea verrà messo in evidenza nel corso del successivo capitolo dedicato all'esposizione nel dettaglio delle principali novità del pacchetto regolamentare per la politica di coesione 2014-2020. Tutti i pareri sono disponibili on-line, sul sito del Comitato delle Regioni, al seguente link: <https://toad.cor.europa.eu/CORWorkInProgress.aspx>. Inoltre, sullo stesso sito, è possibile trovare un quadro riassuntivo dell'iter di approvazione di ciascun parere, l'attività del relatore incaricato e l'impatto sulla legislazione finale. Nelle note di seguito il link di riferimento per tale quadro riassuntivo.

<sup>488</sup> CdR 4/2012. Commissione COTER, rapporteur: Catuscia Marini (IT/PES): <http://cor.europa.eu/it/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%204/2012>

<sup>489</sup> CdR 5/2012. Rapporteur: Michael Schneider (DE/EPP): <http://cor.europa.eu/it/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205/2012>

<sup>490</sup> CdR 6/2012. Rapporteur: Konstantinos Simitsis (EL/PES): <http://cor.europa.eu/it/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%206/2012>

<sup>491</sup> CdR 7/2012. Rapporteur: Romeo Stavarache (RO/ALDE): <http://cor.europa.eu/it/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%207/2012>

<sup>492</sup> CdR 647/2012. Rapporteur: PetrOsvald (CZ/PES): <http://cor.europa.eu/it/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%20647/2012>

Politica di Coesione post-2013<sup>494</sup>. Di seguito si descriverà il processo attraverso cui il CoR è arrivato all'adozione di tali pareri e che impatto hanno avuto sulla legislazione europea<sup>495</sup>.

Da ricordare che, parallelamente al dibattito e ai negoziati sulla politica di coesione, si svolgevano quelli sui regolamenti relativi al quadro finanziario 2014-2020, al bilancio dell'UE e alla revisione del sistema di risorse proprie dell'Unione, alla cui adozione era vincolata quella dei regolamenti sui fondi strutturali. Il CoR, in virtù dell'estrema importanza della materia, decise, durante la riunione dell'Ufficio di Presidenza del 10 febbraio 2010 (all'inizio del quinto mandato del CoR)<sup>496</sup>, di costituire una commissione *ad hoc* sul bilancio UE composta da 11 membri (più undici supplenti) il cui mandato era quello di: «elaborare un progetto di parere del CdR sulla proposta della Commissione europea relativa alla revisione del quadro finanziario dell'Unione europea, e presentare tale progetto all'Assemblea plenaria; elaborare gli altri pareri ritenuti opportuni dall'Ufficio di presidenza in relazione al dibattito di bilancio nell'Unione europea; garantire la coerenza tra i diversi pareri delle commissioni del CdR e le prese di posizione di quest'ultimo riguardo al dibattito di bilancio e ai processi di revisione e di riforma in corso; agire, se necessario, in qualità di interfaccia politica con le altre istituzioni interessate, e in particolare con le commissioni del Parlamento europeo più direttamente interessate, la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e le presidenze dell'Unione europea; rappresentare il CdR all'esterno, nelle forme più appropriate, durante l'intera durata del dibattito di bilancio»<sup>497</sup>. La commissione avrebbe dovuto operare per tutta la durata del mandato (fino al 2015) con una revisione intermedia nel giugno 2012. La prima riunione della commissione temporanea si svolse il 13 aprile 2010<sup>498</sup>.

- **Fase pre-legislativa.**

L'elaborazione dei pareri relativi al pacchetto legislativo sulla politica di coesione (così come qualsiasi altro parere) era un'attività programmata all'interno del *work programme* annuale (*WP*) della commissione COTER del 2011, elaborato

---

<sup>493</sup> CdR 2027/2012. Rapporteur: Marek Woźniak (PL/EPP).

<sup>494</sup> CdR 2233/2012. Rapporteur: Marek Woźniak (PL/EPP).

<sup>495</sup> Gli ultimi due pareri elencanti hanno avuto un iter differente che verrà illustrato successivamente nel paragrafo.

<sup>496</sup> R\_CDR 11/2010\_PT6\_NB

<sup>497</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>498</sup> CDR 58/2010\_PV

sulla base delle priorità politiche della presidenza del CoR, del programma di lavoro annuale del CoR<sup>499</sup> e del programma di lavoro della Commissione europea.

Il segretariato COTER, a partire dalla pubblicazione da parte della Commissione europea della propria *roadmap* (quindi degli atti che essa intende pubblicare durante l'anno) in cui indicava l'adozione delle proposte in questione, ha seguito il ciclo di vita dei dossier in modo da essere preparato nel momento in cui si sarebbe aperto ufficialmente il procedimento in CoR per l'elaborazione dei relativi pareri. Inoltre, ha organizzato consultazioni con le autorità locali e regionali sui tali tematiche e cooperato con la stessa Commissione europea alla valutazione d'impatto.

---

<sup>499</sup> L'elaborazione di un parere, sia esso di iniziativa o richiesto secondo l'art. 307 TFUE, è sempre un atto in qualche modo programmato sulla base di quelle che sono le priorità del CoR durante i cinque anni di mandato. Tali priorità, indicate per macro-argomenti, «sono definite attraverso il consenso di tutti i gruppi politici», facendo riferimento a quelli che sono gli Orientamenti politici della Commissione europea e il suo *CWP* annuale, e poi adottate con risoluzione dall'Assemblea plenaria del CoR. Nel contesto delle priorità generali dell'istituzione, ogni commissione politica (nello specifico il segretariato della commissione politica) prepara, nell'autunno di ogni anno, il *draft* di quello che viene chiamato “*work programme*” (*WP*) per l'anno successivo; il *draft* viene inviato ai gruppi politici i quali possono emendarlo, anche aggiungendo od eliminando elementi, sempre con il consenso di tutti i gruppi politici<sup>499</sup>; una volta fatto questo lavoro tra il segretariato della commissione politica e il segretariato dei gruppi politici, il *work programme* viene presentato, generalmente, nell'ultima commissione dell'anno solare; una volta adottato dalla commissione non viene inviato al *Bureau* (che, appunto, si occupa anche delle decisioni riguardanti i lavori interni del CoR) che vota l'approvazione del *WP*, solitamente in gennaio. Quindi, a gennaio di ogni anno, vengono adottati i *WP*, di conseguenza le priorità per quello stesso anno. A livello sia di commissione politica che di CoR istituzione, la definizione delle priorità è essenzialmente una questione politica, avvenendo solo con il consenso di tutti i gruppi politici, e la mediazione tra i diversi interessi «è una questione di pura prassi, non definita in procedure codificate, anche perché il documento, finché non va in commissione per l'adozione, è un documento di lavoro» (intervista a funzionario del segretariato COTER). Anche il *WP* delle commissioni politiche è definito tendendo in considerazione il *CWP*: tra gli argomenti individuati dalla Commissione per il suo lavoro dell'anno successivo (i dossier legislativi che la EC pianifica di pubblicare), ogni commissione politica del CoR individua quelli che sono di suo maggiore interesse e li inserisce nel proprio *WP*, indicando, così, le politiche di cui la commissione stessa si occuperà durante l'anno. I singoli dossier (i pareri specifici) vengono invece specificati successivamente nel c.d. *on-going WP*, cioè il *WP* che si aggiorna mano a mano che si aggiorna anche il *WP* e la *roadmap* della Commissione europea. In riferimento al pacchetto sulla coesione, i documenti rilevanti sono: Comitato delle Regioni, *Priorità politiche 2010-2012*, dell'allora Presidente del CoR Mercedes BRESSO, disponibile al link <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/Political%20Priorities%202010-2012/IT.pdf>; Comitato delle Regioni, *Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema “Le priorità del Comitato delle Regioni per il 2011 sulla base del programma legislativo e di lavoro della Commissione Europea”*, del 2 dicembre 2010 (CdR 261/2010 fin); Comitato delle Regioni, *127° Riunione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni del 26 gennaio 2011. Punto 5: Programma di lavoro delle commissioni del Comitato delle Regioni per il 2011*, del 12 gennaio 2011 (R/CdR 397/2010, punto 5); Comitato delle Regioni, *Work Programme for 2012 of the Commission for Territorial Cohesion Policy (COTER)*, del 29 febbraio 2012 (CdR 370/2011).

- **Fase legislativa**

Vista l'importanza del dossier relativo al pacchetto legislativo sui fondi strutturali, la sua attribuzione da parte del Presidente del CoR alla commissione COTER è avvenuta ben prima dell'invio della proposta legislativa da parte della Commissione<sup>500</sup>. All'interno della COTER, la nomina dei relatori (*rapporteur*)<sup>501</sup>, cioè del membro della commissione che, come politico, si fa carico di elaborare il progetto di parere, presentarlo in commissione e in plenaria e difenderlo presso le altre istituzioni, è avvenuta durante la riunione del 4 luglio 2011<sup>502</sup> (oltre tre mesi prima della pubblicazione delle proposte di regolamento)<sup>503</sup>. In quell'occasione

---

<sup>500</sup> L'attribuzione di uno specifico parere ad una commissione parlamentare (chiamata commissione responsabile) avviene, ad opera del Presidente del CoR, appena il CoR riceve i documenti da parte del Consiglio, della Commissione o del PE (art. 42, par. 1 del Regolamento interno). <sup>500</sup>«Se l'argomento di un parere rientra nelle competenze di più di una commissione, il Presidente designa la commissione responsabile dell'elaborazione del parere e, all'occorrenza, può proporre all'Ufficio di presidenza di creare un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti delle commissioni interessate» (art. 42, par. 2 del Regolamento interno). Come si può notare dalla disposizione, la procedura all'interno del CoR differisce rispetto a quella interna al PE poiché non si prevedono le due tipologie di commissioni: responsabile per merito e responsabile per opinione. Nel caso del dossier in questione, il Presidente affidò alla commissione COTER anche il parere sul FSE, chiedendo che si instaurasse una cooperazione tra la COTER e la commissione ECOS, anch'essa responsabile in materia. Nel caso del pacchetto sui fondi strutturali l'assegnazione è avvenuta prima

<sup>501</sup> Secondo il Regolamento interno, è possibile la nomina di un *rapporteur* generale (che dev'essere comunque un membro della commissione interessata) ad opera dell'Assemblea plenaria (o del Presidente se i tempi sono troppo ristretti) su proposta dell'Ufficio di presidenza, nel caso in cui la commissione non possa elaborare il parere entro i termini previsti. In tal caso, il processo di elaborazione del parere non si svolgerà in commissione e il *rapporteur* presenterà il proprio progetto di parere direttamente in sessione plenaria (art. 43). Per i pareri basati su rinvii istituzionali o documenti inviati al CoR per informazione, il *rapporteur* può cominciare il suo lavoro sul progetto di parere prima della nomina formale da parte della commissione. Per i pareri di propria iniziativa, per i quali è necessaria una decisione formale del *Bureau*, il *rapporteur* deve invece attendere la nomina in commissione e l'approvazione del *Bureau* che autorizza la richiesta della commissione di elaborazione del parere (Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions. Guide for members*, gennaio 2015, disponibile alla pagina: <https://toad.cor.europa.eu/manuals/2461%20Guide%20Rapporteur%20en.pdf>)

<sup>502</sup> Il *rapporteur* viene nominato dai membri della commissione responsabile durante la riunione di commissione, sulla base della proposta presentata dai coordinatori dei gruppi politici (art. 61 del Regolamento generale). Questi ultimi, immediatamente prima della riunione della commissione, si riuniscono in camera, insieme a presidente e vice-presidente di commissione, per decidere politicamente a chi affidare il dossier. Le riunioni dei coordinatori politici sono preparate dai segretariati delle commissioni e dei gruppi politici; ogni gruppo politico decide se proporre o meno un proprio candidato come *rapporteur* durante la propria riunione preparatoria. Differentemente dalla procedura in seno alle commissioni del PE, all'interno del CoR non è prevista la figura dello scado *rapporteur*, «quindi è solo un gruppo politico a redigere il dossier per il parere [mentre] gli altri gruppi politici collaborano tramite gli emendamenti ed altri strumenti» Informazioni ricavate da: intervista a funzionario del segretariato COTER; Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs...cit.*

<sup>503</sup> Ciò è stato possibile in virtù delle strette relazioni interistituzionali intercorrenti tra Commissione europea e CoR che permettono al Comitato di essere costantemente aggiornato su e coinvolto nel lavoro della Commissione. Infatti, secondo il Protocollo di cui già detto, la Commissione deve presentare le proprie priorità strategiche per l'anno seguente di fronte al CoR, e il CoR, nel primo

furono nominati cinque relatori per parere rispettivamente per: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (regolamento generale); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di sviluppo regionale (regolamento FESR); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo di coesione (regolamento Fondo di coesione); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo sociale europeo (regolamento FSE); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione territoriale europea (CTE)<sup>504</sup>

Successivamente all'adozione delle proposte regolamentari da parte della Commissione e al loro invio a PE, Consiglio, CoR e Comitato economico e sociale, si è potuto dare ufficialmente avvio alla fase legislativa del dossier, in cui il CoR, oltre ad elaborare il proprio parere sulle proposte della Commissione, può essere consultato anche da PE e Consiglio secondo l'art. 307 TFUE e coopererà con i parlamenti nazionali e regionali al fine di valutare il rispetto del principio di sussidiarietà<sup>505</sup> da parte della proposta stessa (*early warning mechanism*).

---

semestre di ogni anno, elabora una risoluzione (basata sulle priorità politiche del CoR e sul seguito delle precedenti opinioni) indirizzata alla Commissione e contenente le principali posizioni del Comitato riguardo il programma di lavoro della Commissione per l'anno successivo. Tale previsione, insieme a quelle riguardanti il rispettivo scambio di informazioni, i contatti tra le due istituzioni (a livello politico e di servizi) durante le fasi di pianificazione e legislazione, la richiesta di un ruolo proattivo del Comitato attraverso i suoi pareri di iniziativa, la consultazione del CoR in seguito alla modifica della proposta legislativa della Commissione (su cui il CoR aveva già espresso parere) a seguito del processo legislativo, lo sviluppo di una strategia per la consultazione delle autorità locali e regionali in accordo con il principio della buona governance e l'approccio multilivello e la costruzione del dialogo strutturato con le associazioni, denotano la volontà e l'impegno dei due organismi a «intensify their collaboration in order to increase the sinergie between their respective activities, in particular in the context of the EU 2020 strategy<sup>503</sup>, the economic, social and territorial cohesion, and especially in the implementation of cross-border, interregional and transnational cooperation» (punto 15) e al fine dell'elaborazione di politiche e normative europee che tengano effettivamente conto delle diverse realtà territoriali dell'Unione, nell'ottica dello sviluppo di una “cultura della sussidiarietà, e siano, allo stesso tempo, condivise da queste ultime.

<sup>504</sup> I suddetti relatori erano, nell'ordine: Catuscia Marini (IT/PSE), Michael Schneider (DE/PPE), Romeo Stavarache (RO/ALDE), Konstantinos Simitsis (EL/PSE), Petr Osvald (CZ/PSE), Michel Delebarre (FR/PSE). Per ulteriori informazioni si rimanda al verbale della riunione CdR 228/2011.

<sup>505</sup> Nel 2005 il Comitato delle Regioni ha creato il “*Subsidiarity Monitoring Network*” (attivo dal 2007) vuole assicurare il coinvolgimento delle autorità locali e regionali nello sviluppo, nell'attuazione e nella valutazione delle politiche UE e intende facilitare lo scambio di informazioni tra le autorità locali e regionali dell'UE e il livello europeo in merito ai documenti e alle proposte politiche e legislative della Commissione europea che, una volta adottate, abbiano un impatto diretto sugli enti sub-statali. La rete, composta da 154 partecipanti, include cinque categorie di partner: parlamenti o assemblee rappresentanti regioni con poteri legislativi; governatori o esecutivi rappresentanti regioni con poteri legislativi; autorità regionali e locali senza poteri legislativi; associazioni di autorità locali e/o regionali; altro. Per maggiori informazioni si rimanda al sito web del Network: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesm/Pages/The-SMN-Partners.aspx>

Una volta ricevuti i dossier dalla Commissione, i *rapporteur* hanno potuto iniziare il lavoro di preparazione del progetto di parere con l'ausilio del segretariato della commissione<sup>506</sup>. L'elaborazione del parere è fissata da termini predeterminati. Secondo il regolamento interno, il progetto di parere deve essere presentato dalla commissione entro i termini previsti dal calendario inter-istituzionale (stabilito alla fine dell'anno precedente); solitamente, «il numero massimo di riunioni per l'esame di un progetto di parere è fissato a due, esclusa la prima riunione dedicata all'organizzazione dei lavori. In casi eccezionali l'Ufficio di presidenza può autorizzare lo svolgimento di riunioni supplementari per la discussione di un progetto di parere, oppure prorogare il termine previsto per la sua presentazione» (art. 54).

Per quanto riguarda i pareri in questione, il calendario (*on going programme*) prevedeva inizialmente tre riunioni per la preparazione e l'esame del parere, prima dell'adozione in plenaria: una tavola rotonda per discutere circa il pacchetto legislativo presentato dalla Commissione, dove sarebbero stati presenti anche rappresentanti della DG REGIO (per presentare le proposte) e del PE (il relatore del progetto di regolamento sul FESR alla commissione REGI), durante la riunione COTER del 19 ottobre 2011; il dialogo strutturato (*exchange of views*) nella successiva riunione del 5 dicembre, in cui i relatori avrebbero presentato i propri "*working document*" (documento di lavoro)<sup>507</sup> al fine di suscitare una prima

---

<sup>506</sup>All'interno del segretariato uno o più funzionari sono nominati responsabili (*responsible administrator*) per assistere il relatore nel suo lavoro, predisporre i documenti necessari, seguire il parere in commissione, in plenaria e durante il processo interno alle altre istituzioni UE e mantenere le relazioni inter-istituzionali. Compiti iniziali dei *responsible administrator* è quello di predisporre la "*analytical note*" (nota analitica) e raccogliere i "*background documents*" (documenti di riferimento). La nota analitica contiene: un'analisi del dossier sul quale si basa l'opinione; il richiamo a precedenti pareri del CoR sullo stesso argomento o su argomenti affini; una valutazione circa l'importanza della proposta legislativa per le autorità locali e regionali; un riassunto del processo decisionale inter-istituzionale, dei relativi documenti delle altre istituzioni e la posizione degli *stakeholder* e delle associazioni europee delle autorità regionali e locali; suggerimenti al relatore su posizioni politiche e messaggi chiave che il progetto parere potrebbe contenere (non sono vincolanti per il *rappporteur*); un'analisi sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte della proposta legislativa<sup>506</sup>. La nota analitica viene fatta circolare all'interno del CoR e tra i gruppi politici. Per quanto riguarda i *background documents*, questi possono essere: precedenti opinioni del CoR, documenti della Commissione europea che spiegano la sua proposta legislativa, relazioni del PE o del Consiglio, analisi e studi in materia, osservazioni e opinioni di *stakeholder*, insomma, tutto quello che può essere utile affinché il relatore possa costruire un quadro più ampio e completo possibile sull'argomento così da elaborare un progetto di parere solido e che tenga conto dei diversi aspetti della questione. In questa fase, il relatore può nominare un esperto che lo aiuti nella redazione del progetto di parere (art. 63 del Regolamento interno). Tale esperto può essere un accademico o un funzionario dell'autorità regionale o locale a cui appartiene il relatore o un'altra figura competente in materia. L'esperto assiste il relatore in tutti le riunioni di commissione, durante la sessione plenaria in cui viene discusso il parere, negli incontri preparatori con i rappresentanti delle altre istituzioni UE e delle altre parti interessate. Da notare che, nonostante il suo apporto, l'esperto non rappresenta ufficialmente il CoR e non può quindi parlare per esso.

<sup>507</sup> Il *working document* normalmente contiene le questioni e i problemi principali che saranno specificati nel progetto di parere. Il documento di lavoro non è soggetto ad adozione o emendamento



discussione sul parere e ricevere le osservazioni degli altri membri, nonché degli eventuali ospiti<sup>508</sup>; la prima discussione con la presentazione e la votazione degli emendamenti e la successiva adozione in commissione del parere durante la riunione del 5 marzo 2012<sup>509</sup>.

Il periodo tra il dialogo strutturato e l'adozione in commissione è servito ai *rapporteur* per la redazione del progetto di parere. Durante questa fase, è stata portata avanti un'intensa attività relazionale, curata dal segretariato della commissione, tra i relatori, gli eventuali esperti nominati e i rappresentanti delle altre istituzioni, degli Stati membri e delle principali associazioni europee delle autorità locali e regionali e di altri enti interessati<sup>510</sup>, i quali si sono incontrati per scambi di vedute e per ricevere ulteriori *feedback* che sarebbero state prese in considerazione all'interno del progetto di parere. Inoltre, i *rapporteur* erano in costante contatto con i relatori e i relatori ombra che si occupavano delle relative proposte legislative all'interno del PE<sup>511</sup>. Gli incontri erano organizzati dal segretariato, il quale si adoperava affinché il relatore fosse invitato a presenziare ed esporre il parere durante

---

in quanto serve solamente a stimolare una discussione generale sul tema attraverso la quale il relatore acquisirà indicazioni utili per la preparazione del progetto (Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions, cit.*).

<sup>508</sup> Al dialogo strutturato del 5 dicembre erano presenti gli allora commissari per la politica regionale Hahn e per l'occupazione Andor, altri esponenti della DG REGIO e membri e presidenti delle principali associazioni europee delle autorità locali e regionali, quali la Conferenza delle regioni periferiche marittime (CPMR), l'Assemblea delle regioni d'Europa (ARE), il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE), l'Associazione delle regioni frontaliere europee (ARFE), che sono in costante contatto con il CoR.

<sup>509</sup> Il parere sulla proposta di regolamento sulla CTE (COM (2011) 611 final) ha seguito un iter diverso: è stato discusso e adottato in COTER nella riunione dell'11 maggio 2012 e adottato dal CoR durante la sessione plenaria del 19-19 luglio 2012.

<sup>510</sup> Le c.d. "*stakeholder consultation*" sono organizzate dal segretariato su richiesta del *rapporteur* nel momento in cui egli ritiene opportuno. Consentono al relatore di porre domande e ricevere input durante il processo di preparazione del parere e, affinché siano efficaci, è richiesto al relatore e al suo esperto di elaborare una serie di domande da inviare ai partecipanti alla consultazione prima del meeting, in modo che essi abbiano il tempo di elaborare le proprie risposte ed idee in merito. Tra dicembre 2011 e marzo 2012 sono state organizzate cinque consultazioni (una per ciascun relatore per parere relativo al pacchetto legislative sui fondi strutturali). Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions, cit.*, p. 5.

<sup>511</sup> Tali rapporti, predisposti e rafforzati dall'Accordo di cooperazione tra Comitato delle Regioni e PE, solitamente iniziano appena il relatore in commissione viene nominato e continuano per tutto il processo legislativo. Nello specifico, è disposto che durante le riunioni delle commissioni parlamentari venga riservato un posto ad un membro del CoR (in qualità di rappresentante del Comitato), il quale può essere invitato a presentare il parere durante gli *hearing* (in questo caso il membro a rappresentanza del CoR è solitamente il *rapporteur* del parere stesso). Allo stesso modo, i relatori del PE sono invitati a partecipare alle riunioni dei corpi del CoR competenti per il caso specifico. Nel caso del processo legislativo per l'adozione del pacchetto regolamentare sulla politica di coesione, la cooperazione legislativa tra CoR e PE è stata portata avanti dalla commissione COTER del CoR e dalla commissione REGI del PE tramite, in particolare, "*Exchange of views*" con i *rapporteur* dei diversi regolamenti specifici, riunioni congiunte COTER-REGI e gli "Open Days" che si svolgono ogni anno nel mese di ottobre.

le riunioni della commissione parlamentare responsabile o in altre conferenze ritenute importanti per il CoR<sup>512</sup>.

Nel corso della discussione in commissione, prima dell'adozione, sono stati discussi e votati gli emendamenti presentati sia dagli altri membri della commissione sia dal relatore stesso<sup>513</sup>. Per ciascun parere discusso durante la riunione del 5 marzo, ogni relatore è stato invitato a parlare per primo e a presentare il progetto di parere ai membri, delineandone i punti principali e i suoi obiettivi. Alla riunione sono stati invitati a parlare ed esporre le loro osservazioni anche membri rappresentanti della DG REGIO<sup>514</sup>. Successivamente, è iniziata la votazione degli emendamenti da parte dei membri della commissione, secondo l'ordine istituito nel regolamento di procedura<sup>515</sup>. Una volta che i membri della commissione hanno votato su tutti gli emendamenti, i testi così modificati sono stati votati nel loro complesso e, una volta approvati (all'unanimità o a maggioranza), sono divenuti progetti di parere della commissione COTER è sottoposti all'adozione in sessione plenaria<sup>516</sup>.

---

<sup>512</sup>Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions*, cit., p. 4.

<sup>513</sup> Il progetto di parere, per essere discusso e approvato durante la seconda riunione di commissione, dev'essere tradotto in tutte le lingue UE e perciò inviato al segretariato con un certo anticipo rispetto alla data della riunione. Il segretariato si occupa di trasmetterlo al servizio traduzione e, successivamente, di renderlo disponibile online (sul Portale dei membri) per tutti i membri di commissione, i quali, a questo punto del processo, possono presentare degli emendamenti al progetto di parere tramite sistema informatico entro il termine indicato. I tempi per la presentazione degli emendamenti sono fissi e immutabili. Secondo il Regolamento interno «gli emendamenti devono essere presentati prima delle ore 15.00 del nono giorno lavorativo prima della data della riunione» (art. 66, par. 1 comma 1). Il relatore può, a sua volta, presentare degli emendamenti (c.d. «emendamenti del relatore») «di reazione» a quelli avanzati dagli altri membri; in alcuni casi, il relatore può contattare gli autori di determinati emendamenti per richiedere spiegazioni e/o ricercare un possibile compromesso (c.d. emendamenti di compromesso). Gli emendamenti del relatore devono essere trasmessi al segretariato generale almeno tre giorni lavorativi prima della data della riunione (art. 66, par. 1 comma 4 del Regolamento interno). La posizione del rapporteur su ciascun emendamento dev'essere inviata al segretariato e ai gruppi politici prima della riunione di commissione. Il segretariato ha il compito di raccogliere tutti gli emendamenti (dei membri e del relatore) e inviarli al Servizio traduzione, cosicché siano disponibili in tutte le lingue per il giorno della riunione di commissione.

<sup>514</sup>Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions*, cit., p. 6.

<sup>515</sup>L'ordine di votazione degli emendamenti è stabilito all'art. 24 del Regolamento: emendamenti di compromesso, emendamenti del relatore e altri emendamenti. Se accolti, gli emendamenti del relatore e gli emendamenti di compromesso sostituiscono gli altri emendamenti. Il relatore, o gli autori degli emendamenti, possono, in casi eccezionali, proporre ulteriori compromessi orali.

<sup>516</sup> Il parere può essere adottato all'unanimità o a maggioranza. In entrambi i casi esso passa in plenaria successiva ma con una differenza in materia di presentazione degli emendamenti in plenaria: se il testo viene adottato all'unanimità si applica la procedura semplificata secondo la quale il progetto di parere deve essere «trasmesso all'Assemblea plenaria perché lo adotti così come è stato trasmesso, a meno che un minimo di trentadue membri o supplenti debitamente designato ovvero un gruppo politico non abbiano presentato emendamenti» (art. 27, par. 1 del Regolamento interno); al contrario, se il testo viene adottato a maggioranza si applica la procedura ordinaria per la quale è possibile presentare un emendamento con la firma di sei membri. Se, al contrario, «il parere non ottiene la

Per il passaggio in plenaria, prevista per la sessione del 3 e 4 maggio 2012, il segretariato del CoR ha preparato la versione definitiva dei progetti di parere, aggiornandoli tramite l'inserimento di tutti gli emendamenti approvati nel corso della riunione della Commissione ed assicurando che il documento fosse tradotto in tutte le lingue e messo a disposizione di tutti i membri del CdR attraverso sistema informatico. La procedura in Assemblea plenaria è del tutto simile a quella descritta per la riunione di commissione con l'unica differenza dei limiti per la presentazione degli emendamenti suddetti. Per l'approvazione del parere è richiesta almeno la maggioranza dei voti. Una volta che il parere è stato adottato dall'Assemblea plenaria, diventa un posizione ufficiale del Comitato delle Regioni, che viene trasmesso dal Presidente del CoR alle altre istituzioni dell'UE<sup>517</sup> e pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea<sup>518</sup>.

Per quanto riguarda il parere sul Quadro strategico comune, questo ha seguito in iter diverso rispetto agli altri precedentemente esposti. Inizialmente, si trattava di un parere di iniziativa propria del CoR<sup>519</sup>, su proposta della commissione COTER avanzata durante la riunione del 5 dicembre 2011, sulla base del relativo documento di lavoro della Commissione<sup>520</sup> e in attesa di della consultazione da parte di quest'ultima. La proposta fu adottata dalla Commissione europea il 14 marzo del 2012 e, a quel punto, l'Ufficio di Presidenza del CoR poté assegnare ufficialmente il dossier alla COTER (decisione del 22 marzo 2012). L'iter prevedeva un dialogo strutturato in commissione durante la riunione del 12 maggio 2012, la discussione e l'adozione in COTER nella successiva riunione e l'adozione da parte del CoR nella plenaria di ottobre 2012, ma, prima dell'adozione in plenaria, la Commissione

---

maggioranza dei voti espressi, la commissione decide se: ripresentare il progetto di parere, modificato degli emendamenti accolti in sessione plenaria [della commissione]; nominare un nuovo relatore, e avviare quindi un nuovo iter di elaborazione del parere, oppure ancora rinunciare al parere» (art. 66, par. 3 del Regolamento interno). Per maggiori informazioni circa la discussione in commissione sui pareri in questione, gli emendamenti presentati, l'esito delle votazioni e delle adozioni si rimanda al verbale dell'11° riunione della commissione COTER del 5 marzo 2012 (CdR 645/2012).

<sup>517</sup>Alcuni pareri possono essere soggetti alla "procedura d'urgenza" secondo la quale il progetto di parere viene presentato all'Assemblea plenaria successivamente al suo invio a Consiglio, Commissione europea e PE: «In caso d'urgenza, laddove la procedura ordinaria non consenta di rispettare i termini fissati dal Consiglio, dalla Commissione o dal Parlamento europeo e la commissione competente abbia adottato il progetto di parere all'unanimità, il Presidente trasmette detto progetto al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento europeo per informazione. Il progetto di parere sarà presentato all'Assemblea plenaria, per adozione senza modifiche, nel corso della sessione successiva [...]» (art. 25 del Regolamento interno).

<sup>518</sup>Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions*, cit., p. 6; intervista a funzionario del segretariato COTER. Per informazioni circa la discussione e la votazione in plenaria dei pareri di rimanda alla relativa documentazione disponibile sul portale del CoR alla pagina <http://www.toad.cor.europa.eu/AgendaDocuments.aspx?pmi=ha5jDW%2bOWSEvIGSIH17uwpLYK1u0Da0JJ4tL7WYIw%3d&ViewDoc=true>

<sup>519</sup> Riferimento: COTER-V-025

<sup>520</sup> SWD (2012) 61 final.

modificò la propria proposta<sup>521</sup> e il parere non poté essere adottato secondo il calendario prestabilito, poiché era necessaria una sua rielaborazione da parte del relatore al fine di tenere conto delle modifiche introdotte dalla Commissione. Su decisione dell'Ufficio di presidenza del CoR dell'8 ottobre 2012, visti i tempi ristretti del calendario interistituzionale, fu stabilito che «conformemente all'articolo 41, paragrafo 2, del Regolamento interno, e considerato il termine concordato a seguito della procedura decisionale interistituzionale, Woźniak è stato nominato relatore generale del nuovo parere sul *Quadro strategico comune* per il periodo 2014-2020»<sup>522</sup>, con discussione e adozione direttamente durante la seduta plenaria di novembre 2012<sup>523</sup>.

Anche la risoluzione sul “Pacchetto legislativo sulla politica di coesione post 2013”, proposta dalla commissione COTER nella riunione del 26 settembre 2012<sup>524</sup>, conformemente all'art. 43, par. 3, lett. b) del Regolamento interno del CoR, in risposta alle modifiche alle proposte di regolamento del pacchetto sui fondi strutturali intervenute a seguito dei negoziati interistituzionali, seguì un iter differente e molto veloce. Infatti, una volta approvata la richiesta dall'Ufficio di Presidenza (riunione dell'8 ottobre 2012), il progetto di risoluzione fu direttamente discusso e adottato in COTER nella riunione di dicembre 2012 e adottato in plenaria nella sessione di gennaio.

All'adozione del parere in sede di plenaria è seguita quella che viene definita l'attività di *follow-up* (seguito) del parere<sup>525</sup>, portata avanti dal *rapporteur* e dal *chair* della commissione competente, con il supporto dei segretariati del CoR, della commissione e del gruppo politico di cui fa parte il relatore. Obiettivo di tale attività è quello di promuovere il parere stesso (attraverso la sua presentazione durante le riunioni delle commissioni parlamentari interessate dall'iter legislativo, o a seminari e conferenze ritenute significative) affinché i suoi contenuti vengano presi in considerazione e inclusi nel testo legislativo finale<sup>526</sup>.

---

<sup>521</sup> COM (2012) 496 final, Allegato I

<sup>522</sup> Riferimento: COTER-V-032

<sup>523</sup> Comitato delle Regioni, *141° Riunione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni – 28 novembre 2012 – Punto 2: verbale della 140° riunione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni*, 15 novembre 2012, CdR 1944/2012\_00\_00\_TRA\_PV, p. 4.

<sup>524</sup> Verbale della riunione CdR 2229/2012\_00\_00\_TRA\_PV

<sup>525</sup> Articolo 56 del Regolamento interno.

<sup>526</sup> «Il lavoro fondamentale del CoR è quello di produrre pareri; parte di questo lavoro fondamentale è di assicurarsi che il parere abbia un'influenza sul processo legislativo, quindi abbia influenza sulle deliberazioni dei Comitati all'interno del PE ed in sede plenaria di PE e sull'adozione dei testi finali fatta attraverso il trilogato tra Commissione-PE-Consiglio» (intervista a funzionario del segretariato COTER). Per informazioni circa le attività di *follow-up* svolte dai relatori e dal segretariato COTER circa i pareri sul pacchetto di regolamenti per la politica di coesione si rimanda ai verbali della 12° (CdR 1160/2012), 13° (CdR 1682/2012) e 14° (CDR 2229/2012\_00\_00\_TRA\_PV) riunione della commissione COTER-V.

Le attività di *follow-up* sono individuate dal segretariato (ma a cui il relatore può contribuire indicando ulteriori eventi ed azioni utili per la promozione del parere) all'interno della “*Planning Chart*” predisposta (una volta presa la decisione di elaborare un parere e regolarmente aggiornata durante tutto il processo decisionale e legislativo) in base a quello che è il calendario inter-istituzionale del fascicolo<sup>527</sup>.

- **Fase post-legislativa**

Una volta concluso il procedimento legislativo con l'adozione dell'atto legislativo a cui si collegava il parere, compiti del CoR sono: verificare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte del nuovo atto legislativo e, se del caso, adire la Corte di Giustizia dell'UE tramite procedimento di infrazione; monitorare l'attuazione della legislazione UE a livello regionale e locale; misurare e valutare l'impatto dei pareri e delle risoluzioni del CoR sulla legislazione UE ovvero se e in che misura le opinioni e le raccomandazioni del Comitato siano state prese in considerazione dalle altre istituzioni europee (*in primis* PE e Consiglio) all'interno dei testi normativi. Tale analisi, contenuta nella “Relazione di impatto annuale” (*Annual Impact Report*)<sup>528</sup>, si basa sulle seguenti fonti: relazioni della Commissione europea sul seguito dato dalla Commissione stessa ai pareri del Comitato delle regioni<sup>529</sup>; schede di valutazione d'impatto, che riassumono l'impatto politico dei pareri sui documenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio; analisi dell'impatto mediatico dei pareri, ad opera dell'ufficio stampa del CoR; eventi organizzati dal CoR in relazione con i pareri, che contribuiscono a rafforzare l'impatto dei pareri e delle risoluzioni del Comitato sul processo legislativo dell'UE<sup>530</sup>.

Per quanto riguarda i pareri del CoR qui analizzati, il loro impatto è risultato evidente durante il 2013, una volta che l'accordo interistituzionale sulla legislazione fu raggiunto da PE e Consiglio. In particolare, tra le principali opinioni del CoR accolte nella legislazione in materia di fondi strutturali per il periodo 2014-2020 si ricordano: la richiesta della creazione di una nuova categoria di regioni, c.d. “regioni in transizione”, al fine di sostenere più adeguatamente le regioni uscenti dall'obiettivo Convergenza del periodo 2007-2013; l'introduzione di una maggiore flessibilità per la concentrazione tematica; l'inclusione, all'interno del Quadro Strategico Comune, del FEASR e del FEAMP al fine di una migliore integrazione tra

<sup>527</sup> Committee of the Regions, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions*, cit., pp. 6-7.

<sup>528</sup> È possibile consultare le “Relazioni di impatto annuale” del CoR alla pagina: <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/impact-reports.aspx>.

<sup>529</sup> Le suddette relazioni possono essere consultate alla pagina: <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/european-commission-follow-up.aspx>

<sup>530</sup> <http://cor.europa.eu/it/activities/opinions/Pages/impact.aspx>

i fondi; il riconoscimento, per la prima volta all'interno del regolamento generale, del principio della *governance* multilivello con il pieno coinvolgimento delle autorità locali e regionali in tutte le fasi della programmazione strutturale; il rafforzamento della dimensione territoriale della coesione e una maggiore attenzione rivolta allo sviluppo urbano integrato; l'estensione dell'uso degli strumenti finanziari a tutti i fondi e a tutte le priorità tematiche<sup>531</sup>.

## 2.4 Il Consiglio dell'Unione Europea nel processo di adozione del pacchetto sulla coesione 2014-2020

Come detto precedentemente in riferimento al PE, il Consiglio dell'Unione Europea (Consiglio)<sup>532</sup> ha competenza legislativa in materia di politica di coesione e definizione del QFP sulla base delle disposizioni contenute negli articoli 16 e 14 TUE; 175, 177, 294 e 312 del TFUE. Secondo l'art. 16 TUE, inoltre, il Consiglio, oltre ad esercitare le funzioni legislative e di bilancio congiuntamente al PE, «*esercita funzione di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite dai trattati*», rappresentando «lo snodo istituzionale attraverso cui passano sostanzialmente tutte le decisioni su cui si muovono la vita e l'azione dell'Unione»; infatti, solo al Consiglio è riconosciuto un tale potere decisionale di portata generale poiché riguardante tutti gli ambiti di funzionamento dell'UE<sup>533</sup>.

<sup>531</sup> Per un approfondimento circa l'impatto dei pareri in questione si rimanda all'«*Annual Impact Report 2013*» del Comitato delle Regioni (CDR 2014-02183-03-00-NB-REF), pp. 10-15.

<sup>532</sup> Il Consiglio dell'UE, istituzione legislativa, di coordinamento delle politiche degli SM (politiche economiche e di bilancio; politica occupazionale; istruzione, gioventù, cultura e sport) e, in alcuni casi, esecutiva, rappresenta e salvaguarda gli interessi degli SM all'interno dell'UE. Nonostante il maggior ruolo attribuito al PE dal Trattato di Lisbona, il Consiglio rimane l'istituzione legislativa preminente in quanto competente nella definizione e attuazione della politica estera dell'UE e per quanto riguarda la conclusione degli accordi internazionali. Differentemente dalle altre istituzioni europee, è un organo collegiale di Stati, in quanto formato da «*un rappresentante di ciascuno Stato membro*» di livello ministeriale, che deve essere «*abilitato ad impegnare il governo dello Stato membro e ad esercitare il diritto di voto*» (art. 16, par. 2 TUE), e partecipa al Consiglio non a titolo personale ma a nome del governo dello SM da cui proviene. Per informazioni più dettagliate sul ruolo e le competenze del Consiglio si rimanda ai seguenti testi: TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 155 ss. e 1900 ss.; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 79 ss. e 1238 ss.; COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., p. 201 ss.; HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...cit.*, p. 51 ss. Inoltre, si rimanda al sito ufficiale dell'istituzione <http://www.consilium.europa.eu/it/home/>

<sup>533</sup> TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 157.

Secondo l'organizzazione interna del Consiglio<sup>534</sup>, gli atti riguardanti la politica di coesione nel suo complesso, così come quelli relativi al QFP, sono adottati all'interno del Consiglio "Affari Generali" (CAG), anche se la competenza su FSE, FEAMP e FEASR e su elementi o materie specifiche in cui intervengono il FESR e il Fondo di coesione è in capo a formazioni diverse del Consiglio<sup>535</sup>. Il lavoro del CAG, per quanto riguarda sia la politica di coesione sia il QFP, è organizzato all'interno del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER II)<sup>536</sup>, il cui

<sup>534</sup>Per informazioni più dettagliate circa l'organizzazione interna del Consiglio si rimanda al regolamento interno del Consiglio, adottato con decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, in G.U.U.E L 325 dell'11.12.2009, pp. 35-61, e al volume HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...cit.*, p51 ss.

<sup>535</sup>A seconda delle materie in agenda, gli SM sono rappresentati in Consiglio dai Ministri competenti in materia a livello nazionale, ecco perché la composizione del Consiglio può variare a seconda degli argomenti all'ordine del giorno. Tale composizione variabile ha consolidato la prassi di definire il Consiglio sulla base delle diverse formazioni che esso assume in relazione alla materia trattata. L'elenco delle formazioni del Consiglio è deciso dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata secondo quanto disposto dall'art. 236, lett. a) TFUE, tranne per due formazioni previste direttamente dall'art. 16, par. 6, commi 2 e 3: il Consiglio "Affari Generali", che «assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio [...] prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il Presidente del Consiglio europeo e la Commissione», e il Consiglio "Affari esteri", che «elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione». In realtà, l'attuale elenco delle formazioni è stato stabilito, secondo la precedente procedura, dal CAG con decisione adottata il 1° dicembre 2009 (G.U.U.E. L 315, del 02.02.2009, p. 19 ss.) e prevede 10 formazioni: "Affari generali", "Affari esteri", "Affari economici e finanziari", "Giustizia e Affari interni", "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (responsabile per le questioni riguardanti il FSE), "Competitività", "Trasporti, telecomunicazioni e energia", "Agricoltura e Pesca" (responsabile per FEASR e FEAMP), "Ambiente", "Istruzione, gioventù e cultura". In ragione delle competenze attribuitegli, il CAG riveste un ruolo di maggiore importanza tra le formazioni del Consiglio, in quanto coordina i lavori delle altre formazioni e le principali decisioni sul funzionamento dell'istituzione e «assicura, in collaborazione con la Commissione, la coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio nell'ambito di una programmazione pluriennale» (decisione 2009/881/UE del Consiglio europeo del 1° dicembre 2009, in G.U.U.E. L 315, del 02.02.2009, p. 50 ss.).

<sup>536</sup>Il COREPER, previsto dallo stesso TFUE all'art. 240, par. 1 come articolazione interna del Consiglio, è composto dai rappresentanti permanenti degli SM presso l'UE, nominati dai governi nazionali e la sua funzione è quella di assicurare un'adeguata tutela degli interessi degli SM. Esso esercita le sue competenze attraverso l'esame preliminare di tutte le questioni iscritte nell'agenda delle riunioni del Consiglio, ovvero, analizza i risultati dell'esame dei dossier o delle proposte della Commissione elaborati dai gruppi di lavoro e da una valutazione politica delle questioni rimaste aperte, cercando di trovare un accordo al suo interno. I punti su cui si trova un accordo in sede di COREPER vengono iscritti nella parte A dell'ordine del giorno della riunione del Consiglio e, solitamente, vengono approvati in tale sede senza discussione; le questioni su cui non si è trovato un accordo in sede di COREPER vengono iscritte nella parte B dell'agenda e sono oggetto di esame e discussione in sede di Consiglio che rimane, in ogni caso, l'unico soggetto competente a decidere. Le competenze del COREPER si estendono a tutti i settori di attività del Consiglio, infatti i dossier di tutti i gruppi di lavoro passano per esso prima di arrivare alla formazione del Consiglio che si occupa della materia in questione. In questo modo, «canalizzando [...] il lavoro di un numero elevato di gruppi di lavoro specializzati verso le dieci formazioni ugualmente settoriali del Cons., esso rappresenta, per il suo carattere «generalista», lo snodo che permette di assicurare, nei limiti del possibile, la coerenza generale dei lavori e delle decisioni del Cons. questo ruolo è peraltro ulteriormente garantito dalla sua composizione «non specializzata»» (TIZZANO A. (a cura di),

compito è quello di assicurare un'adeguata preparazione dei dossier, discutere le questioni politiche più delicate in modo da trovare un accordo da sottoporre a livello di Consiglio, elaborare orientamenti e proposte di soluzione e preparare l'agenda decisionale del CAG. I dossier e le proposte della Commissione in merito alla politica di coesione, prima di arrivare in sede di Comitato permanente, sono esaminate in prima battuta dal Gruppo di Lavoro sulle Misure Strutturali, il cui compito è quello di risolvere i problemi tecnici e identificare i punti di accordo o disaccordo tra le delegazioni<sup>537</sup>.

I negoziati relativi al pacchetto per la politica di coesione sono stati condotti, a partire dalla presentazione delle proposte da parte della Commissione nell'ottobre 2011, da cinque Presidenze diverse<sup>538</sup>: Polacca (luglio-dicembre 2011), Danese

---

*Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1910). Per una più funzionale organizzazione del lavoro, il COREPER è diviso in due sezioni: il COREPER II, composto dagli ambasciatori degli SM, che si occupa delle questioni istituzionali e del lavoro delle formazioni del Consiglio "Affari generali", "Affari esteri", "Economia e finanza" e "Giustizia e affari interni"; il COREPER I, composto dai rappresentanti permanenti aggiunti, il cui compito è di seguire i lavori delle altre sei formazioni del Consiglio. Le attività svolte dal COREPER I passano prima al vaglio del COREPER II, mentre le conclusioni di quest'ultimo arrivano direttamente al tavolo del Consiglio. I lavori del COREPER II sono preparati dal «gruppo Antici», composto dagli assistenti degli ambasciatori; i lavori del COREPER I è preparato dal «gruppo Mertens», costituito dagli assistenti personali dei rappresentanti permanenti aggiunti. Il COREPER si riunisce ogni settimana ed è presieduto dal rappresentante permanente dello SM che ha la presidenza del CAG; alle sue riunioni, partecipa, in qualità di invitata, la Commissione con un suo rappresentante. La disciplina del COREPER è contenuta nel Regolamento interno del Consiglio. Per ulteriori informazioni si rimanda a: TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1908 ss.; POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, cit., pp. 1240-1241; HARDACRE A., *How the EU Institutions Work and...cit.*, p. 64 ss.

<sup>537</sup>Nel suo lavoro, il Consiglio è assistito da oltre 150 gruppi e comitati altamente specializzati, noti come "organi preparatori del Consiglio". Ad essi è affidato l'esame tecnico di tutti i dossier e le proposte della Commissione al fine di trovare un accordo tra le delegazioni nazionali sulle parti tecniche. Successivamente, una volta che la presidenza del Consiglio lo ritiene opportuno, i risultati dei lavori del gruppo sono presentati al COREPER per le questioni più prettamente politiche. Gli organi preparatori possono essere suddivisi in due categorie principali: Comitati istituiti dai trattati, mediante decisioni intergovernative o mediante atto del Consiglio (sono per la maggior parte permanenti e spesso hanno un presidente nominato o eletto) e Comitati e gruppi istituiti dal COREPER (si occupano di materie molto specifiche e sono presieduti dal delegato del paese che detiene la presidenza semestrale di turno del Consiglio). Sono composti da funzionari degli SM (solitamente esperti della materia trattata all'interno del gruppo di lavoro) e rappresentanti della Commissione e del segretariato generale del Consiglio. Inoltre, possono essere istituiti comitati *ad hoc* per scopi specifici ed essere sciolti una volta assolto il loro compito. L'elenco dei comitati e dei gruppi di lavoro attualmente presenti è consultabile al link: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5183-2016-INIT/it/pdf>

<sup>538</sup>Sulla base di quanto disposto dall'art. 16, par. 9 TUE, «la Presidenza delle formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria, alle condizioni stabilite conformemente all'articolo 236 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Il citato articolo, alla lett. b) dispone che sia il Consiglio europeo, con decisione adottata a maggioranza qualificata, a stabilire le presidenze del Consiglio. Tale decisione, adottata il 1° dicembre 2009 (dec. 2009/881/UE, vedi sopra) dispone che: «1. La presidenza del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di



(gennaio-giugno 2012), Cipriota (luglio-dicembre 2012), Irlandese (gennaio-giugno 2013) e Lituana (luglio-dicembre 2013). Le stesse Presidenze si sono adoperate per portare avanti i negoziati sul QFP e adottare la relativa disciplina.

Nelle pagine seguenti, si descriverà, negli elementi essenziali, il lavoro delle cinque Presidenze in riferimento ad entrambi i pacchetti legislativi.

## 2.4.1 *Il semestre di Presidenza polacca*

### 2.4.1.1 Il lavoro della Presidenza in merito alla proposta sul pacchetto coesione

Con la Presidenza polacca si aprì il nuovo trio di presidenza *vide* protagonisti, oltre la Polonia, la Danimarca e Cipro. Il programma comune delle tre Presidenze individuava nella politica di coesione uno strumento fondamentale per lo sviluppo economico e sociale dell'UE e la crescita dell'occupazione, nonché per l'attuazione e il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

Il programma semestrale della Presidenza polacca, che prese avvio prima della pubblicazione delle proposte di regolamento da parte della Commissione, inseriva la politica di coesione all'interno della sua priorità "*European Integration as a source of growth*"<sup>539</sup> quale elemento necessario per la crescita dell'Unione e si

---

*18 mesi. Tali gruppi sono composti secondo un sistema di rotazione paritaria degli Stati membri, tenendo conto della loro diversità e degli equilibri geografici nell'Unione. 2. Ciascun membro del gruppo esercita a turno la presidenza di tutte le formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», per un periodo di sei mesi. Gli altri membri del gruppo assistono la presidenza in tutti i suoi compiti sulla base di un programma comune. I membri del gruppo possono decidere tra loro modalità alternative» (art. 1). Il trio fissa obiettivi a lungo termine e prepara un programma comune che stabilisce i temi e le questioni principali che saranno trattati dal Consiglio in un periodo di 18 mesi. Il progetto di programma «è preparato con il presidente del Consiglio «Affari esteri», per quanto riguarda le attività di detta formazione durante tale periodo. Il progetto di programma è preparato in stretta cooperazione con la Commissione e il presidente del Consiglio europeo previa adeguate consultazioni. È presentato in un documento unico almeno un mese prima del periodo considerato, ai fini della sua approvazione da parte del Consiglio Affari generali» (art. 2, par. 6 del reg. interno del Consiglio). Sulla base di tale programma, ciascuno dei tre paesi prepara un proprio programma semestrale più dettagliato. La stessa decisione, all'art. 2, detta le regole per la presidenza del COREPER e degli organi preparatori, disponendo che sia esercitata da un rappresentante dello SM membro che presiede la rispettiva formazione del Consiglio. «Il mantenimento dell'unicità della presidenza per i diversi livelli di funzionamento del Cons. [...] trova piuttosto ragion d'essere, sul piano sostanziale, nell'esigenza di assicurare, attraverso l'identità «nazionale» delle presidenze delle varie articolazioni del Cons., il funzionamento di una «catena di comando» tra di esse e, quindi, il necessario coordinamento tra i diversi livelli di negoziato in seno al Cons.» (TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 170).*

<sup>539</sup>La presidenza Polacca, per il suo semestre di presidenza, individuò tre priorità da portare avanti attraverso il lavoro del Consiglio. La prima priorità, "Integrazione europea come risorsa e crescita", mirava alla crescita economica dell'UE ed individuava quali elementi su cui agire la riforma del QFP in modo che fosse orientato a finanziare politiche e programmi di investimento, la riforma della politica di coesione, la completa realizzazione del mercato unico e l'innovazione come strumento

impegnava, da una parte, a dare avvio ai negoziati sul QFP in modo tale che la politica di coesione rimanesse una delle principali politiche di investimento europee (in termini di risorse stanziare); dall'altra, ad iniziare il dibattito sulla sua riforma mirando a focalizzare la discussione su due questioni chiave: l'approccio integrato allo sviluppo e una politica di coesione maggiormente orientata ai risultati e meno gravosa per i beneficiari.

In merito all'approccio integrato per lo sviluppo, questo includeva i seguenti elementi: una programmazione strategica, cioè il coordinamento della politica di coesione con le altre politiche e programmi di investimento europei contenuti nel QFP; un maggior supporto alla dimensione territoriale tramite l'attuazione dell'Agenda Territoriale 2020, una particolare attenzione alle città, alle aree rurali e ai collegamenti tra queste e il rafforzamento di strumenti quali il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale e le strategie macro-regionali<sup>540</sup>; una revisione del sistema di *multilevel governance* al fine di trovare soluzioni efficaci alle difficoltà derivanti dalla suddivisione delle competenze tra i livelli nazionale, regionale e locale; una più approfondita discussione sulle condizionalità *ex-ante* (ovvero quei fattori "di successo" che, secondo la Commissione, devono essere presenti a livello statale e/o regionale affinché gli investimenti co-finanziati dalla politica di coesione siano efficaci) che valutasse l'efficacia degli strumenti proposti per la coesione, la loro fattibilità e il loro impatto in riferimento agli oneri amministrativi prodotti. comune

Per quanto riguarda la seconda questione, una politica più efficace, il dibattito si concentrò su: la programmazione strategica e lo sviluppo di meccanismi che assicurassero l'efficacia ma senza comportare ulteriori oneri e costi amministrativi per i beneficiari; la concentrazione su quelle priorità che fossero effettivamente collegate agli obiettivi di Europa 2020, in particolare ricerca e sviluppo, innovazione,

---

indispensabile per la prosperità economica e sociale. Le altre due priorità erano: "Secure Europe" e "Europe Benefiting from Openness". Per ulteriori informazioni si rimanda al programma della presidenza Polacca, *Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union, 1 July 2011 – 31 December 2011*, disponibile al link [http://www.mf.gov.pl/en/c/document\\_library/get\\_file?uuid=377a6c5d-76fa-4df9-98b2-54c6f3efc07e&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=377a6c5d-76fa-4df9-98b2-54c6f3efc07e&groupId=764034)

<sup>540</sup>Le strategie macro-regionali sono uno strumento di cooperazione territoriale, collocato all'interno del quadro delle politiche regionali dell'UE, quindi sostenute dai fondi strutturali e di investimenti europei, attraverso il quale regioni e territori di diversi SM o Stati terzi, ma situati nella stessa zona geografica, elaborano insieme un quadro strategico integrato al fine di affrontare le sfide comuni di quella area geografica. La strategia macro-regionale viene definita all'interno di due documenti principali la Comunicazione della Commissione sulla strategia stessa e il Piano d'Azione, entrambi approvati dal Consiglio europeo. Attualmente sono state costituite quattro strategie macro-regionali: per la Regione del Mar Baltico (EUSBSR), per la Regione del Danubio (EUSDR), per la Regione del mare Adriatico e del mar Ionio (EUSAIR) e per la Regione Alpina (EUSALP) Per ulteriori informazioni si rimanda al sito della Commissione [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/cooperation/macro-regional-strategies/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/macro-regional-strategies/) e ai portali delle strategie, rispettivamente: <http://www.balticsea-region-strategy.eu/>, <http://www.danube-region.eu/>, <http://www.adriatic-ionian.eu/>, <http://www.alpine-region.eu/italy/index.html>.

occupazione, educazione, inclusione sociale, trasporti, energia, ambiente e cambiamento climatico, ma senza perdere la flessibilità nell'allocazione dei fondi; il rafforzamento degli strumenti di valutazione a tutti i livelli di governo; l'elaborazione di un sistema di indicatori comuni per la valutazione dei risultati<sup>541</sup>.

Al fine di discutere le questioni su esposte e cercare di agevolare i negoziati in merito alla riforma della politica di coesione così che si potesse raggiungere un accordo entro la fine del 2012 e permettere agli SM di iniziare la nuova programmazione in tempo nel 2014, la Presidenza polacca programmò una serie di conferenze, seminari e incontri politici riguardanti le questioni suddette<sup>542</sup>.

Gli incontri politici calendarizzati dalla Presidenza furono tre. Il primo, fissato per il 4 novembre 2011, coinvolse i Direttori Generali responsabili per la Politica regionale, la coesione territoriale e lo sviluppo urbano e riguardò i risultati della presidenza in merito alla dimensione territoriale e urbana della politica di coesione.

Il secondo, previsto per il 25 novembre, riunì informalmente i Ministri responsabili per la Politica regionale, la coesione territoriale e lo sviluppo urbano e mirò ad iniziare il dibattito politico sugli aspetti strategici della politica in questione.

Il terzo, di più alto livello politico, trattandosi della prima riunione formale dei Ministri responsabili per la politica di coesione, organizzato nel quadro del CAG del 16 dicembre 2011 e a cui parteciparono l'allora commissario per la politica regionale Johannes Hanh e un altro rappresentante della Commissione ebbe come obiettivo l'inizio della discussione in merito a due blocchi negoziali tematici proposti dalla Presidenza: programmazione strategica e concentrazione tematica.

Lo scambio di idee prese avvio sulla base del documento della Presidenza *“Presidency report on negotiations of the legislative package of cohesion policy for the years 2014-2020”*, che individuava quattro blocchi tematici su cui si sarebbero dovuti concentrare i negoziati (programmazione strategica, concentrazione tematica, condizionalità e sviluppo territoriale)<sup>543</sup>, e di un questionario, inviato dalla Presidenza ai Ministri degli Stati membri, in cui si chiedeva ai Ministri di presentare

---

<sup>541</sup>Le informazioni qui riportate sono tratte dal documento della presidenza Polacca, a cui si rimanda, *“Cohesion Policy. Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Information brochure”*, 1<sup>st</sup> July – 31<sup>st</sup> December 2011, disponibile al link <http://www.sztokholm.msz.gov.pl/resource/1147f002-8133-4c62-a9c2-3f021a897147>

<sup>542</sup>Per l'elenco delle varie attività svolte dalla Presidenza relativamente alle questioni sulla politica di coesione si rimanda al doc *Cohesion Policy. Programme of the Polish Presidency...cit.*

<sup>543</sup>Tale report fu elaborato dalla Presidenza polacca, in accordo con gli altri Paesi del trio e sulla base dell'esame della proposta legislativa della Commissione, avvenuta durante 13 incontri del Gruppo di Lavoro sulle Azioni strutturali (*Structural Actions Working Party - SAWP*). Per l'analisi del suo contenuto nel dettaglio si rimanda al documento disponibile al link: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2018097%202011%20INIT>

le proprie idee in merito a tre aspetti relativi ai due blocchi negoziali in questione: status del QSC e sua adozione, utilizzo delle “*country-specific recommendations*”<sup>544</sup> come strumento per allineare la politica di coesione alla strategia Europa 2020; bilanciamento tra concentrazione tematica e flessibilità per SM e regioni nell’attuazione della politica.

L’incontro mise in luce le preferenze dei diversi Stati membri sui temi in agenda. In particolare, fu dimostrato ampio consenso alla proposta di inserire il QSC come allegato al regolamento generale sui fondi e alla sua adozione da parte di Consiglio e PE<sup>545</sup>. Allo stesso modo, gli SM erano d’accordo sull’opportunità di collegare gli obiettivi della politica di coesione con quelli della strategia Europa 2020, ma ricordavano la necessità di tenere conto delle condizioni specifiche delle singole regioni e dei singoli territori; inoltre, ritenevano che tale collegamento potesse essere ottenuto utilizzando strumenti già esistenti, quali i programmi nazionali di riforma (PNR), piuttosto che le raccomandazioni specifiche per paese, che, riguardando un orizzonte temporale di breve periodo, richiedevano una revisione annuale dei documenti strategici con il rischio di un aumento degli oneri amministrativi per Stati e regioni. Infine, tutte le delegazioni nazionali convennero sulla necessità di una maggiore concentrazione tematica, ma molte espressero scetticismo circa i meccanismi proposti dalla Commissione, mettendo in luce l’opportunità di mantenere una certa flessibilità di scelta per Stati e regioni in vista delle proprie specificità e differenze<sup>546</sup>. Tali conclusioni servirono come base per la finalizzazione del lavoro di negoziazione da parte delle successive presidenze<sup>547</sup>.

Inoltre, il tema della riforma della politica di coesione fu trattato nel corso delle riunioni del CAG dell’11 ottobre, del 15 novembre e del 16 dicembre 2011.

---

<sup>544</sup>Le raccomandazioni specifiche per paese sono indicazioni strategiche appositamente elaborate, sulla base dei programmi di riforma finanziaria, macroeconomica e strutturale degli SM, dalla Commissione per ciascuno SM dell’area Euro e adottate dal Consiglio ECOFIN dopo l’approvazione da parte del Consiglio europeo, che delineano gli orientamenti della Commissione in materia di politica economica per i singoli SM, concentrandosi sulle riforme prioritarie che gli Stati dovrebbero attuare al fine di rafforzare la loro economia, rilanciare gli investimenti, realizzare le riforme strutturali, perseguire il pareggio di bilancio. Esse contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 e concludono formalmente il c.d. semestre europeo. Per ulteriori informazioni si rimanda al portale del Consiglio alla pagina <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/>, e alla pagina del portale della Commissione europea [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_it.htm)

<sup>545</sup>La Commissione, nella sua proposta di pacchetto di regolamenti per la politica di coesione, aveva differentemente previsto l’adozione del QSC da parte della Commissione stessa, al fine di accelerare il processo di adozione e rafforzare la coerenza strategica.

<sup>546</sup>Council of the European Union, *Press release: 3138<sup>th</sup> Council meeting – General Affairs*, Brussels, 16 December 2011 (18720/11), disponibile al link [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/127027.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/127027.pdf)

<sup>547</sup>Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, “*Report. Polish Presidency of the Council of the European Union. 1<sup>st</sup> July – 31<sup>st</sup> December 2011*”, p. 138, disponibile al link: [http://www.mf.gov.pl/en/documents/764034/1137013/Report\\_Polish\\_presidency.pdf](http://www.mf.gov.pl/en/documents/764034/1137013/Report_Polish_presidency.pdf)

Nel corso del suo lavoro, la Presidenza polacca collaborò sia con la Commissione Europea sia con il PE (in particolare la commissione REGI) e partecipò a numerosi incontri e conferenze organizzati dal CdR in merito alla riforma della politica di coesione e questioni collegate<sup>548</sup>.

#### 2.4.1.2 Il lavoro della Presidenza in merito al QFP

Circa i negoziati sul QFP 2014-2020, il cui progetto fu presentato dalla Commissione il 29 giugno 2011<sup>549</sup>, obiettivo della Presidenza polacca fu quello di preparare il terreno per i negoziati (c.d. *clarification phase*), discutendo nel dettaglio la proposta con gli Stati membri, in particolare negli aspetti tecnici, al fine di raccogliere le diverse visioni degli Stati e agevolare i negoziati durante le successive presidenze. Le questioni finanziarie e orizzontali furono discusse dal CAG, mentre gli aspetti legislativi non finanziari furono trattati nel corso delle riunioni delle altre formazioni del Consiglio. I lavori a livello tecnico furono condotti all'interno del Gruppo "Amici della Presidenza (QFP 2014-2020)" e di altri gruppi quale il Gruppo di Lavoro sulle "Risorse Proprie".

Il dibattito politico in merito al QFP si aprì con la riunione informale dei Ministri per gli Affari europei del 28 e 29 luglio 2011 a Sopot, che permise un primo scambio informale di opinioni e di delineare un quadro generale delle proposte. In questa occasione, la maggior parte degli SM approvarono la proposta della Commissione come punto di partenza per i negoziati tranne alcuni Stati che richiedevano l'abbassamento del livello di risorse destinate al bilancio e una rimodulazione delle stesse tra le categorie di spesa (soprattutto un taglio alla PAC e alla politica di coesione a favore di sviluppo e innovazione).

Durante la successiva riunione del CAG del 12 settembre, i Ministri ebbero uno scambio di vedute circa la durata, la struttura e la flessibilità del QFP, e otto Stati contribuenti netti<sup>550</sup> adottarono una dichiarazione in cui si richiedeva il taglio del bilancio pluriennale di 120 miliardi di euro. Nella sessione del 15 novembre del CAG si svolse un dibattito orientativo riguardo la politica di coesione (in particolare sulle macro-condizionalità, la nuova categoria di regioni in transizione e i limiti alle allocazioni della politica di coesione), il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility – CTE*), la PAC e la PCP.

<sup>548</sup>Per informazioni più specifiche circa la collaborazione interistituzionale della Presidenza polacca e gli incontri a cui partecipò si rimanda al doc. "Report. Polish Presidency of the Council of the European Union. 1<sup>st</sup> July – 31<sup>st</sup> December 2011", cit.

<sup>549</sup>Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020*, COM (2011) 398 final del 19.06.2011.

<sup>550</sup>Germania, Francia, Gran Bretagna, Finlandia, Svezia, Austria e Olanda. La proposta era appoggiata anche da Spagna, Repubblica Ceca e Danimarca.

L'ultimo incontro del CAG della Presidenza polacca dedicato al QFP si svolse il 5 dicembre e la Presidenza presentò la propria relazione lo stato dei negoziati<sup>551</sup>. Tale relazione mise in luce le principali questioni su cui vi era un accordo di massima e quelle su cui ancora non era stato possibile trovare un accordo. In particolare, relativamente alla politica di coesione, maggiori difficoltà furono riscontrate in merito a: lo stanziamento delle risorse da destinarvi; l'ambito di concentrazione degli interventi (solo regioni meno sviluppate o tutte le regioni europee); l'istituzione di una nuova categoria di regioni "in transizione" che avrebbe dovuto includere le regioni con un PIL per capita tra il 75% e il 90% del PIL EU; i diversi tipi di condizionalità che avrebbero dovuto, secondo alcuni Stati, rispettare i principi di proporzionalità e di sussidiarietà ed essere collegati all'efficacia della politica, specie le condizionalità macroeconomiche, le quali, secondo la maggior parte degli Stati, avrebbero avuto l'effetto perverso di raddoppiare le sanzioni e penalizzare i beneficiari; il livello dei tassi di cofinanziamento e del massimale degli stanziamenti dal bilancio dell'UE agli SM; la ridotta attenzione per le regioni con svantaggi naturali permanenti e le regioni ultraperiferiche, con alcuni Stati che chiesero un rafforzamento della coesione territoriale<sup>552</sup>.

#### 2.4.2 La Presidenza danese

La Presidenza danese prese avvio il 1° gennaio 2012. Proseguendo il lavoro della Presidenza polacca e nel quadro del programma del Trio di presidenza, suo obiettivo fu lavorare al fine di rendere l'UE capace di reagire alla crisi economica del periodo e di affrontare le sfide globali quali il cambiamento climatico, la sicurezza energetica, la sostenibilità ambientale e la sicurezza interna; assicurarne la stabilità economica e finanziaria; creare le basi per la crescita futura e per la piena occupazione. Tali obiettivi erano inseriti all'interno delle quattro priorità individuate dalla Presidenza per il suo semestre di lavoro (un'Europa responsabile, un'Europa dinamica, un'Europa verde e un'Europa sicura), che essa intendeva attuare grazie

<sup>551</sup>Per informazioni più dettagliate circa le attività e i risultati della Presidenza polacca circa l'inizio dei negoziati sul QFP si rimanda a: Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, "Report. Polish Presidency of the Council of the European Union. 1<sup>st</sup> July – 31<sup>st</sup> December 2011", cit., p. 137-138; WĘC J. J., *A Review and Assessment of the Polish Presidency of the Council of the European Union*, in Institute for Western Affairs in Poznań, *Polish Presidency of the Council of the European Union*, Journal of the Institute for Western Affairs in Poznań, n. 1 del 2013, pp. 8-35, disponibile al seguente link <http://www.iz.poznan.pl/plik.pobierz.783.9b18a72079a3880a84d418e267d03446/11-PZ-1-2013-english.pdf>; JEŃDRZEJEWSKA S., *The Polish Presidency and the Budget of the European Union*, in Institute for Western Affairs in Poznań, *Polish Presidency of the Council of the European Union*, cit., pp. 54-58; MENDEZ C., WISHLADE F., BACHTLER J., *Negotiation boxes and blocks...cit.*

<sup>552</sup>Consiglio dell'Unione Europea (2011), *Quadro finanziario pluriennale (2014-2020) – Relazione sull'andamento dei lavori in seno al Consiglio nel secondo semestre del 2011*, (17448/11 REV 1), 1° dicembre 2011, Bruxelles.

anche alla collaborazione con le istituzioni europee (soprattutto PE e Commissione Europea) e gli altri SM<sup>553</sup>.

Per quanto riguarda i pacchetti relativi al QFP e alla riforma della politica di coesione, questi furono trattati nel contesto della prima priorità “un Europa responsabile”, in quanto ritenuti strumenti fondamentali per, da una parte, creare un nuovo quadro per la crescita e l’occupazione in Europa; dall’altra, assicurare un utilizzo delle risorse europee efficacemente al fine di generare benefici per i cittadini.

#### 2.4.2.1 I negoziati all’interno del Consiglio sulla riforma della politica di coesione durante la Presidenza danese

La prima discussione in sede di CAG circa la politica di coesione 2014-2020 avvenne nella riunione del 24 aprile 2012<sup>554</sup>. In quell’occasione, il Consiglio raggiunse l’accordo su un orientamento generale<sup>555</sup> e parziale su sei dei 19 blocchi tematici<sup>556</sup> in cui erano suddivise le negoziazioni sul pacchetto di riforma della politica di coesione: programmazione, condizionalità *ex-ante*, gestione e controllo, monitoraggio e valutazione, esigibilità e grandi progetti<sup>557</sup>.

In merito alla programmazione, la discussione riguardò le norme di programmazione comune a tutti i fondi (FESR; FSE; FEASR; FEAMP e Fondo di coesione). Mentre gli Stati erano concordi nel fatto che ciascun programma dovesse specificare come avrebbe contribuito a Europa 2020, non c’era ancora accordo sullo strumento da usare per assicurare tale collegamento, se i Piani Nazionali di Riforma

---

<sup>553</sup>Danish Presidency of the Council of the European Union, *Europe at work. Programme of the Danish Presidency of the Council of the European Union 2012 – 1 January – 30 June 2012*, disponibile al seguente link [http://eu2012.dk/en/EU-and-the-Presidency/About-the-Presidency/~/\\_media/Files/Trykt%20materiale/Presidency%20programme/EU%20Presidency\\_Programme\\_UK\\_Final%20Web\\_22\\_12.ashx](http://eu2012.dk/en/EU-and-the-Presidency/About-the-Presidency/~/_media/Files/Trykt%20materiale/Presidency%20programme/EU%20Presidency_Programme_UK_Final%20Web_22_12.ashx). Per informazioni circa le attività della Presidenza danese, i relativi documenti e le riunioni dei diversi organi interni del Consiglio sotto la sua presidenza si rimanda al portale dedicato: <http://eu2012.dk/en>

<sup>554</sup>Da ricordare che il 14 marzo 2012 la Commissione aveva presentato delle rettifiche alle proposte relative al regolamento recante disposizioni comuni, al regolamento del FSE e al regolamento CTE.

<sup>555</sup>Un orientamento generale è un accordo politico del Consiglio in attesa dell’adozione di una posizione del PE in prima lettura. L’orientamento generale sul pacchetto legislativo per la politica di coesione è parziale in quanto alcuni elementi sono esclusi, in particolare, le somme da destinare alla coesione la politica e l’ammissibilità delle diverse regioni che vengono trattati all’interno dei negoziati sul QFP.

<sup>556</sup>Per l’elenco completo dei blocchi tematici e i relativi articoli in discussione si rimanda al documento del Parlamento europeo, *European Union Cohesion Policy...* cit., pp.157-158.

<sup>557</sup>Prima di essere inseriti nell’agenda del CAG, i sei blocchi tematici erano stati discussi in sede di COREPER II nelle sue riunioni del 4 e del 18 aprile, in cui i rappresentanti permanenti degli SM avevano trovato un accordo generale. I risultati delle suddette riunioni del COREPER sono contenute nel documento del Consiglio dell’Unione Europea, *Cohesion Policy legislative package – Elements of a partial general approach*, 8207/2/12 REV 2 del 20 aprile 2012.

o le raccomandazioni specifiche per Paese. C'era invece accordo sul fatto che le condizionalità *ex-ante* avrebbero migliorato l'efficacia della politica, sulle norme per la gestione e il controllo dei fondi erogati e sul fatto che l'attuazione dei programmi dovesse essere sottoposta a debito monitoraggio e valutazione.

È importante sottolineare che l'accordo di massima raggiunto sui diversi blocchi tematici doveva essere visto nel contesto generale, non solo della riforma della politica di coesione, ma anche del regolamento sul QFP, cosicché, gli accordi sui suddetti blocchi erano suscettibili di modifiche se necessarie in virtù dell'esito dei negoziati degli altri. Tutti i blocchi relativi alla politica di coesione dovevano essere analizzati nella loro globalità e tenendo in considerazione quanto concordato in merito al QFP, sulla base del principio "*nothing is agreed until everything is agreed*"<sup>558</sup>.

Durante il successivo incontro del CAG del 26 giugno 2012, gli SM approvarono il secondo parziale orientamento generale su ulteriori quattro blocchi tematici (concentrazione tematica, strumenti finanziari, interventi generatori di entrate nette e partenariati pubblico-privati, quadro dei risultati)<sup>559</sup>, finalizzato a migliorare l'efficacia e l'efficienza della politica concentrandone gli investimenti su un numero limitato di obiettivi tematici e potenziando l'uso di strumenti finanziari e partenariati pubblico-privati<sup>560</sup>. Rimaneva ancora aperta la questione sulle modalità di collegamento tra Europa 2020 e politica di coesione, per la quale la Presidenza danese decise di aspettare gli esiti della discussione sulle condizionalità macroeconomiche portata avanti nel contesto del QFP.

Alla conclusione dei sei mesi di Presidenza danese, gli SM avevano trovato un accordo generale su 10 dei 19 blocchi tematici e sulla creazione del CTE. Tale lavoro sarebbe stato utile alla successiva Presidenza cipriota che avrebbe iniziato

---

<sup>558</sup> «It is important to note that any preliminary agreement on these thematic blocs has to be seen in the overall context of the negotiations on the Cohesion Policy legislative package and understood on the basis of the principle that "nothing is agreed until everything is agreed." In particular, the elements for a partial general approach submitted herewith do not prejudice the outcome of negotiations on other negotiation blocs, the financial regulation or the multiannual financial framework, while necessary consequential amendments in the blocs submitted herewith may occur as a result of the negotiations on these other blocs as a global picture emerges as well as on the triennial revision of the financial regulation» (Council of the European Union, *Cohesion Policy legislative package*, cit., p.3) e ancora «Care has been taken to ensure that the partial general approach does not prejudice the outcome of negotiations on other elements of cohesion policy or on the EU's multiannual financial framework (MFF) for 2014-2020 or the financial regulation» (Council of the European Union, *Press release – 3160<sup>th</sup> Council meeting: General Affairs*, 24 April 2012, Lussemburgo, 8775/1/12 REV 1, p. 8).

<sup>559</sup> Tali blocchi furono discussi in sede di COREPER II durante la riunione del 20 giugno 2012 (riferimento dei documenti: 11027/12 ADD 1 REV 1, 11027/12 ADD 2 REV 2, 11027/12 ADD 3 REV 1, 11027/12 ADD 4 REV 1).

<sup>560</sup> Council of the European Union, *Press release – 3180<sup>th</sup> Council meeting: General Affairs*, 26 June 2012, Lussemburgo, 11690/12 Provisional version, p. 8.



ufficialmente i negoziati con PE e Commissione per cercare di arrivare il prima possibile all'adozione del pacchetto legislativo.

#### 2.4.2.2 L'evoluzione delle negoziazioni relativi al QFP

La Presidenza danese iniziò la c.d. “fase negoziale” relativa al QFP<sup>561</sup>. Consapevole di non riuscire a portare a termine i negoziati durante la sua presidenza, l'obiettivo era quello di produrre una solida base negoziale da presentare al Consiglio Europeo di giugno 2012 affinché si potesse pervenire, in quella sede, ad un accordo sostanziale e accelerare il processo decisionale. Le attività della Presidenza in Consiglio, quindi, mirarono a riconciliare le visioni degli SM in merito alle questioni chiave del QFP. Parallelamente svolse lo stesso lavoro anche per la politica di coesione, la PAC e la PCP, elementi essenziali del QFP, e avrebbe cercato di completare i negoziati in merito ai singoli programmi contenuti nel QSP (ricerca, energia, ambiente e educazione), tralasciandone gli aspetti finanziari e orizzontali, ma sempre come parti di un accordo comunque globale<sup>562</sup>.

Il lavoro della Presidenza, basato sul c.d. “schema di negoziato” (*Negotiating Box*), documento elaborato dalla Presidenza che avrebbe contenuto gli elementi principali del QFP e le opzioni per i negoziati e che veniva aggiornato man mano che, in sede di Consiglio, si raggiungeva l'accordo sulle diverse parti del QFP<sup>563</sup>, si concentrò sullo sviluppo delle caratteristiche sostanziali delle principali rubriche in cui era suddiviso il QFP<sup>564</sup>.

Il primo dibattito orientativo in merito alla proposta della Commissione avvenne in sede di CAG durante la sua riunione del 27 gennaio 2012. La discussione fu indirizzata dalla Presidenza tramite una serie di domande poste agli SM miranti a capire quali erano le principali priorità di questi ultimi riguardo il QFP, se vi era

<sup>561</sup>MENDEZ C., WISHLADE F., BACHTLER J., *Negotiation boxes and blocks*, cit., p. 9.

<sup>562</sup>Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework (2014-2020) – Organisation of work within the Council in the first semester 2012*, 5032/12, 6 January 2012, Brussels.

<sup>563</sup> «The negotiating box is a paper drafted by the presidency which outlines the main elements and options for the MFF negotiations. It is updated as negotiations move forward, and forms the basis for an agreement of the European Council. Once an agreement is reached, its content feeds into the legislative work on the different acts» (Council of the European Union, *Press release – 3160<sup>th</sup> Council meeting...* cit., p. 7).

<sup>564</sup>La proposta di regolamento della Commissione prevedeva cinque rubriche che riassumevano le diverse voci di spesa: “Crescita intelligente ed inclusiva” (contenente la politica di coesione), “Crescita sostenibile: risorse naturali” (all'interno della quale erano previste le spese correlate al mercato e ai pagamenti diretti nel quadro della PAC), “Sicurezza e cittadinanza”, “Europa globale”, “Amministrazione” (COM (2011) 398 final, cit.).

accordo circa gli importi globali stanziati e quale sarebbe dovuto essere l'impatto delle voci di spesa al di fuori del QFP<sup>565</sup>.

Alla conclusione del dibattito, risultò chiaro che non vi era accordo circa il livello complessivo delle spese e la ripartizione delle risorse tra le diverse rubriche. Infatti, mentre alcuni Stati ritenevano necessaria la diminuzione del bilancio globale stanziato, al fine di tenere conto degli sforzi compiuti a livello nazionale per il consolidamento fiscale, e auspicavano un maggior sostegno ai programmi per la ricerca e l'innovazione a scapito della PAC e della politica di coesione; altri, al contrario, approvavano gli stanziamenti proposti dalla Commissione e supportavano il livello di spesa indicato per PAC e politica di coesione, in virtù del loro essenziale contributo alla crescita, all'occupazione e allo sviluppo rurale. Vi era invece accordo circa la necessità di orientare la spesa dell'UE verso sviluppo economico e occupazione, in linea con la strategia Europa 2020, e di riformare il sistema delle risorse proprie dell'UE<sup>566</sup>.

Altri dibattiti orientativi in CAG si svolsero a marzo e aprile<sup>567</sup>. A marzo venne sviluppata la base per lo schema di negoziato in merito alle rubriche 1 (tranne coesione e CEF), 3, 4 e 5, insieme alle questioni orizzontali<sup>568</sup>. In aprile vennero invece discusse la parte relativa alla politica di coesione e al CEF della rubrica 1, la rubrica 2 e le disposizioni relative ai cinque fondi di pertinenza di tali settori di intervento. In relazione alla politica di coesione, gli SM mostrarono ancora delle

<sup>565</sup>Council of the European Union, *Background. General Affairs Council – Friday 27 January in Brussels*, 26 January 2012, disponibile al link [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/127534.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/127534.pdf)

<sup>566</sup>Council of the European Union, *Press Release. 3143<sup>rd</sup> Council meeting – General Affairs*, 5807/12, 27 January 2012, Brussels.

<sup>567</sup>I dibattiti orientativi di marzo e aprile si basarono sui lavori del COREPER II il quale aveva anche il compito di sviluppare lo schema negoziale. Il COREPER venne assistito, nei suoi compiti, dal Gruppo di lavoro "Amici della Presidenza" (*Friend of Presidency – FoP*), il quale, durante i mesi di gennaio e febbraio, concentrò le sue attività sul chiarimento delle questioni tecniche finanziarie della proposta della Commissione sulle quali non si era giunto ad un accordo durante la Presidenza polacca. In particolare, durante il mese di febbraio, il Gruppo di lavoro si occupò di tutti gli aspetti tecnici relativi alle rubriche di spesa inserite nel QFP. La discussione in FoP circa la politica di coesione si svolse il 24 febbraio (doc. 6445/12), ma permasero differenti visioni circa le condizionalità macroeconomiche, la riserva di risultato, il tasso di co-finanziamento e quello di pre-finanziamento, lo scopo delle regioni in transizione, i criteri di ripartizione delle risorse e i livelli massimi di trasferimento. Per ulteriori informazioni di vedano i seguenti documenti: Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework (2014-2020)*, cit.; Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework (2014-2020), State of play of work undertaken in the Friends of the Presidency Group (MFF) in February 2012*, 7038/12, 5 March 2012, Brussels; Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Sections of Negotiating Box relating to Headings 1 (cohesion and CEF), 2 and to provisions relating to the funds under the Common Strategic Framework*, 8966/12 ADD 1, 20 April 2012, Brussels.

<sup>568</sup>Consiglio dell'Unione Europea, *Quadro finanziario pluriennale (2014-2020) – Sezioni dello schema di negoziato riguardanti le rubriche 1 (tranne coesione e CEF), 3, 4 e 5 e questioni orizzontali*, 8057/12 ADD 1, 22 marzo 2012, Bruxelles; Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato Stampa. 3158° sessione del Consiglio – Affari Generali del 26 marzo 2012, Bruxelles*, 8129/12.

preoccupazioni circa il livello di spesa dedicato (per alcuni troppo alto, per altri ancora minimo) e la nuova categoria di regioni in transizione e i fondi ad essa dedicati; ancora, mentre vi era accordo sulla costituzione del CTE, vi erano dubbi in merito alle modalità di trasferimento delle risorse dal Fondo di coesione<sup>569</sup>.

Il primo schema negoziale fu inviato dalla Presidenza agli altri membri del Consiglio il 24 maggio<sup>570</sup> e discusso nell'incontro del CAG del 29 maggio<sup>571</sup>. In tale sede, due questioni furono particolarmente dibattute senza che si riuscisse a raggiungere un accordo tra gli SM: le condizionalità macro-economiche, che, secondo alcuni Stati, avrebbero prodotto sanzioni eccessive, soprattutto in capo ai Paesi già in difficoltà economiche; la riduzione del tasso di co-finanziamento, che avrebbe penalizzato soprattutto gli Stati meno sviluppati, specialmente data l'allora situazione di crisi economica e i conseguenti sforzi per il consolidamento fiscale operati in particolare da questi ultimi<sup>572</sup>.

L'esame delle questioni relative al QFP continuò durante la riunione informale del CAG del 10 e 11 giugno. Le conclusioni dell'incontro portarono la Presidenza a rivedere lo schema negoziale<sup>573</sup> che fu discusso il seguente meeting formale del 26 giugno e che avrebbe costituito la base di lavoro per la successiva Presidenza cipriota. I Ministri accolsero «con favore la proposta della presidenza di mantenere sottorubriche separate per la "competitività per la crescita e l'occupazione" e la "coesione economica, sociale e territoriale"» (sottorubriche *Ia* e *Ib*), mentre persisterono disaccordi in merito alla particolare attenzione rivolta verso le regioni insulari e circa le condizionalità macroeconomiche<sup>574</sup>. Lo schema negoziale così elaborato e discusso fu presentato in sede di Consiglio Europeo per il primo dibattito sostanziale nella riunione del 28 e 29 giugno<sup>575</sup>.

<sup>569</sup>Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Sections of Negotiating Box relating to Heading 1 (cohesion and CEF), 2 and provisions relating to the funds under the Common Strategic Framework*, 8966/12, 20 April 2012, Brussels; Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato Stampa. 3160° sessione del Consiglio – Affari Generali del 24 aprile 2012, Lussemburgo*, 8775/12, pp. 7-8.

<sup>570</sup>Consiglio dell'Unione Europea, *Quadro finanziario pluriennale (2014-2020) – Schema di negoziato*, 10063/1/12 REV 1, 24 maggio 2012, Bruxelles.

<sup>571</sup>Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato Stampa. 3168° sessione del Consiglio – Affari Generali del 29 maggio 2012, Lussemburgo*, 10117/12, pp. 7-8.

<sup>572</sup>MENDEZ C., WISHLADE F., BACHTLER J., *Negotiation boxes and blocks...*, cit. p. 11.

<sup>573</sup>Consiglio dell'Unione Europea, *Quadro finanziario pluriennale (2014-2020) – Schema di negoziato*, 11539/12, 19 giugno 2012, Bruxelles.

<sup>574</sup>Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato Stampa. 3168° sessione del Consiglio – Affari Generali del 26 giugno 2012, Lussemburgo*, 11690/12, pp. 10-11.

<sup>575</sup>In quell'occasione, il Consiglio Europeo approvò il lavoro della Presidenza danese ritenendolo una buona base da cui avrebbe potuto partire la Presidenza cipriota nella speranza di concludere i negoziati entro il 2012. Ancora, affermò l'importanza della politica di coesione come principale strumento di investimento, crescita, creazione di occupazione e riforma strutturale a livello di Stati membri. Per tale ragione auspicava la stretta collaborazione tra tutte le istituzioni UE al fine di

### 2.4.3 La Presidenza cipriota

La presidenza cipriota prese avvio nel luglio del 2012 e concluse il trio di presidenza iniziato con la Polonia. Sulla base del programma di 18 mesi concordato con la Polonia e la Danimarca, Cipro agì per portare avanti il progetto di un'Europa migliore per le generazioni future (*Towards a Better Europe*<sup>576</sup>), attraverso quattro priorità: “Europe, more efficient and sustainable”, “Europe, with a better performing and growth-based economy”, “Europe, more relevant to its citizens, with solidarity and social cohesion”, “Europe in the world, closer to its neighbours”<sup>577</sup>.

All'interno della priorità “Europe, more efficient and sustainable”, il cui obiettivo era quello di promuovere politiche integrate e di sviluppo sostenibile in un quadro di governance efficace, gli sforzi della Presidenza si concentrarono sul portare avanti i negoziati per il QFP, affinché il bilancio europeo tenesse conto degli sforzi per il risanamento del bilancio da parte degli SM ma fosse, al contempo, capace di sostenere efficacemente la crescita e l'occupazione contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, e sulla riforma delle principali politiche di investimento dell'UE (in primo piano la politica di coesione), in modo da renderne più semplice l'attuazione, assicurarne l'efficacia e l'efficienza e svilupparne il valore aggiunto.

#### 2.4.3.1 L'operato della Presidenza cipriota per la riforma della politica di coesione

La Presidenza si impegnò per trovare l'accordo sulle questioni in sospeso (sia finanziarie, discusse all'interno del QFP, sia programmatiche), al fine di far avanzare il più possibile i negoziati e arrivare ad una tempestiva adozione della normativa cosicché gli SM potessero iniziare il nuovo periodo di programmazione in tempo, in particolare puntando a valorizzare l'approccio territoriale integrato basato sull'Agenda 2020<sup>578</sup> e lo sviluppo urbano.

---

accelerare i lavori sui relativi testi legislativi ed arrivare ad una loro rapida adozione (Consiglio Europeo, *Conclusioni del Consiglio Europeo, 28 – 29 giugno 2012, 29 giugno 2012, Bruxelles*).

<sup>576</sup>«Towards a Better Europe; meaning a more effective Europe, contributing to sustainable growth and job creation through efficient and integrated policies; a Europe working on the basis of social cohesion and underlying principle of solidarity, committing itself to a better future» (Cyprus Presidency of the Council of the European Union, *Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July - 31 December 2012*, 2012, p. 9, disponibile al link <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/MAZ6Cvaoj0L2nxXo9+AUZw==/>)

<sup>577</sup>Presidency of the Council of the European Union, *Programme of the Cyprus Presidency...*, cit. Tutte le informazioni sul semestre di presidenza cipriota sono disponibili sul portale dedicato: <http://www.cy2012.eu/en/page/home>

<sup>578</sup>A tal fine la Presidenza organizzò un incontro di alto livello tra i Direttori Generali responsabili per la coesione territoriale, il 10 ottobre 2012, al fine di discutere circa la questione territoriale non solo

Il primo risultato ottenuto dalla Presidenza fu il raggiungimento dell'accordo, formalizzato durante la riunione del CAG del 16 ottobre, su altri sette blocchi tematici: informazione e comunicazione, assistenza tecnica; cooperazione territoriale; sviluppo territoriale (sviluppo locale di tipo partecipativo e sviluppo urbano); questioni finanziarie non comprese nel QFP (non trasferibilità delle risorse, addizionalità, modulazione dei tassi di cofinanziamento); raccomandazioni specifiche per paese (questione in sospeso del blocco "programmazione"); gestione e controllo; indicatori<sup>579</sup>. Tale accordo pervenne dopo un intenso lavoro della Presidenza sia a livello di COREPER<sup>580</sup> che di triloghi con la Commissione e il PE<sup>581</sup>.

Il successivo 6 novembre, si svolse un incontro informale tra i Ministri per la politica di coesione, a cui parteciparono anche il Commissario per la Politica Regionale, i Presidenti della commissione REGI, del CdR e del CESE e un rappresentante della Banca Europea per gli Investimenti e in cui si discussero le questioni relative all'efficacia, alla dimensione territoriale e alla governance della politica, sulla base di due documenti orientativi preparati dalla Presidenza<sup>582</sup>.

In merito al valore aggiunto della politica, i Ministri concordarono sul fatto che questo potesse essere rafforzato tramite un miglior coordinamento e una maggiore coerenza tra le diverse politiche UE, e i relativi fondi, assicurati dal QSC, e concentrando le risorse su un limitato numero di priorità collegate agli obiettivi strategici di Europa 2020, pur mantenendo una certa flessibilità fondamentale per rispondere alle specifiche necessità di sviluppo delle diverse regioni europee.

Per quanto riguarda l'efficacia della politica, condivisero la necessità di sviluppare un sistema di indicatori trasparenti e comuni per misurare e valutare il raggiungimento degli obiettivi che ciascun programma avrebbe dovuto indicare

all'interno della politica di coesione ma anche nelle altre politiche europee (Cyprus Presidency, *Territorial Cohesion, the way forward: Reflection on the future implementation of the Territorial Agenda (draft)*, Directors' General Meeting on Territorial Cohesion, Nicosia, 10 October 2012, <http://www.cy2012.eu/index.php/it/file/raq9JCeSECb2nxXo9+AUZw>).

<sup>579</sup>Council of the European Union, *Background – General Affairs Council, Tuesday 16 October in Luxembourg*, 12 October 2012 Brussels.

<sup>580</sup>Il COREPER esaminò gli elementi di tali blocchi tematici nelle riunioni del 3 e dell'11 ottobre. Per l'analisi del lavoro si rimanda al documento del Consiglio dell'Unione Europea, *Pacchetto legislativo sulla politica di coesione – elementi di un orientamento generale parziale*, 14287/2/12 REV 2, 12 ottobre 2012, Bruxelles.

<sup>581</sup>I triloghi si svolsero dal 12 luglio del 2012 al 4 novembre 2013 e furono in tutto 74, di cui 19 tecnici.

<sup>582</sup>Presidency of the Council of the European Union, *"Governance of Cohesion Policy at Union level" (non paper)*, Informal meeting of Ministers for Cohesion Policy, Nicosia, 6 November 2012, [http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/WdRDr5ARz3\\_2nxXo9+AUZw](http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/WdRDr5ARz3_2nxXo9+AUZw); Presidency of the Council of the European Union, *"Improving the effectiveness and added value of Cohesion Policy" (issue paper)*, Informal meeting of Ministers for Cohesion Policy, Nicosia, 6 November 2012, <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/3TKOM5BmzJn2nxXo9+AUZw>

all'inizio della programmazione, e di rafforzare il sistema di monitoraggio, al fine di poter correggere la pianificazione della spesa in risposta alle possibili difficoltà sopraggiunte. Inoltre, approvarono il sistema delle condizionalità *ex-ante* come strumento per ottimizzare l'uso delle risorse.

I Ministri riconobbero anche l'importanza di tenere maggiormente in considerazione la dimensione territoriale della coesione, così da poter individuare e rispondere alle specifiche sfide territoriali di ciascuna regione e limitare le conseguenze negative derivanti da handicap geografici e demografici.

Circa la governance della politica di coesione, i Ministri auspicarono un maggior coordinamento tra SM, tra la diverse DG della Commissione responsabili delle varie politiche e tra gli SM e la Commissione stessa, al fine di assicurare una miglior sinergia tra politiche e strumenti e ridurre la complessità e la burocrazia nell'attuazione e nell'uso degli stessi. Inoltre, richiesero alla Commissione la presentazione di relazioni periodiche in merito ai risultati della politica, in modo da poterne valutare l'efficacia in corso d'opera<sup>583</sup>, e una maggiore discussione delle questioni della politica di coesione in sede di Consiglio, anche in collegamento con il Semestre europeo<sup>584</sup>.

Le conclusioni del meeting furono presentate dalla Presidenza durante la riunione formale del CAG del 20 novembre, in cui gli SM trovarono un accordo parziale sui blocchi tematici relativi a strumenti finanziari e Quadro Strategico Comune<sup>585</sup>.

Con l'approvazione dei suddetti blocchi tematici, la Presidenza cipriota portò ad un punto abbastanza avanzato i negoziati sulle parti sostanziali del pacchetto per la coesione. Oltre al lavoro in sede di Consiglio, poi, avviò discussioni informali con le commissioni competenti del PE (REGI e EMPLOI) in modo da accelerare il processo di negoziazione in vista dell'adozione tempestiva dei regolamenti. Tali discussioni portarono alla firma, in dicembre, di un accordo interistituzionale preliminare sulle questioni relative alla programmazione strategica sia per il regolamento generale sia per quello sul FSE<sup>586</sup>.

---

<sup>583</sup>Council of the European Union, *Presidency Conclusions of the Informal Meeting of Ministers responsible for Cohesion Policy in Nicosia on 6 November 2012*, 16284/12, 16 November 2012, Brussels.

<sup>584</sup>Council of the European Union, *Background. General Affairs Council – Tuesday, 20 November in Brussels*, 15 November 2012, disponibile al link: [http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/EKq6Q3B\\_3sD2nxXo9+AUZw](http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/EKq6Q3B_3sD2nxXo9+AUZw)

<sup>586</sup>Cyprus Presidency, *Working Towards a Better Europe. Results of the Cyprus Presidency of the Council of the EU 1 July – 31 December 2012*, 14 January 2013: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/7hcUHnC8O2T2nxXo9+AUZw>

### 2.4.3.2 L'avanzamento dei negoziati sul QFP

La Presidenza cipriota lavorò sul pacchetto del QFP con il mandato di concludere i relativi negoziati e portare l'accordo in sede di Consiglio Europeo. Per chiarire quelle che fossero le priorità e le posizioni degli SM sulle questioni su cui non vi era ancora consenso, la Presidenza, nel mese di luglio, ebbe incontri bilaterali con tutti gli SM e la Croazia e programmò un incontro informale del CAG per la fine di luglio, in cui si discusse in merito al totale delle risorse stanziato dal bilancio UE e alla loro composizione, alle condizionalità macro-economiche per i fondi strutturali, a quali programmi e strumenti inserire nel QFP e alla «rete di sicurezza»<sup>587</sup> per le regioni ammesse a beneficiare dell'obiettivo convergenza nel periodo 2007-2013, ma il cui PIL pro-capite era superiore al 75% della media del PIL dell'UE a 27 (regioni in transizione). Le conclusioni degli incontri bilaterali e della prima riunione informale formarono la base per la discussione del successivo incontro informale del CAG che si tenne il 30 agosto e per la revisione dello schema negoziale<sup>588</sup>.

Come esplicitamente affermato dalla Presidenza, il nuovo schema negoziale, pubblicato dalla Presidenza il 18 settembre, pur non contendo ancora proposte di compromesso in merito agli importi globali o per rubrica, riconosceva per la prima volta la necessità di una riduzione del livello totale di spesa proposto dalla Commissione (includendo tutti gli elementi sia interni sia esterni del MFF) e, conseguentemente, tutte le rubriche, sotto-rubriche e sub-massimali sarebbero dovuti essere soggetti ad una riduzione delle risorse dedicate tenendo comunque in considerazione la necessità di garantire un finanziamento adeguato a quelle politiche che possono contribuire in maniera sostanziale agli obiettivi del Trattato e alla crescita economica dell'UE<sup>589</sup>.

Lo schema negoziale rivisto fu discusso in sede di CAG il 24 settembre<sup>590</sup> e, successivamente, durante la colazione di lavoro informale del 16 ottobre a cui parteciparono anche i rappresentanti del PE e del Gabinetto del Presidente del Consiglio Europeo. Sulla base delle risultanze di tale incontro e degli scambi di vedute con il PE<sup>591</sup> prima e dopo ogni riunione del CAG, la Presidenza cipriota

<sup>587</sup> Tale «rete di sicurezza», che prevedeva per le regioni in transizione una dotazione dai fondi strutturali pari ad almeno i due terzi della dotazione 2007-2013, avrebbe dovuto rendere meno difficoltosa la transizione verso le regioni più sviluppate.

<sup>588</sup> Cyprus Presidency, *Presidency Issues Paper - Multiannual Financial Framework 2014-2020*, Informal Meeting of Ministers and Secretaries of State for European Affairs, Nicosia, 30 August 2012, del 20 agosto 2012: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/t4OXQzwQKPz2nxXo9+AUZw>

<sup>589</sup> Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework (2014-2020) – Negotiating box*, 13620/12, 18 September 2012, Brussels

<sup>590</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato Stampa. 3187° sessione del Consiglio – Affari Generali del 24 settembre 2012, Bruxelles*, 14070/2//12 REV 2

<sup>591</sup> Si ricorda che il PE aveva adottato, il 23 ottobre, una seconda risoluzione sul QFP 2014-2020 in cui ribadiva la sua posizione assolutamente contraria in merito ad un riduzione del livello della spesa

revisiónò ulteriormente lo schema di negoziato, presentando il suo progetto di conclusioni sul QFP in sede di CAG il 20 novembre<sup>592</sup>. Tale progetto di conclusioni, che prevedeva ulteriori riduzioni del massimale globale delle spese e dei massimali per le differenti voci di spesa, fu presentato al Consiglio Europeo straordinario del 22 e 23 novembre, che approvò il lavoro in sede di Consiglio riconoscendo la presenza di un grado sufficiente di convergenza tra gli SM sulle questioni del QFP e diede mandato al presidente della Commissione e del Consiglio europeo a continuare i lavori e proseguire le consultazioni al fine di trovare il consenso tra i 27 SM entro l'inizio del 2013<sup>593</sup>.

#### 2.4.4 *La Presidenza irlandese*

Con la Presidenza irlandese venne avviato anche il nuovo Trio di Presidenze che avrebbero condotto il lavoro del Consiglio fino al mese di giugno 2014<sup>594</sup>. Il programma congiunto di Irlanda, Lituania e Grecia, elaborato sulle orme di quello del Trio precedente, mirava a rendere l'UE capace di affrontare le nuove sfide globali e di assicurarne la crescita economica e sociale e la stabilità finanziaria. In vista di tali obiettivi, le attività della Presidenza irlandese furono indirizzate a concludere i negoziati sul QFP e finalizzare la riforma della politica di coesione in modo tale che a quest'ultima fossero assicurate risorse pari ad un terzo del bilancio UE e che, nella sua attuazione, fossero tenute debitamente in conto le dimensioni territoriale e urbana<sup>595</sup>.

Per quanto riguarda la politica di coesione, la Presidenza realizzò importanti progressi in merito ai negoziati con il PE sul Pacchetto Coesione. Nel mese di marzo, il CAG approvò l'accordo pervenuto in COREPER in febbraio circa il quinto orientamento generale e parziale sui blocchi tematici rimasti in sospeso e riguardanti i considerando delle proposte di regolamento, le disposizioni sulla delega di potere,

---

UE proposto dalla Commissione e si opponeva a tagli «lineari e indiscriminati», che avrebbero compromesso «l'esecuzione e l'efficacia di tutte le politiche UE, senza tener conto del loro valore aggiunto, del loro peso politico o dei risultati conseguiti», e la necessità di mantenere il livello di finanziamento della politica di coesione almeno pari a quello del periodo 2007-2013 e a favore di tutte le regioni UE (Parlamento Europeo, *Risoluzione del 23 ottobre 2012 per favorire il buon esito della procedura di approvazione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020*, punti 19, 20 e 26, in G.U.U.E C 68 del 7 marzo 2014, pp. 1-12.

<sup>592</sup> Council of the European Union, *Background. General Affairs Council – Tuesday, 20 November...*, cit.

<sup>593</sup> Consiglio Europeo, *Il Consiglio Europeo nel 2012*, gennaio 2013, p. 63: <http://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/publications/2013/pdf/qcao12001itc.pdf/>

<sup>594</sup> Per tutte le informazioni circa il semestre di presidenza irlandese di rimanda al portale dedicato: [www.eu2013.ie](http://www.eu2013.ie)

<sup>595</sup> Council of the European Union, *18 month programme of the Council (1 January 2013 - 30 June 2014)*, 17426/12, 7 December 2012, Brussels.



di attuazione, transitorie e finali e alcuni articoli dei sei regolamenti rimasti in sospenso<sup>596</sup>.

Successivamente, il 16 aprile, il Gruppo di lavoro sulle Misure strutturali raggiunse l'accordo sulle disposizioni dei regolamenti relative all'Iniziativa "Occupazione Giovani" e il collegamento tra politica di coesione e governance economica dell'UE, tramite le condizionalità macro-economiche, accordo approvato anche dal COREPER nella riunione del 24 aprile<sup>597</sup>.

Nel mentre, la Presidenza portò avanti i negoziati con la REGI del PE all'interno dei triloghi, riuscendo ad arrivare a due compromessi provvisori: uno riguardante i blocchi tematici "quadro strategico comune" e "sviluppo territoriale" nell'aprile 2013; l'altro, sui blocchi, rientranti nel contesto del regolamento generale, "Informazione e comunicazione", "eligibilità" e "monitoraggio e valutazione", in maggio<sup>598</sup>.

Alla conclusione del suo semestre di Presidenza, l'Irlanda aveva portato i negoziati sulla riforma della politica di coesione ad un livello avanzato poiché fu raggiunto il consenso sui regolamenti specifici di FESR, CTE, Fondo di coesione e GECT; la quasi totalità degli elementi principali del regolamento sulle disposizioni comuni era stato accolto; si era quasi giunti ad un accordo anche sul regolamento FSE e, all'interno del QFP, era stata approvata lo stanziamento di 325 miliardi di euro per la politica di coesione<sup>599</sup>.

Con la Presidenza irlandese, che ebbe mandato ad iniziare i negoziati con il PE dal Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio, anche il pacchetto di riforma del QFP avanzò considerevolmente. A partire da marzo la Presidenza ebbe costanti contatti politici ad alto livello con il PE e, a partire da maggio, si svolsero i triloghi, al fine di raggiungere, entro la fine di giugno, un accordo con il PE sul QFP e sui programmi settoriali che lo componevano e poter tradurre tali accordi in atti legislativi settoriali nel più breve tempo possibile, così da permettere ai nuovi programmi di iniziare

---

<sup>596</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Pacchetto legislativo sulla politica di coesione - Elementi di un orientamento generale parziale*, 5609/1/13 REV 1, 25 febbraio 2013, Bruxelles.

<sup>597</sup> Council of the European Union, *Cohesion Policy legislative package - elements of a partial general approach*, 8507/13, 22 April 2013, Brussels; *Cohesion Policy legislative package - Compromise on the MFF-related provisions and the provisions related to the Youth Employment Initiative*, 8507/13 ADD 1 REV 1, 30 April 2013, Brussels.

<sup>598</sup> Council of the European Union, *Cohesion policy legislative package Validation of preliminary results of the negotiations with the European Parliament*, 9962/13, 29 May 2013, Brussels.

<sup>599</sup> Irish Presidency, *Results of the Irish Presidency of the Council of the European Union. January-June 2013 – For Stability, Jobs and Growth*, <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/newspress/publications/2013-EU-Presidency-achievements-report.pdf>

correttamente nel gennaio 2014<sup>600</sup>. Negli ultimi giorni di giugno fu trovato l'accordo con il PE circa la dotazione finanziaria del QFP (960 miliardi per sette anni) e su molti dei programmi finanziati all'interno di esso<sup>601</sup>.

#### 2.4.5 *La Presidenza lituana*

Con la Presidenza lituana i negoziati sul pacchetto legislativo relativo alla politica di coesione e quelli sul QFP entrarono nella loro fase finale<sup>602</sup>. Riguardo la politica di coesione, Consiglio e PE avevano già raggiunto l'accordo su tre delle cinque proposte di regolamento presentate dalla Commissione (Fondo di coesione, FESR e CTE), ma, come evidenziato dai triloghi politici svolti in settembre, rimanevano ancora aperte delle questioni in merito a: condizionalità macro-economica, riserva di efficacia ed efficienza, tassi di cofinanziamento e livelli di prefinanziamento.

Le maggiori difficoltà al raggiungimento dell'accordo si rilevavano in merito alle condizionalità macro-economiche, dove le posizioni dei due co-legislatori erano opposte. Mentre il Consiglio le riteneva necessarie al fine di assicurare che le risorse dei fondi non fossero compromesse da politiche economiche inadeguate, il PE richiedeva la loro totale soppressione, ritenendo che le salvaguardie introdotte dal Consiglio (presa in considerazione della situazione economica e sociale degli Stati membri interessati per determinare le sospensioni ai pagamenti e fissazione di massimali sugli importi che possono essere sospesi) non fossero sufficienti a garantire che non sussistessero ripercussioni negative per le regioni meno sviluppate<sup>603</sup>.

Dopo numerosi altri triloghi e scambi di vedute tra la Presidenza del Consiglio, la commissione REGI e la Commissione, fu finalmente raggiunto il compromesso tra i due legislatori il 19 novembre. Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione fu così approvato dal PE in prima lettura il 20 novembre e dal

---

<sup>600</sup> Council of the European Union, *Background. General Affairs Council – Monday, 22 April in Luxembourg*, 19 April 2013, Brussels; Council of the European Union, *Background. General Affairs Council – Tuesday, 21 May in Brussels*, 15 May 2013, Brussels.

<sup>601</sup> Irish Presidency, *Results of the Irish Presidency of the Council of the European Union...*, cit.

<sup>602</sup> Per informazioni più dettagliate in merito alle attività della Presidenza lituana si rimanda al portale di riferimento: [www.eu2013.lt/en](http://www.eu2013.lt/en)

<sup>603</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Documento di analisi: pacchetto legislativo sulla politica di coesione*, 13796/13, 26 settembre 2013, Bruxelles.

Consiglio il 16 dicembre e sottoscritto dai presidenti di entrambe le istituzioni il 17 dicembre, dopo più di due anni di negoziati<sup>604</sup>.

Lo stesso 19 novembre, il PE approvò il QFP 2014-2020 che poté essere finalmente adottato dal Consiglio il 2 dicembre 2013<sup>605</sup>.

---

<sup>604</sup> La sintesi del processo legislativo per i regolamenti del pacchetto coesione, con i principali documenti di Commissione, Consiglio, PE, CdR, CESE e Corte dei Conti sono disponibili sul sito <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

<sup>605</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020*, in G.U.U.E. L 347 del 20.12.2013, pp. 884-891.



## **CAPITOLO 3 – 2014-2020: UNA POLITICA DI COESIONE RIFORMATA PER RILANCIARE LA CRESCITA ECONOMICA E L'OCCUPAZIONE IN EUROPA**

La politica di coesione economica, sociale e territoriale 2014-2020, come delineata dalla sua legislazione secondaria, si caratterizza per una serie di novità indirizzate a fare di tale politica lo strumento principale per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 (che, nelle intenzioni della Commissione europea, dovrebbe permettere all'Europa di uscire dalla crisi economica che imperversa dal 2008 attraverso la realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva) dimostrandone, al contempo, il valore aggiunto nel contesto europeo.

Infatti, come esposto nella Quinta relazione sulla coesione, il collegamento tra Europa 2020 e politica di coesione (oltre che con le altre politiche europee) permetterebbe, da una parte, di aumentare le possibilità di realizzazione degli obiettivi della strategia, poiché: «un'agenda così ambiziosa può avere successo solo in virtù di una forte partecipazione e di un'appropriazione politica ai livelli nazionale e regionale [...] Inoltre, la diversità regionale in seno all'Unione, costituita da territori con caratteristiche, opportunità ed esigenze molto diverse tra loro, impone il superamento di politiche a "taglia unica" a favore di un approccio che conferisca alle regioni la capacità progettuale e i mezzi per l'attuazione di politiche che soddisfino i loro bisogni. Questo è ciò che offre appunto la politica di coesione tramite l'approccio dal basso che la contraddistingue»<sup>606</sup>. Dall'altra, di rendere più efficaci gli investimenti dei fondi strutturali, concentrandoli su pochi obiettivi strategici che assicurino la crescita delle regioni europee, e dimostrare l'importanza e il valore aggiunto della politica di coesione per lo sviluppo armonioso dell'Unione<sup>607</sup>.

---

<sup>606</sup> Commissione Europea, *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, cit., p. XI.

<sup>607</sup> «Il valore aggiunto della politica di coesione è oggetto di discussioni ricorrenti da parte dei responsabili politici, dei docenti universitari e dei soggetti interessati. Alcuni ritengono che la coesione politica non abbia collegamenti di rilievo con gli obiettivi prioritari dell'UE, che disperda le risorse nei vari settori politici e che il suo impatto sia spesso difficile da misurare. Nonostante che la relazione dimostri come la politica di coesione ha contribuito allo sviluppo economico e sociale delle regioni e al benessere delle persone, la Commissione prende molto seriamente tali critiche. Pur preservandone l'obiettivo principale, ulteriori riforme della politica di coesione dovrebbero quindi mirare ad orientarla risolutamente ai risultati e attuare le riforme necessarie per conseguire tali risultati, riducendo gli oneri amministrativi e semplificando la gestione ordinaria». *Ibidem*, p. XXIV

La nuova architettura della politica di coesione per il settennio 2014-2020 cerca di rispondere a queste esigenze disciplinando i fondi strutturali al fine di garantire un approccio strategico più coerente tra tutti i fondi e tra le diverse politiche sia europee che nazionali, nonché una maggior efficacia ed efficienza degli stessi in termini di raggiungimento di risultati prestabiliti.

Il rafforzamento della coerenza strategica viene attuato, in primo luogo tramite la definizione di un unico quadro regolamentare per tutti i fondi strutturali che assicura il coordinamento tra politica di coesione, politica per lo sviluppo rurale, politica agricola e politica per la pesca; in secondo luogo, attraverso la concentrazione delle risorse su un numero limitato di obiettivi tematici legati alle priorità, agli orientamenti e alle iniziative faro di Europa 2020; infine, attraverso i nuovi documenti della programmazione: il Quadro Strategico Comune (QSC) per tutti i fondi, in linea con la strategia Europa 2020; l'Accordo di Partenariato (AP), finalizzato a recepire e rendere operativa la strategia attraverso la definizione delle priorità di investimento, degli obiettivi da raggiungere e delle risorse nazionali ed europee allocate tra i settori e i programmi prioritari; i Programmi Operativi (PO), che costituiscono il principale strumento di gestione e attuazione dei documenti strategici, indicando concrete priorità di investimento e obiettivi chiari e misurabili.

La maggior efficacia ed efficienza dei fondi viene, invece, assicurata attraverso: la previsione di un sistema di condizionalità *ex-ante*, *ex-post*, collegate con un sistema di premialità nel caso di raggiungimento degli obiettivi determinati, e relative alla nuova *governance* economica europea per l'erogazione dei fondi; la concentrazione sui risultati, con l'individuazione *ex-ante* di indicatori comuni e specifici per programma, rendicontazione, controllo e valutazione; l'elaborazione di un quadro di riferimento dei risultati per tutti i programmi e il monitoraggio dei progressi attraverso gli obiettivi concordati.

Inoltre, la nuova politica di coesione si caratterizza anche per: la semplificazione delle procedure, esplicitata attraverso la previsione di norme comuni per tutti i fondi e di regole contabili e per la gestione e il controllo più semplici, la riduzione degli oneri amministrativi e l'impiego maggiore della tecnologia digitale; l'introduzione di nuovi strumenti finanziari; la "territorializzazione" delle politiche, ovvero la costruzione di politiche e programmi che siano adattati alle potenzialità dei territori e rispondano alle loro esigenze specifiche in attuazione al principio di coesione territoriale, e il conseguente rafforzamento della *governance* e del partenariato istituzionale e sociale a tutti i livelli della programmazione.

Un'attenzione particolare è poi dedicata alla c.d. capacità amministrativa, ritenuta ormai elemento imprescindibile per un'attuazione efficace ed efficiente della politica di coesione, ancor più nel momento in cui si riconosce la necessità, per

assicurare il raggiungimento degli obiettivi della coesione e della crescita, di sviluppare politiche basate sul territorio e di coinvolgere maggiormente il livello locale. Il rafforzamento della capacità amministrativa di tutti i livelli di governo coinvolti nel processo di programmazione diventa, con la nuova disciplina regolamentare, un vero e proprio obiettivo degli stessi fondi a cui è dedicata una parte dei finanziamenti europei: “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente”.

Di seguito si analizzeranno nel dettaglio le novità introdotte con la nuova disciplina regolamentare che riforma i fondi strutturali e di investimento europei per il periodo di programmazione 2014-2020.

### **3.1 Assicurare la coerenza strategica nell'utilizzo dei Fondi**

Come suddetto, la nuova programmazione si caratterizza per una marcata attenzione alla coerenza e al coordinamento tra le diverse politiche europee e nazionali, che devono essere indirizzate verso la crescita intelligente, sostenibile e solidale dell'Unione, in modo da assicurare un utilizzo più efficace delle risorse europee.

Tale coerenza strategica viene attuata in particolar modo tramite la nuova disciplina regolamentare, che: armonizza le regole di programmazione e gestione per l'utilizzo dei fondi per la politica di coesione, per la politica agricola e per la politica per la pesca; individua, sulla base delle priorità della Strategia 2020, degli obiettivi tematici sui quali si dovranno concentrare le risorse dei fondi; definisce un QSC quale come guida strategica per l'utilizzo fondi SIE e il loro collegamento con le altre politiche europee e nazionali, e prevede l'elaborazione a livello nazionale di un nuovo documento strategico comune ai fondi SIE, l'Accordo di Partenariato (AP).

La nuova disciplina regolamentare per la politica di coesione comprende<sup>608</sup>:

- un regolamento di carattere generale (RDC) che definisce le norme comuni per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo

---

<sup>608</sup> Nonostante il regolamento generale per i fondi comprenda anche il FEASR e il FEAMP, nel testo non si fa riferimento ai regolamenti specifici per tali fondi in quanto rientrano nei contesti, rispettivamente, della politica agricola e della politica per la pesca.

sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)<sup>609</sup>;

- tre regolamenti specifici rispettivamente per l'FESR<sup>610</sup>, l'FSE<sup>611</sup> e il Fondo di coesione<sup>612</sup>;
- un regolamento specifico per l'obiettivo di cooperazione territoriale europea<sup>613</sup>;
- un regolamento specifico relativo allo strumento Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)<sup>614</sup>.

### 3.1.1 *Il Regolamento contenente Disposizioni comuni per i Fondi SIE*

Con il Regolamento generale n. 1303/2103, per la prima volta le istituzioni europee hanno definito un quadro regolamentare comune per quelli che, nella nuova programmazione, vengono definiti i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), comprendenti i fondi per la politica di coesione (FESR, FSE e Fondo di Coesione), quello per la politica agricola comune (FEASR) e quello relativo alla politica comune per la pesca (FEAMP), nell'ottica di stabilire un chiaro collegamento con Europa 2020, realizzare una maggiore coerenza nella

---

<sup>609</sup> Regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in G.U.U.E L 347, del 20.12.2013, p. 320–469

<sup>610</sup> Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, in G.U.U.E. L 347, del 20.12.2013, p. 289–302.

<sup>611</sup> Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, in G.U.U.E. L 347, del 20.12.2013, p. 470–486.

<sup>612</sup> Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, in G.U.U.E. L 347, del 20.12.2013, p. 281–288.

<sup>613</sup> Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, in G.U.U.E. L 347, del 20.12.2013, p. 259–280.

<sup>614</sup> Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, in G.U.U.E. L 347, del 20.12.2013, p. 303–319.



programmazione, semplificare la gestione dei programmi e dei progetti, aumentare l'efficacia dei fondi stessi.

Il collegamento con la strategia Europa 2020 si sostanzia con l'integrazione dei Fondi SIE nel semestre europeo, che è un ciclo annuale di relazioni, analisi e processi decisionali volto al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli SM attraverso il quale la strategia Europa 2020 viene attuata e monitorata<sup>615</sup>, stabilendo tal modo il coordinamento tra politica di coesione e nuova *governance* economica dell'Unione. Tale coordinamento è rafforzato dalla previsione dell'art. 4, par. 1 RDC secondo cui: «*I fondi SIE intervengono [...] tenendo conto dei pertinenti orientamenti integrati Europa 2020 e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE<sup>616</sup>, delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE<sup>617</sup> e, ove appropriato a livello nazionale, del programma nazionale di riforma<sup>618</sup>».*

---

<sup>615</sup> Il semestre europeo determina gli obiettivi da perseguire nell'anno successivo per tutta l'Unione, fornendo inoltre una serie di raccomandazioni specifiche per paese che prendono in esame problematiche socioeconomiche fondamentali in ogni Stato membro. Tali raccomandazioni specifiche devono essere tenute in considerazione da parte degli SM non solo nella fase di pianificazione ma anche, novità rispetto agli altri periodi di programmazione, in quella di attuazione dei documenti strategici e dei programmi relativi alla politica di coesione. Ciò comporta che, in caso di rilascio di nuove raccomandazioni specifiche per paese che richiedano il sostegno dei fondi SIE, la Commissione può chiedere che lo Stato membro apporti le opportune modifiche agli accordi e ai programmi di partenariato (Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimenti Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali*, novembre 2015, p. 17, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/blue\\_book/blueguide\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_it.pdf) ). Per ulteriori informazioni sul semestre europeo si rimanda al link: [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_it.htm)

<sup>616</sup> Si tratta degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli SM e dell'Unione, elaborati dal Consiglio su raccomandazione della Commissione e, successivamente all'approvazione dal parte del Consiglio Europeo, adottati con raccomandazione. Attraverso tali indirizzi, gli SM e l'Unione coordinano le loro politiche economiche e finanziarie al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dal Trattato.

<sup>617</sup> Si tratta degli orientamenti annuali per l'occupazione elaborati dal Consiglio e che gli SM devono tenere in considerazione nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche nazionali in materia di occupazione. Tali orientamenti sono elaborati in conformità con quelli per le politiche economiche.

<sup>618</sup> Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) sulla politica economica nazionale traduce gli obiettivi di Europa 2020 in target nazionali sulla base della specifica situazione socio-economica dello SM e definisce annualmente gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, occupazione, produttività e sostenibilità indicati come contributo alla Strategia Europa 2020. Nel PNR sono definiti: «lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione» (<http://www.politicheeuropee.it/attivita/17522/programma-nazionale-di->

L’RDC introduce una nuova terminologia distinguendo tra i suddetti Fondi SIE, i “Fondi strutturali” (FESR e FSE) e i “Fondi” (ovvero i tradizionali fondi per la politica di coesione FESR, FSE e Fondo di Coesione). Non tutte le disposizioni contenute nel regolamento generale si applicano a tutti i Fondi, infatti, come specificato all’art. 1, comma 5: *«la parte II del presente regolamento si applica a tutti i fondi SIE salvo ove essa espressamente consenta deroghe. Le parti III e IV del presente regolamento istituiscono norme complementari rispetto alla seconda parte, che sono applicate rispettivamente ai fondi e ai fondi e al FEAMP e possono consentire espressamente deroghe nelle norme specifiche dei Fondi interessati»*.

La seconda parte del RDC delinea gli elementi comuni ai cinque fondi SIE relativi a: principi generali applicabili ai Fondi SIE, approccio e documenti strategici (QSC, AP e PO), programmazione, strumenti finanziari, sorveglianza e valutazione, sostegno finanziario, assistenza tecnica, gestione, controllo e gestione finanziaria, disposizioni finali (art. 1, comma 1)

La terza parte stabilisce disposizioni specifiche per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione. Tali disposizioni riguardano la missione e gli obiettivi della politica di coesione, *«i criteri che gli Stati membri e le regioni sono tenuti a soddisfare per essere ammissibili al sostegno dei fondi, le risorse finanziarie disponibili e i criteri per la loro ripartizione»*, le modalità specifiche di programmazione e di rendicontazione, i grandi progetti e i piani di azione comuni. Inoltre definiscono i requisiti di gestione e controllo dettagliati nell’ambito della politica di coesione e le modalità specifiche di gestione finanziaria (art. 1, comma 2)<sup>619</sup>.

Le disposizioni specifiche per i Fondi per la politica di coesione, stabiliscono la missione di tali fondi nel rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e nella realizzazione della strategia 2020 e, a tal fine, individuano due obiettivi: l’obiettivo “investimenti a favore della crescita e dell’occupazione”<sup>620</sup> e l’obiettivo “cooperazione territoriale europea” (art. 89, par. 2, RDC). Per tali obiettivi

---

[riforma](#)). Insieme ai PNR gli SM elabora i Programmi di Stabilità e Convergenza, sulle politiche di bilancio, che predispongono le azioni da attuare per garantire finanze pubbliche solide. PNR e Piani di Stabilità e Convergenza fanno parte del semestre europeo.

<sup>619</sup> Per un’analisi più specifica circa le materie principali trattate nel RDC e la relativa applicazione ai cinque fondi si rimanda al testo: Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimenti Europei 2014-2020...* cit., pp. 10-11.

<sup>620</sup> Il presente obiettivo sostituisce gli obiettivi “convergenza” e “competitività regionale e occupazione” del periodo di programmazione 2007-2013.

sono stanziati più di 325 miliardi di euro<sup>621</sup> (di cui 3 miliardi dedicati all'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile – IOG – sostenuta dal FSE) per il periodo 2014-2020, che rappresentano il 33,9% del bilancio pluriennale europeo<sup>622</sup>.

L'obiettivo “investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” è comune a tutte le regioni europee ed è perseguito tramite l'azione, anche congiunta, di tutti i fondi per la coesione<sup>623</sup> (si ritorna così ad una programmazione plurifondo<sup>624</sup>, ovvero la possibilità che uno stesso programma sia sostenuto da più fondi dedicati ad azioni diverse del programma stesso), con una dotazione finanziaria di poco più di 313 miliardi di euro (il 96,33 % delle risorse globali). Tale dotazione viene ripartita diversamente tra tre categorie di regioni individuate dall'art. 90, par. 2, RDC<sup>625</sup>: il 52,45% delle risorse vengono destinate alle regioni meno sviluppate, cioè a quelle regioni il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% della media PIL dell'UE a 27; il 10,24% è destinato alle regioni in transizione, il cui PIL pro-capite è compreso tra il

<sup>621</sup> La cifra indicata si riferisce ai prezzi del 2011. L'art. 91, par. 1 RDC stabilisce che tale importo è indicizzato del 2% annuo, per tale ragione è possibile che in documenti successivi si indichino cifre differenti.

<sup>622</sup> Regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020*, in G.U.U.E. L 347, del 20.12.2013, pp. 884-891.

<sup>623</sup> Per ciascuna categoria di regione verranno stabilite quote minime per l'FSE (25 % per le regioni meno sviluppate; 40 % per le regioni di transizione; e 52 % per le regioni più sviluppate) dalle quali risulta una quota complessiva minima a favore dell'FSE pari al 25 % del bilancio destinato alla politica di coesione, ossia 84 miliardi di euro. Il Fondo di coesione, come nella precedente programmazione, contribuirà all'obiettivo “investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” sostenendo gli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90 % della media dell'UE 27, attraverso investimenti nelle reti transeuropee dei trasporti (RTE-T) e nell'ambiente. Parte della dotazione del Fondo di coesione (10 miliardi di euro) sarà accantonata per finanziare un nucleo di reti di trasporto nell'ambito del nuovo meccanismo per collegare l'Europa. Nel 2016 la Commissione riesaminerà l'ammissibilità degli SM al sostegno del FC e gli SM già ammissibili ma il cui RNL nominale pro-capite sarà superiore al 90% perderanno la propria ammissibilità ma riceveranno un sostegno dal FC a titolo transitorio e specifico.

<sup>624</sup> «*I Fondi possono fornire congiuntamente il supporto per i programmi operativi nell'ambito degli investimenti per la crescita e l'occupazione. Il FESR e il FSE possono finanziare, in misura complementare ed entro un limite del 10% di finanziamento dell'Unione per ciascun asse prioritario di un programma operativo, una parte di un intervento i cui costi sono ammissibili al sostegno dell'altro Fondo sulla base delle norme di ammissibilità applicate a tale Fondo, a condizione che esse siano necessarie per la buona esecuzione dell'intervento e siano direttamente collegate ad esso*» (art. 98 RDC). Come parte di un programma operativo o dei programmi operativi, che sono stati oggetto di una decisione della Commissione, il FESR e il FC possono supportare un'operazione comprendente una serie di lavori, attività o servizi intesi a realizzare un'azione indivisibile di natura economica o tecnica, che abbia obiettivi chiaramente identificati e il cui costo totale ammissibile superi i 50 milioni di euro e, nel caso di operazioni che contribuiscono all'obiettivo tematico “promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”, il cui costo totale ammissibile supera i 75 milioni di euro (un “grande progetto”) (art. 100 RDC).

<sup>625</sup> Le tre categorie di regioni individuate dalla nuova programmazione sostituiscono le due del precedente periodo: regioni che rientravano nell'obiettivo Convergenza e regioni rientranti nell'obiettivo Competitività regionale e occupazione.

75% e il 90% della media del PIL UE-27<sup>626</sup>; il 15, 67% è attribuito alle regioni più sviluppate, cioè quelle con un PIL pro-capite superiore al 90% della media PIL UE-27 (art. 92, par. 1, lett. da *a*) a *c*) del RDC)<sup>627</sup>. L'estensione del sostegno dei Fondi a tutte le regioni europee deriva dalla riflessione secondo cui il sostegno alle regioni meno sviluppate sia fondamentale per gli obiettivi della coesione, ma, allo stesso tempo, è necessario supportare anche le altre regioni nell'affrontare le sfide globali.

L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" vede, con la nuova programmazione, una disciplina specifica contenuta nel regolamento n. 1299/2013. Non subisce modifiche rispetto alla precedente programmazione circa gli obiettivi (le cooperazioni transfrontaliera, transnazionale e interregionale) e la copertura geografica<sup>628</sup>. È sostenuto dal solo FESR e le risorse ad esso destinate sono il 2,75% delle risorse globali per i Fondi, pari a poco meno di 9 miliardi di euro.

### 3.1.2 *Obiettivi tematici e concentrazione*

Il collegamento tra le priorità di investimento dei Fondi SIE, specie di quelli per la coesione, e le priorità della strategia Europa 2020 è attuato tramite l'individuazione di 11 obiettivi tematici (OT) su cui si dovranno concentrare le strategie, i programmi e le azioni a livello nazionale e locale. Tali obiettivi definiscono i settori di intervento nei quali il sostegno fornito dai fondi SIE «può apportare il massimo valore aggiunto»<sup>629</sup> per il raggiungimento degli obiettivi della coesione e di Europa 2020. Tali obiettivi sono: OT1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione"; OT2 "Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime"; OT3 "Promuovere la competitività delle

<sup>626</sup> Tale categoria di regioni sostituisce i meccanismi di «*phasing-in*» e «*phasing-out*» applicati nel periodo 2007-2013. È inoltre istituita una «rete di sicurezza» per tutte le regioni che erano ammesse a beneficiare dell'obiettivo convergenza nel periodo 2007-2013, ma il cui PIL pro capite è superiore al 75 % della media del PIL dell'UE 27. Tali regioni, che rientrano nelle categorie delle regioni di transizione o delle regioni più sviluppate, ricevono una dotazione dai fondi strutturali pari ad almeno due terzi della dotazione 2007-2013 (Allegato VII all'RDC sul metodo di assegnazione delle risorse a ciascun SM).

<sup>627</sup> Lo stesso articolo dispone che il 21,19% delle risorse per l'obiettivo investimenti a favore della crescita e dell'occupazione sia destinato agli SM che beneficiano del Fondo di coesione, mentre lo 0,44% sia destinato alle regioni ultraperiferiche. Sempre nel quadro di tale obiettivo i fondi strutturali destinano 2,5 miliardi di euro agli aiuti agli indigenti. Tale importo può essere incrementato fino a 1 miliardo EUR di sostegno supplementare su basi volontarie degli SM. La Commissione stabilisce l'importo da trasferire dalla dotazione dei fondi strutturali di ciascuno SM per l'intero periodo all'aiuto agli indigenti, di conseguenza la dotazione degli SM è ridotta (art. 92, par. 7, RDC). Inoltre, «330 milioni EUR sono destinati alle "Azioni Innovative" sotto gestione diretta o indiretta della Commissione nel settore dello sviluppo urbano sostenibile» (art. 92, par. 8, RDC).

<sup>628</sup> Artt. 2 e 3 del Reg. (UE) n. 1299/2013.

<sup>629</sup> Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimenti Europei 2014-2020*, cit., p. 16.

PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)”; OT4 “Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori”; OT5 “Promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”; OT6 “Preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse”; OT7 “Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”; OT8 “Promuovere l’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori”; OT9 “Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione”; OT10 “Investire nell’istruzione, nella formazione professionale per le competenze e l’apprendimento permanente”; OT11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un’amministrazione pubblica efficiente”<sup>630</sup>.

Gli obiettivi tematici 1, 2 e 3 traducono l'obiettivo “crescita intelligente” di Europa 2020; gli OT da 4 a 7 l'obiettivo “crescita sostenibile” e gli OT da 8 a 11 l'obiettivo “crescita inclusiva”. Essi sono perseguiti da tutti i fondi SIE attraverso “priorità di investimento” definite nei rispettivi regolamenti, ma i regolamenti specifici per fondo stabiliscono «criteri di concentrazione delle risorse (“*ring fencing*”) da attribuire agli 11 Obiettivi Tematici; si tratta di “indirizzi preferenziali” vincolanti, verso i quali canalizzare»<sup>631</sup>, all'interno dei PO, il sostegno di ciascun fondo «*tenendo conto delle principali sfide territoriali per i vari territori*»<sup>632</sup>.

Per quanto riguarda il FESR, in linea con la sua missione «[contribuire] al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo» (art. 2, reg. n. 1301/2013), si concentrerà sui settori d'investimento collegati al contesto nel quale operano le imprese (infrastrutture, servizi alle imprese, sostegno alle imprese, innovazione, TIC e ricerca) e alla fornitura di servizi ai cittadini in alcuni settori (energia, servizi online, istruzione, infrastrutture sanitarie, sociali e di ricerca, accessibilità, qualità dell'ambiente). Infatti, sebbene il suo sostegno nell'ambito dell'obiettivo “investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” è indirizzato verso tutti gli OT, l'art. 4 del suo regolamento specifico n. 1301/2013, rubricato “concentrazione tematica”, dispone che esso destini una determinata percentuale delle sue risorse totali a livello nazionale a uno o più obiettivi tra gli OT 1, 2, 3 e 4 e almeno una percentuale prestabilita delle stesse

<sup>630</sup> Art. 9, comma 1 dell'RDC.

<sup>631</sup> Formez PA, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave*, dicembre 2014, disponibile al link: <http://fondistrutturali.formez.it/content/fesr-20142020-8-questioni-chiave>

<sup>632</sup> Art. 18 del RDC.

risorse totali nazionali all'OT 4 “Economia a basse emissioni di carbonio”. Tali percentuali sono differenziate a seconda della categoria di regione: nelle regioni meno sviluppate, rispettivamente almeno il 50% e il 12%; nelle regioni in transizione, almeno il 60% a il 15%; nelle regioni più sviluppate almeno l'80% e il 20%.

Il sostegno del FSE, in collegamento coi suoi compiti definiti all'art. 2 del suo regolamento specifico<sup>633</sup>, è invece indirizzato verso gli OT 8, 9, 10 e 11 tradotti in priorità di investimento come definite dall'art. 3 del regolamento 1304/2013 e, sulla base di quanto disposto dall'art. 4, le risorse devono essere così concentrate: il 20% delle risorse totali nazionali del FSE deve essere attribuito da ciascuno SM all'OT 9 “combattere la povertà e tutti i tipi di discriminazione”; almeno una determinata percentuale della dotazione del FSE destinata a ciascun PO (l'80% per le regioni più sviluppate, il 70% per le regioni in transizione e il 60% per le regioni meno sviluppate) dev'essere concentrata su un massimo di cinque tra le priorità di investimento enunciate nell'art. 3<sup>634</sup>.

### 3.1.3 *Il Quadro Strategico Comune*

Il QSC sostituisce gli orientamenti strategici comunitari per la politica di coesione del precedente periodo di programmazione. È il documento strategico elaborato a livello europeo che fornisce le linee guida per la definizione dei documenti strategici nazionali e regionali (AP e PO) al fine di «agevolare il processo di programmazione» (art. 10, par. 1 RDC) e «conseguire un approccio di sviluppo

---

<sup>633</sup> «L'FSE promuove elevati livelli di occupazione e di qualità dei posti di lavoro, migliora l'accesso al mercato del lavoro, sostiene la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e facilita il loro adattamento ai cambiamenti industriali e ai cambiamenti del sistema produttivo necessari per gli sviluppi sostenibili, incoraggia un livello elevato di istruzione e di formazione per tutti e sostiene il passaggio dall'istruzione all'occupazione per i giovani, combatte la povertà, migliora l'inclusione sociale, e promuove l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità, contribuendo in tal modo alle priorità dell'Unione per quanto riguarda il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. [...] L'FSE favorisce le persone, comprese le persone svantaggiate quali i disoccupati di lunga durata, le persone con disabilità, i migranti, le minoranze etniche, le comunità emarginate e le persone di qualsiasi età che devono affrontare la povertà e l'esclusione sociale. L'FSE apporta inoltre un sostegno ai lavoratori, alle imprese, inclusi gli attori dell'economia sociale e gli imprenditori, nonché ai sistemi e alle strutture, al fine di agevolare il loro adattamento alle nuove sfide, riducendo altresì gli squilibri tra la domanda e l'offerta di competenze, e promuovere la buona governance, il progresso sociale e l'attuazione delle riforme, in particolare nel settore dell'occupazione, dell'istruzione, della formazione e delle politiche sociali».

<sup>634</sup> È previsto che il FSE contribuisca, attraverso le priorità di investimento elencate all'art. 3 del suo regolamento specifico, anche al conseguimento di altri obiettivi tematici come il sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici ed efficiente nell'uso delle risorse, il miglioramento dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione e il miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese (PMI) (art. 3, par. 2, reg. 1304/2013).

integrato utilizzando i fondi SIE in coordinamento con altri strumenti e politiche dell'Unione, in linea con gli obiettivi strategici e con gli obiettivi principali della strategia dell'Unione per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, ove appropriato, con le iniziative faro, tenendo conto delle principali sfide a territoriali e degli specifici contesti nazionali, regionali e locali» (Allegato I all'RDC).

L'art. 11 dell'RDC ne stabilisce il contenuto, mentre la struttura del documento è contenuta nell'Allegato I all'RDC. Essendo parte integrante del RDC, è vincolante per gli SM e le regioni. Il QSC definisce:

- le modalità con cui i fondi SIE devono contribuire a Europa 2020 e la coerenza della programmazione dei fondi SIE rispetto a: le raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese riguardanti gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli SM e dell'UE adottati dal Consiglio; le raccomandazioni in materia di occupazione adottate dal Consiglio;
- le disposizioni per promuovere l'uso integrato dei fondi SIE, al fine accrescere l'impatto e l'efficienza dei fondi, tenendo in considerazione le esigenze di sviluppo e le sfide territoriali specifiche di ciascun territorio e promuovendo una forte cooperazione tra le autorità di gestione (AdG)<sup>635</sup> dei programmi in tema di sorveglianza, valutazione, gestione, controllo e audit, con una particolare attenzione alla diminuzione dei costi amministrativi;
- le disposizioni per il coordinamento tra fondi SIE e strumenti relativi alle altre politiche europee, al fine di favorire le sinergie tra le diverse politiche, garantire la coerenza nella programmazione a tutti i livelli ed evitare la duplicazione degli sforzi e la dispersione di risorse<sup>636</sup>;
- i principi orizzontali e obiettivi strategici trasversali per l'attuazione dei fondi SIE, con particolare riferimento al partenariato e alla *governance* multilivello e alla necessità di rafforzare la capacità istituzionale di tutti i partner; allo sviluppo sostenibile, alla promozione della parità tra uomini e donne e alla non discriminazione; al cambiamento demografico e all'adattamento ai cambiamenti climatici;
- le modalità per affrontare le principali sfide territoriali per le zone urbane, rurali, costiere e di pesca, le sfide demografiche o le specifiche esigenze delle zone geografiche con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici e le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche;

---

<sup>635</sup> Per una descrizione puntuale del ruolo e delle funzioni dell'AdG si rimanda al capitolo 5.

<sup>636</sup> In particolare, il QSC indica modalità pratiche volte a creare un maggior coordinamento con: la PAC, la PCP, i programmi dell'Unione per la ricerca e l'innovazione e Horizon 2020, il programma per l'ambiente e il clima (LIFE), il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale e quello per la formazione e la mobilità e il Meccanismo per Collegare l'Europa in tema di trasporti.

- gli ambiti prioritari per le attività di cooperazione sostenute dai Fondi SIE.

### 3.1.4 *L'Accordo di Partenariato*

L'Accordo di Partenariato sostituisce il Quadro Strategico Nazionale (QSN)<sup>637</sup> della programmazione 2007-13. Si tratta di un documento programmatico di carattere nazionale, che definisce le strategie e le priorità di investimento per tutti i fondi SIE a livello nazionale e le modalità del loro impiego al fine di contribuire efficacemente alla strategia Europa 2020.

Differentemente dal QSN, contiene anche elementi operativi<sup>638</sup> quali: la sintesi dei principali risultati attesi per ciascuno dei fondi SIE rispetto agli OT selezionati; la ripartizione indicativa del sostegno di ciascun fondo per OT a livello nazionale; l'applicazione dei principi orizzontali; l'elenco dei PO a valere sui Fondi; la sintesi della valutazione delle condizionalità *ex-ante* e delle azioni da adottare, delle tempistiche di attuazione e dei soggetti responsabili nel caso di condizionalità non ottemperate; «la metodologia e i meccanismi volti a garantire la coerenza nel funzionamento del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione [...]; una valutazione che indichi se sussiste o meno la necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione e nel controllo dei programmi e, se del caso, dei beneficiari, nonché, se necessario, una sintesi delle azioni da adottare a tale scopo; una sintesi delle azioni previste nei programmi, compreso un calendario indicativo per conseguire una riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari»; le modalità per garantire l'efficace attuazione dei fondi e per un approccio integrato allo sviluppo territoriale (art. 15 RDC).

L'AP rappresenta, dunque, l'impegno dello Stato per la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso il coinvolgimento di tutti i livelli interni di governo e le parti sociali e il coordinamento delle diverse politiche europee, rispondendo alla logica di una migliore collaborazione a livello sia verticale che orizzontale e di una programmazione di tipo strategico fortemente orientata ai risultati e all'efficacia della spesa<sup>639</sup>.

---

<sup>637</sup> Il QSN, previsto dall'art. 27 del Reg. n. 1083/2006, era il documento strategico-programmatico che, nel precedente periodo di programmazione, definiva gli indirizzi strategici e operativi per l'utilizzo del FESR e del FSE, attraverso i quali lo SM e le regioni attuavano la politica di coesione europea, orientandola verso gli obiettivi della strategia di Lisbona, in coordinamento con la politica regionale nazionale.

<sup>638</sup> Mentre il QSN definiva solamente una programmazione strategica, successivamente alla quale veniva impostata quella operativa attraverso i PO, con l'AP si ha già una sintesi della programmazione operativa che sarà attuata tramite i PO nazionali e regionali.

<sup>639</sup> Formez PA, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave,...*cit., p. 14.



Esso è elaborato, sulla base del QSC, dagli SM in dialogo con la Commissione Europea<sup>640</sup> e in collaborazione con le autorità regionali e locali nonché con i partner economici e sociali (art. 14 RDC). Prima della sua approvazione da parte della Commissione con decisione, mediante atti di esecuzione, quest'ultima ne valuta la coerenza con l'RDC, il PNR, le raccomandazioni specifiche per paese in merito alle politica economica e alle raccomandazioni del Consiglio per l'occupazione. Ha validità dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020, ma può essere modificato, su proposta dello SM e previa valutazione e approvazione della modifica da parte della Commissione<sup>641</sup> (art. 16 RDC).

### 3.1.5 I Programmi Operativi

Il sostegno dei Fondi SIE viene attuato tramite i PO, documenti di carattere strategico e operativo contenenti la strategia e le modalità operative attraverso le quali il PO contribuirà al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. Sono disciplinati nella parte del RDC riguardante i fondi SIE, ma per i PO sostenuti da FESR, dal FSE e dal Fondo di Coesione sono richiesti contenuti specifici indicati all'art. 96 RDC nella parte riguardante le disposizioni per i fondi.

I PO vengono elaborati dagli SM, o da un'apposita autorità da essi designata, in costante dialogo con la Commissione e stretta cooperazione con le autorità regionali e locali e le parti socio-economiche interessate dalla sfera di investimenti che ciascun PO intende sostenere, nel rispetto del principio di partenariato più volte richiamato nella disciplina regolamentare dei Fondi SIE (art. 26 par. 2 RDC)<sup>642</sup>.

<sup>640</sup> Il dialogo tra SM e Commissione per la preparazione dell'AP e, quindi, per la definizione delle modalità di utilizzo delle risorse europee coerentemente con le politiche nazionali e il QSC, prende avvio sulla base del *Position Paper* della Commissione, elaborato per ciascuno Stato sulla base delle valutazioni circa i progressi dello Stato nel raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 indicati nei PNR, i dati dei Programmi di Stabilità e i risultati ottenuti nei precedenti due periodi di programmazione. Per l'Italia, il *Position Paper* è stato emanato il 9 novembre 2012, "*Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, disponibile al link: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20%28QSC%29%202014-2020\\_ITA.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20%28QSC%29%202014-2020_ITA.pdf)

<sup>641</sup> La Commissione approva gli elementi dell'AP rientranti tra quelli contemplati dall'art. 15; per la modifica di elementi al di fuori di quelli elencati in tale articolo non è richiesta nessuna valutazione né approvazione da parte della Commissione, ma è sufficiente «*la notifica alla Commissione, entro un mese dalla data della decisione di operare la modifica*» (art. 16, par. 5). Tale disposizione introduce, oltre che un certo grado di flessibilità per gli SM, un'importante semplificazione rispetto al precedente periodo di programmazione quando qualsiasi modifica ai programmi doveva essere adottata formalmente dalla Commissione.

<sup>642</sup> Lo stesso articolo pone l'accento sul principio della trasparenza verso i cittadini disponendo che i PO debbano essere elaborati sulla base di procedure «*trasparenti nei confronti del pubblico e conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici*».

Devono essere conformi alle indicazioni contenute nell'AP, coerenti con le norme contenute nel RDC, nei regolamenti specifici per fondo e devono tenere in considerazione le raccomandazioni specifiche per paese e quelle del Consiglio.

Devono essere presentati dallo SM, entro tre mesi dalla presentazione dell'AP (il cui termine ultimo era il 22 aprile 2014), alla Commissione, la quale ne valuta: *«la coerenza [...] con il presente regolamento e con le norme specifiche di ciascun fondo, il contributo effettivo dei programmi alla realizzazione degli obiettivi tematici selezionati e alle priorità dell'Unione per ciascun fondo SIE, nonché la coerenza con l'accordo di partenariato, tenendo conto delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE, nonché della valutazione ex ante. La valutazione esamina, in particolare, l'adeguatezza della strategia del programma, gli obiettivi generali corrispondenti, gli indicatori, gli obiettivi specifici e l'assegnazione delle risorse di bilancio»* (art. 29, par. 1 RDC).

Entro tre mesi, la Commissione formula le sue osservazioni e, se del caso, lo SM fornisce le informazioni supplementari richieste o apporta le modifiche indicate al PO proposto. Questo viene successivamente approvato, entro sei mesi dalla presentazione da parte dello SM, dalla stessa Commissione a condizione che tutte le osservazioni poste nella fase di valutazione siano state prese in debita considerazione dallo Stato.

Il ruolo della Commissione non si limita alla fase di elaborazione del PO e alla sua approvazione, infatti essa continua a cooperare con lo SM e le autorità regionali e locali interessate dal PO al fine di garantire un'efficace coordinamento della sua attuazione (art. 26, par. 3 RDC).

I PO, elaborati sulla base di un modello predisposto dalla Commissione<sup>643</sup>, devono contenere: la motivazione circa la scelta degli OT su cui il PO concentrerà il suo sostegno al fine di contribuire alla strategia Europa 2020 e in considerazione delle specifiche esigenze nazionali e regionali; le priorità sulle quali si concentrerà il sostegno, i relativi obiettivi specifici, le azioni da attuare nell'ambito di ciascuna priorità e il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi specifici; le dotazioni finanziarie del sostegno dei fondi SIE, il corrispondente cofinanziamento nazionale e gli importi per la riserva di efficacia di attuazione (art. 27 RDC).

Inoltre, in virtù dell'attenzione dedicata all'efficacia e alla performance nel presente periodo di programmazione, i PO, oltre a definire le modalità per garantire l'efficacia e l'efficienza nell'attuazione dei fondi SIE, devono stabilire, per ciascuna priorità di investimento, indicatori di output, finanziari e di risultato e target di tipo

<sup>643</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 288/2013

quantitativo e qualitativo per la misurazione dei progressi compiuti rispetto alla fase di partenza e dei risultati raggiunti (art. 27, par. 2 e 4; art. 97 CDR).

Devono poi contenere una serie di elementi che possono impattare sulla fase di attuazione:

- i meccanismi per il coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti di finanziamento a livello europeo (in collegamento con l'approccio integrato e l'attenzione ai risultati della nuova programmazione);
- una descrizione delle azioni per l'adempimento delle condizionalità *ex-ante*, gli organismi responsabili e la tempistica per la realizzazione delle stesse;
- una sintesi della valutazione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari ed, se del caso, delle azioni pianificate, corredate di indicazioni temporanee, per la riduzione degli stessi (nell'ottica di una semplificazione della fase di attuazione della programmazione);
- le azioni volte al rafforzamento della capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione e nell'attuazione dei PO e dei beneficiari (in considerazione dell'interesse a che i finanziamenti europei trovino le migliori condizioni per esplicare la loro massima efficacia).

È prevista la possibilità di modifica dei PO sulla base di una richiesta dello SM presentata alla Commissione. La richiesta di modifica deve essere corredata da un'adeguata motivazione della stessa che descriva *«l'impatto atteso delle modifiche del programma sulla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e sul conseguimento degli obiettivi specifici definiti nel programma, tenendo conto del presente regolamento e delle norme specifiche di ciascun fondo, dei principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 nonché dell'accordo di partenariato»* (art. 30, par. 1 RDC). La Commissione valuta la richiesta di modifica tenendo conto delle motivazioni allegate e, entro un mese dalla presentazione della richiesta, può formulare osservazioni. La richiesta di modifica viene approvata dalla Commissione, entro tre mesi dalla sua presentazione, a condizioni che le eventuali osservazioni poste siano state prese in debita considerazione dallo Stato. Nel caso in cui le modifiche al PO comportino modifiche anche all'AP, l'approvazione della modifica del programma da parte della Commissione rappresenta l'approvazione per la contestuale modifica dell'accordo di partenariato (art. 30, par. 2 RDC)<sup>644</sup>.

---

<sup>644</sup> Nell'ottica di un processo di programmazione più orientato ai risultati per migliorare l'efficacia dei programmi relativi alla politica di coesione, viene introdotto un tipo specifico di intervento facoltativo, denominato Piano di azione comune. Il Piano di azione comune verrà definito e gestito in relazione alle realizzazioni e ai risultati che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di un

Di seguito una tabella riassuntiva delle principali differenze tra la programmazione 2007-13 e quella 2014-2020 in tema di pianificazione strategica:

2007-2013	2014-2020
<b>AMBITO STRATEGICO</b>	
<u>Strategia di Lisbona</u> Collegamento tra politica di coesione e strategia di Lisbona mediante sistema di <i>earmaking</i> in base al quale una quota dei fondi per la politica di coesione doveva essere spesa nelle aree di investimento correlate alla strategia (60-75%)	<u>Strategia Europa 2020</u> Tutti gli interventi dei Fondi SIE devono contribuire a Europa 2020 e le norme sulla concentrazione tematica stabiliscono un livello minimo di risorse da destinare ad alcune aree specifiche di intervento, oltre che una dotazione minima per il FSE pari al 25% della dotazione per la politica di coesione
Collegamento indiretto tra la politica di coesione e la strategia di Lisbona attraverso i programmi nazionali di riforma concernenti la sola fase di	Collegamenti diretti ed espliciti tra politica di coesione e raccomandazioni specifiche per paese relative alla strategia Europa 2020 e alle politiche economiche, i PNR, le raccomandazioni

programma. Comprende un progetto o un gruppo di progetti – che non prevedono la fornitura di infrastrutture – realizzati sotto la responsabilità del beneficiario – un organismo pubblico - nell’ambito di 1 o più PO. Le realizzazioni e i risultati di un piano d’azione comune convenuti tra SM e Commissione, contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici dei PO. La spesa pubblica destinata ad un piano d’azione comune è pari ad almeno 10 milioni EUR o al 20% del sostegno pubblico al PO. Un piano d’azione comune contiene: un’analisi delle esigenze e degli obiettivi di sviluppo che lo giustificano; il quadro di riferimento che descrive il nesso fra gli obiettivi generali e specifici del piano d’azione comune, i target intermedi e finali in termini di realizzazioni e risultati, i progetti o i tipi di progetti previsti; gli indicatori comuni e specifici usati per la verifica delle realizzazioni e dei risultati; informazioni sulla copertura geografica e sui gruppi a cui si riferisce; il suo periodo di esecuzione; le disposizioni d’esecuzione e quelle finanziarie. Può essere presentato dallo SM, dall’AdG o da qualsiasi organismo di diritto pubblico designato. Dev’essere approvato dalla Commissione mediante un atto di esecuzione entro massimo 4 mesi dalla sua presentazione da parte dello SM, ma non prima dell’adozione dei PO interessati. L’organo competente della verifica e gestione del piano d’azione comune è il “Comitato direttivo del piano d’azione comune”. Esso è istituito dallo SM o dall’AdG ed è diverso dal “Comitato di sorveglianza” dei pertinenti PO; riferisce all’AdG la quale informa il “Comitato di sorveglianza” competente dei risultati del lavoro svolto e dello stato di avanzamento dei lavori del piano d’azione comune. La composizione del “Comitato direttivo” è stabilita dallo SM in accordo con l’AdG e nel rispetto del principio di partenariato. Il Comitato svolge le seguenti funzioni: verifica i progressi verso il conseguimento dei target intermedi, delle realizzazioni e dei risultati del piano d’azione comune; esamina ed approva, se del caso, proposte di modifica del piano al fine di tenere conto degli aspetti che incidono sulla sua esecuzione efficace. Ogni richiesta di modifica deve passare per l’approvazione della Commissione (artt. 104-109 RDC).

pianificazione	del Consiglio in materia di occupazione e i Piani di Stabilità e Sviluppo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposizioni comuni per FESR, FSE e Fondo di coesione</li> <li>• Disposizioni specifiche per fondo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposizioni comuni per FESR, FSE, Fondo di Coesione, FEASR e FEAMP per coordinare e semplificare l'attuazione di tutti i fondi strutturali</li> <li>• Disposizioni specifiche per Fondo</li> <li>• Disposizioni specifiche per l'obiettivo Cooperazione territoriale</li> </ul>
<b>OBIETTIVI DELLA POLITICA DI COESIONE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obiettivo Convergenza</li> <li>• Obiettivo Competitività</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obiettivo Cooperazione territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obiettivo Cooperazione territoriale</li> </ul>
<b>CRITERI DI RIPARTIZIONE DELLE RISORSE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obiettivo Convergenza</li> <li>• Obiettivo Competitività</li> <li>• Obiettivo Cooperazione territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regioni meno sviluppate</li> <li>• Regioni in transizione</li> <li>• Regioni più sviluppate</li> </ul>
<b>AMBITI DI INVESTIMENTO DEI FONDI</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 macro obiettivi</li> <li>• 10 priorità</li> </ul> <p>Sulla base della strategia di Lisbona</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 priorità strategiche</li> <li>• 11 obiettivi tematici</li> </ul> <p>Sulla base della strategia Europa 2020</p>
<b>LIVELLI DI GOVERNANCE</b>	
Orientamenti Strategici Comunitari per la politica di coesione	Quadro Strategico Comune (per la politica di coesione, la PAC e la PCP)
Quadro Strategico Nazionale (relativo a FESR, FSE e Fondo di Coesione, di cui solo alcune parti sono approvate)	Accordo di Partenariato (riguardante tutti i fondi strutturali; elaborato in collaborazione tra SM, autorità regionali)

formalmente dalla Commissione)	e locali e parti sociali, in dialogo con la Commissione che ne approva la maggior parte degli elementi e ne segue e controlla l'attuazione
Programmi Operativi monofondo, distinti per FESR e FSE	Programmi Operativi mono o plurifondo (FESR-FSE o FSE-Fondo di Coesione)

### 3.2 Dalla “quantità” alla “qualità” della spesa: misure per rafforzare l'efficacia e l'efficienza del sostegno dei Fondi SIE

La necessità di riformare la normativa per l'utilizzo dei fondi strutturali indirizzandola verso una più adeguata focalizzazione sulla loro *performance*, cioè sull'effettiva capacità di raggiungere gli obiettivi posti, derivava da una serie di considerazioni.

In primo luogo, l'eccessiva attenzione posta sui profili di misurabilità dei risultati, presente nella precedente programmazione, si traduceva in un sistema di controllo concentrato più sulla verifica della correttezza formale e contabile, in particolar modo in merito alla velocità della spesa, del sostegno dei fondi, piuttosto che sul raggiungimento di risultati obiettivi. Ciò, però, aveva come effetto perverso quello di condurre le amministrazioni responsabili a preoccuparsi più di investire in progetti che assicurassero l'accelerazione della spesa al fine di non perdere le risorse a disposizione invece che in progetti effettivamente capaci di apportare benessere ai beneficiari e contribuire al raggiungimento degli obiettivi della coesione<sup>645</sup>.

In secondo luogo, la difficoltà di valutare i risultati della politica di coesione sulla base dell'analisi del più generale andamento economico delle regioni in ritardo di sviluppo, a causa del gran numero di variabili che rendono difficile ricostruire il legame diretto tra investimenti e loro effetti, comporta l'incapacità della politica stessa di dimostrare la propria efficacia nel contribuire al benessere dei cittadini e la conseguente sua limitata visibilità, esponendola alle critiche di quanti ne vorrebbero limitare l'importanza, specie in termini di risorse stanziare<sup>646</sup>.

<sup>645</sup> MANZELLA G. P., *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2010, pp. 43-73.

<sup>646</sup> MANZELLA G. P. (a cura di), *Intervista a Fabrizio Barca. Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4,

Per tali ragioni il nuovo quadro normativo ha introdotto nuovi meccanismi al fine di valutare i risultati del sostegno dei fondi in termini di obiettivi raggiunti, non solo di spesa effettuata, e massimizzarne l'impatto.

### 3.2.1 *Le condizionalità ex-ante*

Ai sensi dell'art. 2, par. 33 del RDC, la condizionalità *ex-ante* è definita come quel «*fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto*»<sup>647</sup>. In concreto, si tratta di prerequisiti che devono essere presenti prima che l'investimento dei fondi diventi operativo, al fine di garantire l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo per cui l'investimento stesso viene effettuato. Infatti, l'esperienza acquisita induce a ritenere che l'efficacia degli investimenti finanziati dai fondi in alcuni casi sia stata compromessa dalle fragilità della politica nazionale e dei quadri normativi e istituzionali.

Sono generalmente di «carattere strategico (esistenza o creazione di un programma o di un piano per agevolare qualcosa), giuridico-normativo (introduzione di nuove norme o correzione ed integrazione di quelle esistenti per migliorare il recepimento delle indicazioni europee) ed operativo (dotazione di particolari strutture organizzative o particolari sistemi o azioni per la promozione di qualcosa) ed «tengono conto delle principali sfide territoriali» in linea col QSC, i PNR e le raccomandazioni per ciascuno Stato della Commissione<sup>648</sup>.

L'Allegato XI del RDC individua le principali condizionalità *ex-ante*, e i rispettivi criteri di adempimento, che gli SM devono soddisfare al momento della presentazione dell'AP, dividendole in condizionalità “tematiche”, ossia collegate agli 11 OT e alle rispettive priorità di investimento<sup>649</sup>, e “generali”, suddivise in sette aree

---

2009, pp. 1173-1190. Da notare, come affermato dallo stesso Barca nell'intervista a cui si fa qui riferimento, che l'eccessiva attenzione per gli aspetti misurabili della politica di coesione, in particolare quelli finanziari e di regolarità della spesa, è diretta conseguenza della difficoltà intrinseca nella natura stessa della politica di valutarne i risultati in termini di aumento della qualità della vita e del benessere dei cittadini.

<sup>647</sup> Le condizionalità *ex-ante* non si applicano ai programmi relativi all'obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (art. 19, par. 8 RDC).

<sup>648</sup> CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 111.

<sup>649</sup> Tra le condizionalità *ex-ante* di maggior impatto sulla programmazione si ricorda la c.d. “strategia di specializzazione intelligente” (RIS 3), collegata all'OT 1 e prerequisito per tutte le priorità di investimento collegate a tale Obiettivo tematico, definita dall'art. 2, par. 3 dell'RDC come «*le strategie di innovazione nazionali o regionali che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e*

di intervento e legate a principi generali (parità di genere, disabilità, antidiscriminazione) o elementi di carattere trasversale (appalti pubblici, aiuti di Stato, normativa ambientale, sistemi statistici e indicatori di risultato).

Gli SM, nell'elaborazione dell'AP e dei PO, devono indicare quali delle condizionalità *ex-ante* generali e di quelle previste nelle norme specifiche di ciascun fondo siano applicabili agli obiettivi specifici perseguiti e se queste siano soddisfatte al momento della presentazione dei suddetti documenti o meno. Per le condizionalità *ex-ante* non soddisfatte, l'AP e i PO devono indicare le azioni da intraprendere, gli organismi responsabili e i tempi di attuazione di tali azioni. Gli SM sono tenuti ad adempiere a tali condizionalità entro il 31 dicembre 2016 e «riferiscono in merito al loro adempimento al più tardi nella relazione annuale di attuazione, nel 2017, [...] o nella relazione sullo stato di attuazione, nel 2017 [...]» (art. 19, par. 2).

Durante la fase di valutazione dell'AP e dei PO la Commissione valuta anche «la coerenza e l'adeguatezza delle informazioni fornite dallo Stato membro sull'applicabilità delle condizionalità *ex ante* e sull'adempimento di dette condizionalità [...]» ma, nel «caso di disaccordo tra la Commissione e uno Stato membro sull'applicabilità di una condizionalità *ex ante* all'obiettivo specifico delle priorità di un programma o sul suo adempimento» l'onere della prova è a carico

---

*accordandoli alle esigenze imprenditoriali, al fine di rispondere alle opportunità emergenti e gli sviluppi del mercato in modo coerente, evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi; una "strategia di specializzazione intelligente" può assumere la forma di un quadro politico strategico per la ricerca e l'innovazione (R&I) nazionale o regionale o esservi inclusa». In concreto, si tratta di una strategia di lungo periodo per la ricerca, l'innovazione e il sostegno all'imprenditorialità, elaborata in collaborazione tra le autorità regionali, nazionali e i partner economici e sociali (imprese, università, centri di ricerca, ma anche i cittadini), sulla base dell'individuazione dei punti di forza, dei vantaggi competitivi e del potenziale di eccellenza di ciascun territorio, che, mobilitando fondi europei e nazionali pubblici e privati, mira a valorizzare e potenziare l'eccellenza scientifica e regionale, supportare l'innovazione basata sulla pratica e acquisire e diffondere conoscenze e innovazioni. La strategia di specializzazione intelligente si configura così come una delle azioni chiave nell'iniziativa faro «Unione dell'Innovazione», assicurando che gli investimenti della politica di coesione per la ricerca e l'innovazione siano indirizzati verso azioni efficaci per il raggiungimento di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Per ulteriori informazioni a riguardo si rimanda ai seguenti documenti: Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia Europa 2020*, COMM (2011) 17 def., del 26.01.2011; European Commission, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, May 2012; European Commission, *Connecting Smart and Sustainable Growth through Smart Specialisation. A practical guide for ERDF managing authorities*, November 2012; Commissione Europea, *Specializzazione intelligente. Il motore della futura crescita economica nelle regioni d'Europa*, in Rivista Panorama Inforegio, n. 44, Inverno 2012; European Parliament, *Smart Specialisation: The concept and its application to EU cohesion policy*, Briefing, January 2016; Commissione Europea, *La politica di coesione dell'UE 2014-2020. Indirizzare gli investimenti alle priorità chiave per la crescita*, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/fiche\\_low\\_carbon\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/fiche_low_carbon_it.pdf); CHARLES D., GROSS F., BACHTLER J., "Smart Specialisation" and Cohesion Policy – A Strategy for all Regions?, IQ-Net Thematic Paper n. 30(2), July 2012.*



della Commissione, ovvero spetta a quest'ultima la dimostrazione del mancato soddisfacimento o della pertinenza o meno della condizionalità in questione (art. 19, par. 3, comma 1 e par. 4).

Il mancato rispetto delle condizionalità *ex-ante*, la non attuazione delle azioni finalizzate per l'adempimento delle stesse e il non rispetto dei termini stabiliti possono determinare una sospensione (parziale o totale) dei pagamenti intermedi da parte della Commissione a favore delle priorità del programma interessate, «[...] per evitare di compromettere gravemente l'efficacia e l'efficienza del raggiungimento degli obiettivi specifici della priorità interessata». «[...] l'ambito di applicazione della sospensione è proporzionato e tiene conto delle azioni da intraprendere e dei fondi a rischio» (art. 19, par. 5).

La sospensione dei pagamenti intermedi viene interrotta nel momento in cui lo SM ha portato a compimento le azioni per adempiere alle condizionalità *ex-ante* non precedentemente soddisfatte o nel caso in cui una modifica al programma renda la condizionalità *ex-ante* in questione non più applicabile alla priorità interessata dalla sospensione dei pagamenti (art. 19, par. 7 RDC).

### 3.2.2 Le condizionalità macro-economiche

Attraverso le condizionalità macroeconomiche, disciplinate all'art. 23 dell'RDC, si concretizza il collegamento tra politica di coesione, PAC e PCP e *governance* economica europea<sup>650</sup> nell'intento di garantire che l'efficacia dei

---

<sup>650</sup> L'espressione “*governance* economica” fa riferimento al sistema di istituzioni e procedure posto in essere al fine di conseguire gli obiettivi dell'UE in ambito economico, ossia il coordinamento delle politiche economiche degli SM volto a promuovere il progresso economico e sociale dell'Unione. La crisi finanziaria, economica e di bilancio del 2008 ha evidenziato la necessità di rafforzare il coordinamento tra le politiche economiche e di bilancio degli Stati al fine di gestire meglio le crisi finanziarie e assicurare maggiore stabilità al sistema economico europeo. La nuova *governance* economica europea trova la sua base giuridica nei Trattati, in particolare agli artt. 2, 5, 119-144, 146, 136-138 ed interessa, oltre che le politiche economiche, anche quelle di bilancio, per l'occupazione e per gli investimenti. A partire dal 2011, si è provveduto a rafforzare il sistema di istituzioni e procedure esistenti in materia di coordinamento economica con: l'adozione del six-pack nel 2011 che modifica il Patto di Stabilità e Crescita; l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) nel 2012; l'adozione del two-pack nel 2013; l'adozione del Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance nell'Unione Economica e Monetaria (c.d. Patto di bilancio), che sancisce l'obiettivo del pareggio dei bilanci nazionali; l'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) e del Meccanismo di Risoluzione Unico (MRU) nel 2014 e, infine, con l'istituzione del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) nel 2015. Tale sistema viene coordinato all'interno del Semestre europeo. Maggiori informazioni circa il tema in questione e gli strumenti suddetti si possono trovare sul portale della Commissione Europea e del Parlamento Europeo rispettivamente ai seguenti link: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_it.htm); [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.4.html); [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html). Per quanto riguarda il collegamento tra *governance* economica e politica di coesione si rimanda al seguente

finanziamenti non sia compromessa da politiche macro-economiche non adeguate<sup>651</sup>. La previsione di tali condizionalità deriva dalla consapevolezza che gli squilibri macroeconomici, traducendosi in perdite di competitività e aumento del debito, sono una delle cause della non efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse europee. Per tale ragione la Commissione ha deciso di espandere e rafforzare il legame tra l'uso dei fondi strutturali e le misure di *governance* economica subordinandone tutti e cinque i fondi SIE al loro rispetto (nella precedente programmazione solo il sostegno del Fondo di Coesione era condizionato dal rispetto di una sola delle procedure di *governance* economica, quella per i disavanzi eccessivi).

In concreto, il sostegno dei fondi è condizionato al rispetto costante dei PNR, delle raccomandazioni specifiche per paese, delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio, delle norme del Patto di Stabilità e Crescita e degli eventuali programmi di aggiustamento economico.

Le condizionalità macroeconomiche si applicano attraverso due meccanismi, uno correttivo e l'altro sanzionatorio.

Il meccanismo correttivo, definito dai paragrafi da 1 a 8 dell'art. 23 RDC<sup>652</sup>, riguarda la possibilità della Commissione di chiedere ad uno Stato membro di

---

studio condotto per il PE: *European Economic Governance and Cohesion Policy*, January 2014 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/513999/IPOL-REGI\\_ET\(2014\)513999\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/513999/IPOL-REGI_ET(2014)513999_EN.pdf))

<sup>651</sup> L'inserimento delle condizionalità macroeconomiche all'interno della disciplina sui fondi SIE è stata molto osteggiata in particolar modo dal PE (è stata una delle questioni più dibattute all'interno dei negoziati per il pacchetto sulla coesione), dal Comitato delle Regioni e dalle associazioni rappresentanti gli interessi regionali e locali. Le maggiori critiche riguardavano il fatto che: tali condizionalità graverebbero sulle regioni anche nel caso in cui queste ultime non fossero responsabili del rispetto delle norme sulla *governance* economica, obbligo in capo agli Stati membri; la sospensione dei finanziamenti, oltre a creare incertezza sulla futura disponibilità dei fondi e quindi sull'effettiva possibilità di compiere le azioni previste, influirebbe negativamente in maniera sproporzionale proprio sulle regioni più povere degli SM, ovvero quelle maggiormente dipendenti dai finanziamenti europei, avendo ricadute negative su quella crescita sostenibile ed equilibrata che, nelle intenzioni della Commissione, le stesse condizionalità dovrebbero garantire; la riprogrammazione comporterebbe eccessivi oneri burocratici rendendo il lavoro delle autorità e dei soggetti preposti alla gestione dei fondi meno efficiente e rischierebbe, in virtù dei tempi ristretti entro cui dovrebbe essere realizzata, di accentrare la questione a livello europeo e nazionale mettendo a rischio il principio di partenariato e la *governance* multilivello della politica di coesione. Per una visione più completa delle critiche mosse si rimanda ai seguenti documenti: Parere del Comitato europeo delle Regioni – *Orientamenti sulle misure per collegare i Fondi strutturali e di investimento europei (ESI) a una sana gestione economica* (2015/c 140/06, in G.U.U.E C 140, del 28.04.2015, pp. 28-31); Parlamento Europeo – Direzione Generale delle Politiche Interne, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, *Condizionalità macroeconomiche nella politica di coesione*, nota, dicembre 2012; JOUEN M., *The Macro-Economic Conditionality, the Story of a triple Penalty for Regions*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Policy Paper 131, 31 march 2015 (<http://www.institutdelors.eu/media/macroeconomicconditionality-jouen-jdi-march15.pdf?pdf=ok>).

<sup>652</sup> Nel luglio 2014 la Commissione ha adottato una Comunicazione contenente gli “*Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'articolo 23 del regolamento (UE) 1303/2013* (COM

riprogrammare parte dei finanziamenti all'interno dell'AP o dei PO «per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria». Tale riprogrammazione sarebbe posta in essere solo nei casi in cui si ritenga che possa avere un'incidenza maggiore rispetto allo stanziamento previsto originariamente dallo SM ed è sottoposta a limiti giuridici, nell'ottica di una preferenza per la stabilità della programmazione per non minare la credibilità degli AP e dei PO e la certezza nella gestione dei fondi<sup>653</sup>.

Lo SM è tenuto a rispondere alla richiesta di modifica presentata dalla Commissione entro due mesi dal ricevimento, «definendo le modifiche che considera necessarie nell'accordo di partenariato e nei programmi, i motivi delle modifiche, indicando i programmi interessati e precisando la natura delle modifiche proposte e gli effetti previsti sull'attuazione delle raccomandazioni e sull'attuazione dei fondi SIE. Se del caso, la Commissione formula osservazioni entro un mese dal ricevimento di detta risposta» (par. 3) e, successivamente, presentare una proposta di modifica dell'AP o dei PO rilevanti, entro due mesi dalla data di presentazione della risposta (par. 4).

Il mancato adempimento ai suddetti obblighi può comportare la presentazione al Consiglio, da parte della Commissione, della proposta di sospensione parziale o totale dei pagamenti relativi ai programmi o alle priorità interessate, indicando i motivi per i quali è giunta a tale richiesta, considerando elementi emersi durante il «dialogo strutturato»<sup>654</sup>. Tale sospensione deve essere proporzionata ed effettiva e

---

(2014) 494 final), al fine di spiegare come prevede che siano applicate le disposizioni relative alla condizionalità macroeconomica nel caso di richiesta di riprogrammazione.

<sup>653</sup> Commissione può richiedere una riprogrammazione: a sostegno dell'attuazione di RSP5 (comprese quelle legate al braccio preventivo della procedura per gli squilibri macroeconomici) e di raccomandazioni del Consiglio a condizione che siano pertinenti nel quadro dei Fondi ESI; a sostegno dell'attuazione di raccomandazioni pertinenti del Consiglio destinate a uno Stato membro nell'ambito del braccio correttivo della procedura per gli squilibri macroeconomici, purché tale riprogrammazione sia ritenuta necessaria per contribuire a correggere tali squilibri; per massimizzare l'impatto sulla crescita e sulla competitività dei fondi ESI negli Stati membri che beneficiano di assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, del meccanismo di sostegno delle bilance dei pagamenti, del Fondo europeo di stabilità finanziaria o del meccanismo europeo di stabilità. Negli ultimi due casi, l'assistenza finanziaria deve essere accompagnata da un programma di aggiustamento macroeconomico

<sup>654</sup> «La Commissione informa il Parlamento europeo in merito all'attuazione del presente articolo. In particolare, ove per uno Stato membro risultino soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 6 o al paragrafo 9, primo comma, lettere da a) ad e), la Commissione informa immediatamente il Parlamento europeo e trasmette dati dettagliati sui fondi SIE e sui programmi che potrebbero formare oggetto di sospensione di impegni o di pagamenti. Il Parlamento europeo può invitare la Commissione a un dialogo strutturato sull'applicazione del presente articolo, in particolare alla luce delle informazioni trasmesse a norma del primo comma. Immediatamente dopo la relativa adozione la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio la proposta di sospensione di impegni o di pagamenti o la proposta di revoca di detta sospensione. Il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di esporre i motivi della sua proposta» (par. 15, RDC).

deve tenere conto dell'impatto dei programmi in questione sulla situazione economica e sociale dello Stato membro interessato. Nel decidere in merito alle sospensioni, la Commissione deve inoltre rispettare il principio di parità di trattamento tra gli Stati membri e valutare, in particolare, l'impatto della sospensione sull'economia Stato membro interessato. Non appena lo Stato membro adotta i provvedimenti necessari, le sospensioni devono essere revocate e i fondi messi nuovamente a disposizione dello Stato membro interessato (par. 7 e 8).

Il meccanismo sanzionatorio, definito dai paragrafi da 9 a 11 dell'art. 23, predispone che la Commissione possa proporre una sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti (questi ultimi «*solo qualora si richieda un intervento immediato e in caso di grave inosservanza*» par. 9, comma 3) relativi ad un programma sostenuto dai Fondi SIE nel caso si verificano le seguenti condizioni: il Consiglio decide che lo SM non ha realizzato azioni efficaci per correggere il suo disavanzo eccessivo; lo Stato ha presentato un piano d'azione correttivo degli squilibri economici inefficiente; il Consiglio accerta, con due decisioni successive alla stessa procedura per squilibri, l'inadempimento dello Stato per non aver adottato le azioni correttive raccomandate; se la Commissione decide che lo SM non ha attuato le misure indicate per il programma di riassetto macroeconomico<sup>655</sup> o il Consiglio decide che lo SM non ha adempiuto al programma suddetto.

La proposta di sospendere gli impegni è adottata dal Consiglio, a meno che esso non la respinga a maggioranza qualificata con atto di esecuzione. Per la sospensione dei pagamenti è richiesta una decisione, tramite atto di esecuzione, adottata sempre dal Consiglio.

Anche in questo caso, l'ambito e il livello delle sospensioni devono essere proporzionati, rispettare la parità di trattamento tra SM e tenere conto «*della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato, in particolare per quanto riguarda il tasso di disoccupazione dello Stato membro interessato rispetto alla media dell'Unione e l'impatto della sospensione sulla sua economia. L'impatto delle sospensioni sui programmi di importanza critica ai fini di affrontare condizioni difficili in campo economico o sociale rappresenta un fattore specifico da*

---

<sup>655</sup> I programmi di riassetto macroeconomico sono previsti dai seguenti regolamenti: Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, *che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria*, in G.U.U.E. L 118 del 12.5.2010, pag. 1; Regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, *che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri*, in G.U.U.E. L 53 del 23.2.2002, pag. 1; Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*, in G.U.U.E. L 140 del 27.5.2013, pag. 1.

*considerare*»; inoltre, sono previsti dei massimali da rispettare dipendenti dalla gravità dell'inadempienza per la quale è stata richiesta la sospensione (par. 11).

### 3.2.3 *Condizionalità ex post e “riserva di efficacia di attuazione”*

Le condizionalità *ex-post* sono basate sul conseguimento di tappe fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi dei programmi e pongono l'accento sui risultati e sulla realizzazione degli obiettivi posti. Ad esse è collegata la c.d. “riserva di efficacia di attuazione”, la cui assegnazione, secondo gli artt. 20-22 RDC, dipende proprio al raggiungimento di determinati risultati. A differenza delle altre condizionalità, quindi, quelle *ex-post* sono finalizzate a “premiare” chi dimostra di aver utilizzato i fondi in maniera efficiente ed efficace<sup>656</sup>.

«La riserva di efficacia dell'attuazione corrisponde a una quota tra il 5 % e il 7 % della dotazione di ogni priorità di un programma, tranne in caso di priorità dedicate all'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari conformemente all'articolo 39. L'importo totale della riserva di efficacia dell'attuazione destinata per fondo SIE e categoria di regioni è pari al 6 %. Gli importi corrispondenti alla riserva di efficacia dell'attuazione sono stabiliti nei programmi suddivisi per priorità e, se del caso, per fondo SIE e per categoria di regioni» (art. 22, par. 1, RDC). Per assegnare tale riserva di efficacia, la Commissione, in cooperazione con gli SM, effettua una verifica “dell'efficacia dell'attuazione dei programmi” valutando il «il conseguimento dei target intermedi dei programmi a livello delle priorità, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione presentata dagli Stati membri nel 2019» (art. 21, par. 2). Tale verifica avviene sulla base del Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (QREA) stabilito nei rispettivi programmi ed elaborato sulla base delle indicazioni contenute nell'Allegato II all'RDC<sup>657</sup>.

Il QREA deve individuare, per ciascuna priorità, una serie di indicatori e, per ciascuno di essi, definire un target intermedio (*milestones*), da raggiungere entro il 2018 e valutare nel 2019, e un target finale, da conseguire entro il 2023. «I target intermedi sono obiettivi intermedi, direttamente connessi al conseguimento dell'obiettivo specifico di una priorità, che indicano, se del caso, i progressi attesi verso il conseguimento dei target finali fissati per la fine del periodo. I target

<sup>656</sup> Formez PA, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave*, cit., p. 26.

<sup>657</sup> La Commissione Europea, inoltre, ha predisposto un documento metodologico a supporto delle amministrazioni titolari della gestione dei PO per la definizione del QREA: *Guidance Fiche. Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020. Final version – 14 May 2014*, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance\\_performance\\_framework.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance_performance_framework.pdf)

intermedi stabiliti per il 2018 includono indicatori finanziari [relativi alla spesa assegnata], indicatori di output [o realizzazione, relativi alle operazioni finanziarie] e, se del caso, indicatori di risultato [relativi alla priorità interessata]<sup>658</sup>, che sono strettamente connessi con gli interventi promossi dalle politiche»<sup>659</sup> (Allegato II RDC, par. 2).

I target intermedi e finali devono essere: realistici, raggiungibili, pertinenti, recanti informazioni essenziali sui progressi di una priorità; coerenti con la natura e il carattere degli obiettivi specifici della priorità; trasparenti, con obiettivi verificabili oggettivamente e fonti di dati identificate e, ove possibile, disponibili al pubblico; verificabili, senza imporre oneri amministrativi eccessivi; coerenti tra i vari programmi, se del caso<sup>660</sup>.

La verifica dell'efficacia dell'attuazione è eseguita sulla base delle informazioni contenute nelle relazioni sull'attuazione presentate dalle Autorità di Gestione dei PO nel 2019. La Commissione, entro due mesi dal ricevimento delle relazioni annuali di attuazione di cui all'art. 50 RDC, adottata, con atto di esecuzione, una decisione in cui stabilisce per ciascun SM i programmi e le priorità che hanno raggiunto i target intermedi e assegna la relativa riserva di efficacia dell'attuazione<sup>661</sup>. Nel caso in cui alcune priorità o programmi non raggiungano i target intermedi, lo SM può proporre una riassegnazione degli importi della riserva di efficacia verso quelle priorità che abbiano conseguito i loro obiettivi intermedi.

Nel caso in cui la verifica dell'efficacia dell'attuazione dimostri la presenza di “gravi carenze” nel conseguire i target intermedi inerenti gli indicatori finanziari e di output relativi ad una determinata priorità, imputabili a debolezze nell'attuazione chiaramente identificabili e segnalate dalla Commissione durante l'esame della relazione annuale del 2019 presentata dallo SM, ma per le quali non ha adottato le azioni correttive necessarie, la Commissione può sospendere in tutto o in parte un pagamento intermedio relativo alla priorità interessata, secondo le norme specifiche per ciascun fondo (art. 22, par. 6 RDC).

Nel caso in cui, durante l'esame del Rapporto finale di attuazione del programma, la Commissione riscontri “gravi carenze” in merito al raggiungimento dei target finali inerenti gli indicatori finanziari e di output, imputabili a debolezze di

---

<sup>658</sup> Si veda anche l'art. 27 RDC sul contenuto dei PO.

<sup>659</sup> È possibile stabilire target intermedi anche per fasi di attuazione principali, ovvero per fasi importanti di un'operazione nell'ambito di una priorità.

<sup>660</sup> Un importante ruolo nella definizione degli indicatori e dei target è svolto dalla valutazione *ex-ante* che ha il compito di analizzare la loro idoneità rispetto agli obiettivi specifici e alle priorità e la possibilità che essi siano realisticamente raggiunti.

<sup>661</sup> La Commissione, con regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014, del 7 marzo 2014, indica le modalità attraverso le quali determinare i target intermedi e finali e come valutare il conseguimento di tali target (G.U.U.E. L 69 del 08.03.2014, pp. 65-84).

attuazione chiaramente identificabili e già segnalate allo Stato, ma per le quali lo Stato ha omesso di adottare misure correttive, la Commissione può applicare rettifiche finanziarie relative alle priorità interessate, tenendo conto del principio di proporzionalità, del livello di assorbimento e di possibili fattori esterni che abbiano contribuito alla carenza (art. 22, par. 8 RDC)<sup>662</sup>.

Il RDC prevede, nel caso delle rettifiche finanziarie, una sorta di “clausola di flessibilità” secondo la quale le *«rettifiche finanziarie non si applicano quando il mancato raggiungimento dei target finali sia dovuto all'impatto dei fattori socio-economici o ambientali, di cambiamenti significativi nelle condizioni economiche o ambientali nello Stato membro interessato o per cause di forza maggiore che compromettono gravemente l'attuazione delle priorità interessate»*, nell'ottica di non penalizzare ulteriormente Stati e regioni le cui *performance* non soddisfacenti dipendano da fattori esterni eccezionali, non prevedibili e non dipendenti dalla volontà o dall'azione di tali soggetti.

### 3.2.4 *Il processo di sorveglianza e valutazione*

Rispetto al precedente periodo di programmazione, il tema della valutazione nella programmazione dei fondi SIE acquisisce maggiore rilievo in virtù di quell'attenzione ai risultati e all'efficacia che guida tutta la nuova programmazione e la riforma della politica di coesione.

Le motivazioni che sottostanno all'importanza dell'attività di valutazione sono ricordate nello stesso RDC ai considerando da 51 a 55 secondo i quali gli SM e le autorità designate dovrebbero condurre attente analisi valutative al fine di: *«migliorare la qualità dell'elaborazione di ciascun programma e [...] verificare che i suoi obiettivi e le sue finalità generali e specifici possano essere conseguiti»* (cons. 53); *«verificare i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi dell'Unione nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai propri obiettivi basati sul trattato»* (cons. 51); valutare l'efficienza, l'efficacia e l'impatto dei PO e, in generale, dei fondi SIE rispetto agli obiettivi generali di questi ultimi e a quelli definiti dalla strategia Europa 2020 (cons. 52, 54, 55). Inoltre, la valutazione viene indicata anche come strumento utile per l'acquisizione di ulteriori elementi informativi rispetto a quelli ottenuti tramite il sistema di monitoraggio.

La disciplina sulla valutazione è contenuta agli artt. 54-57 e all'art. 114 dell'RDC e citata negli articoli relativi alla relazione di attuazione e alle funzioni del

---

<sup>662</sup> Con il regolamento delegato (UE) 480/2014 la Commissione ha definito i criteri per determinare il livello di rettifica finanziaria, il cui tasso dipende dal coefficiente di realizzazione/assorbimento (G.U.U.E. L 138 del 13.05.2014, pp. 5-44)

Comitato di Sorveglianza<sup>663</sup>. Inoltre, l'impegno alla valutazione è ribadito nei regolamenti specifici del FSE<sup>664</sup>, del FEASR<sup>665</sup> e del FEAMP<sup>666</sup> e in quello relativo all'obiettivo cooperazione territoriale europea<sup>667</sup>.

Il percorso valutativo è articolato in tre fasi: valutazione *ex-ante*, obbligatorio per la presentazione dei PO; valutazione *in itinere*, collegata alla verifica dell'efficacia dell'attuazione per l'assegnazione della riserva; valutazione *ex-post*, da realizzarsi in riferimento alla conclusione del periodo di programmazione.

### 3.2.4.1 Valutazione *ex-ante*

Le valutazioni *ex-ante* (art. 55 RDC), da presentare alla Commissione contemporaneamente alla presentazione del PO, sono condotte prima della preparazione dei programmi, da parte dell'autorità competente per la loro elaborazione (Autorità di Gestione – AdG), al fine di «migliorare la qualità della progettazione di ciascun programma» (par. 1). Devono prendere in esame: il

---

<sup>663</sup> Un Comitato di sorveglianza (CdS) è istituito per la sorveglianza di uno o più PO dallo SM entro tre mesi dalla decisione di adozione del programma da parte della Commissione. La composizione del CdS è decisa dallo SM ma deve comprendere rappresentanti delle autorità competenti degli SM, degli organismi intermedi e dei partner locali, regionali economici e sociali. La Commissione partecipa alle riunioni del CdS a titolo consultivo così come la BEI nel caso in cui fornisca contributo al programma. Funzioni del Comitato sono quelle di: «valutare l'attuazione del programma e i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi. A tale proposito, tiene conto dei dati finanziari e degli indicatori comuni e specifici del programma, ivi compresi i cambiamenti nel valore degli indicatori di risultato e i progressi verso target quantificati, nonché dei target intermedi definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione [...] e, se del caso, dei risultati delle analisi qualitative. [ed esaminare] tutti gli aspetti che incidono sui risultati del programma, comprese le conclusioni delle verifiche di efficacia dell'attuazione». Inoltre, se lo ritiene opportuno, può esprimere un parere sulle eventuali modifiche del PO proposte dall'AdG e formulare osservazioni a quest'ultima in merito all'attuazione e alla valutazione del programma e alle eventuali azioni da compiere per la riduzione degli oneri amministrativi, che lo stesso CdS ha il compito di controllare (artt. 47-49 RDC). Nello specifico, il CdS esamina: ogni aspetto che incide sui risultati del programma operativo; i progressi realizzati nell'attuazione del piano di valutazione e il seguito dato ai risultati delle valutazioni; l'attuazione della strategia di comunicazione; l'esecuzione dei grandi progetti; l'attuazione dei piani d'azione comuni; le azioni intese a promuovere i principi trasversali quali parità e sviluppo sostenibile; lo stato di avanzamento delle azioni volte a soddisfare le condizionalità ex ante applicabili e gli strumenti finanziari. In più, approva la metodologia e i criteri usati per la selezione delle operazioni; le relazioni di attuazione annuali e finali; il piano di valutazione del programma operativo ed eventuali modifiche dello stesso; la strategia di comunicazione ed eventuali modifiche della stessa; eventuali proposte di modifiche al programma operativo presentate dall'autorità di gestione (art. 110 RDC). Al CdS devono essere fornite tutte le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti, in particolare i dati relativi ai progressi del PO nel raggiungimento degli obiettivi, i dati finanziari e quelli relativi agli indicatori e ai target intermedi e finali. A tal fine l'AdG invia al CdS tutte le attività di reportistica connesse alla gestione del programma.

<sup>664</sup> In particolare, art. 19 Reg. (UE) 1304/2013.

<sup>665</sup> In particolare, artt. da 76 a 79 Reg. (UE) 1305/2013.

<sup>666</sup> Nello specifico, artt. 107-108 Reg. (UE) 508/2014.

<sup>667</sup> In particolare, capo IV, art. 14 Reg. (UE) 1299/2013.



contribuito del programma alla strategia Europa 2020; la sua coerenza interna e la coerenza di priorità ed obiettivi con il QSC, l'AP e le raccomandazioni per paese e del Consiglio; la coerenza delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma; l'adeguatezza del quadro di monitoraggio (indicatori, target, sistemi e strumenti per l'acquisizione delle informazioni); la pertinenza, la chiarezza e il realismo degli indicatori e dei valori obiettivo; la rispondenza alla promozione degli obiettivi trasversali quali pari opportunità, lotta alla discriminazione e sviluppo sostenibile.

Elementi di novità rispetto alla passata programmazione sono le previsioni secondo cui la valutazione deve riguardare anche: «*l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma*» (par. 3, lett. i)), «*le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari*» (par. 3, lett. n)), in linea rispettivamente con la maggior attenzione attribuita in questa programmazione alla capacità amministrativa e la ricerca di semplificazione dell'attuazione, e «*l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione*» (par. 3, lett. k)), che esplicita il ruolo dell'analisi valutativa nel processo di assegnazione della riserva in questione.

### 3.2.4.2 Valutazione in itinere

Per quanto riguarda la valutazione durante il periodo di programmazione, il primo obbligo in capo alle AdG dei PO, stabilito all'art. 56, par. 1 dell'RDC, è quello di definire, sulla base delle norme contenute nei regolamenti specifici di ciascun fondo<sup>668</sup>, un Piano di valutazione valido anche per più PO. Il Piano di valutazione deve essere presentato al Comitato di Sorveglianza, che ha il compito di esaminarlo e di esaminare eventuali sue modifiche, entro un anno dall'adozione del PO (art. 110, par. 2, lett. c) e art. 114, par. 1 RDC). All'interno del Piano devono essere presentate le decisioni organizzative e metodologiche sostanziali, definite le principali questioni e domande valutative e proposte le modalità con cui condurre e diffondere i risultati delle valutazioni.

---

<sup>668</sup> Va precisato che l'unico regolamento in cui viene richiamato il contenuto del Piano di valutazione è il regolamento specifico per il FESR, art. 76. Per tale ragione, la Commissione ha elaborato due documenti guida in cui vengono definiti scopi e indicazioni puntali circa ciò che i Piani dovrebbero contenere: European Commission, *The Programming Period 2014-2020 – Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Guidance for the Terms of Reference for Impact Evaluations*, October 2013 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance\\_for\\_impact\\_evaluation\\_102013.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance_for_impact_evaluation_102013.pdf)); European Commission, *The Programming Period 2014-2020 – Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund European Social Fund Cohesion Fund - Guidance Document on Evaluation Plans. Terms of Reference for Impact Evaluations Guidance on Quality Management of External Evaluations*, February 2015 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation\\_plan\\_guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf)).

Il ruolo del Piano di valutazione è quello di sostenere la qualità delle valutazioni è un loro utilizzo efficace da parte delle AdG, facilitare la condivisione delle conoscenze e contribuire alla progettazione e all'attuazione di programmi e politiche sulla base di elementi verificati. Compiti del Piano di valutazione sono: migliorare la qualità delle valutazioni attraverso una corretta pianificazione, anche attraverso l'identificazione e la raccolta dei dati necessari, quali quelli relativi agli indicatori comuni e specifici per programma; permettere l'assunzione di decisioni sulla base di informazioni ricavate dalle valutazioni; fornire un quadro di riferimento per pianificare le valutazioni di impatto (*in itinere*); garantire valutazioni in grado di fornire informazioni utili per le relazioni periodiche di attuazione; facilitare la sintesi dei risultati di diversi SM (utili per l'elaborazione delle relazioni annuali e strategiche della Commissione, art. 53 RDC) e lo scambio di dati disponibili; garantire che le risorse per il finanziamento delle valutazioni siano adeguate<sup>669</sup>.

Il Piano deve specificare: il soggetto responsabile dell'attuazione del piano stesso, la descrizione del processo di valutazione, le modalità di coinvolgimento dei partner (all'interno dei Comitati di monitoraggio o di gruppi di lavoro specifici), i soggetti valutatori (interni o esterni) e la garanzia della loro indipendenza, la strategia per la diffusione e l'utilizzo dei risultati delle valutazioni, un calendario generale su come le valutazioni aiuteranno l'attuazione dei PO e l'elaborazione delle relazioni sui PO, il bilancio complessivo per l'attuazione del piano stesso. Inoltre, deve contenere un elenco e un calendario delle valutazioni da effettuare durante il periodo di programmazione e una spiegazione circa i motivi della selezione dei temi coperti dalle valutazioni<sup>670</sup>.

Il successivo par. 3 dispone che l'AdG debba garantire che siano effettuate valutazioni di ciascun programma al fine di esaminarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto e che, «*almeno una volta nel corso del periodo di programmazione si valut[i] in che modo il sostegno dei fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità*» e all'attuazione degli obiettivi trasversali di promozione della parità di genere, non discriminazione e sviluppo sostenibile<sup>671</sup>. Tale disposizione, in combinato disposto con quella contenuta al par. 2 dell'art. 50, secondo cui le conclusioni di tali valutazioni devono essere contenute all'interno della relazione di attuazione annuale, portano a ritenere che uno dei compiti della valutazione *in itinere* sia quello di verificare, ed eventualmente proporre, la modifica dei valori stimati per gli indicatori di risultato.

---

<sup>669</sup> European Commission, *The Programming Period 2014-2020 – Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy*, cit., pp. 3-4.

<sup>66</sup> <sup>670</sup> *Ibidem*, pp. 5-6.

<sup>671</sup> Si veda l'art. 50, par. 4 RDC.

L'importanza delle valutazioni *in-itinere* è ricavabile anche dalla disposizione di cui all'art. 114, par. 2, secondo la quale «entro il 31 dicembre 2022 le autorità di gestione presentano alla Commissione, per ciascun programma operativo, una relazione che sintetizza le conclusioni delle valutazioni effettuate durante il periodo di programmazione e i risultati principali ottenuti dal programma operativo, fornendo commenti in merito alle informazioni riferite», disposizione che sottolinea la necessità di effettuare questo tipo di valutazioni.

Oltre a ciò, i risultati delle valutazioni *in itinere* impattano sull'applicazione del QREA e possono influire sulla decisione relativa all'applicazione o meno delle rettifiche finanziarie dovute alla verifica di una grave carenza dei target previsti per la performance. Infatti, le indicazioni regolamentari relative all'attuazione o meno

delle rettifiche (vedi paragrafo 3.2.3) aprono un terreno negoziale tra Commissione e AdG e «richiamano, quanto meno indirettamente, l'opportunità, se non la necessità, di disporre di un'analisi valutativa da cui desumere gli elementi informativi e di conoscenza in grado di giustificare le difficoltà contestuali che hanno comportato il ritardo registrato nel conseguimento dei valori di performance di metà periodo»<sup>672</sup>. In questo senso, le valutazioni sono di fondamentale importanza per assicurare l'efficacia e l'efficienza nell'uso dei fondi SIE.

### 3.2.4.3 Valutazione ex-post

Le valutazioni *ex-post* possono essere condotte dalla Commissione o dallo SM, in stretta collaborazione con la Commissione (si veda anche l'art. 114, par. 3 RDC), entro il 31 dicembre 2024, e prendono in esame l'efficacia e l'efficienza dei fondi SIE e il loro contributo alla strategia Europa 2020. I loro risultati saranno utili per una valutazione finale del sistema di programmazione dell'attuale periodo, individuandone punti di forza e di debolezza che potranno essere presi in considerazione nell'eventualità di una modifica futura della disciplina sui fondi SIE.

### 3.2.4.4 Il sistema delle relazioni espressione del dialogo costante tra SM e Commissione

Come può essere dedotto dalle pagine precedenti, il rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza passa anche per consolidamento del legame e del dialogo tra Commissione e SM, visibile già a partire dall'elaborazione degli AP e dei PA e consolidato tramite il sistema di relazioni predisposto dal RDC che composto da

---

<sup>672</sup> Formez PA, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave*, cit., p. 101

relazioni: di attuazione annuali e finale presentate dallo SM per ciascun PO (art. 50 RDC), sull'esecuzione dell'accordo di partenariato di cui all'art. 52 RDC presentate dallo SM, di sintesi e strategica presentate dalla Commissione (art. 53 RDC)<sup>673</sup>.

RELAZIONI		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Degli Stati Membri	Relazioni annuali di attuazione per ciascun PO		fine maggio	giugno	maggio	giugno	maggio - giugno
	Relazioni intermedie relative agli AP			agosto		agosto	
Della EC	Relazione sui risultati dei negoziati relativi agli AP e ai Programmi di Partenariato	dicembre					
	Relazioni di sintesi basate sulle relazioni annuali di attuazione degli SM		autunno	autunno	autunno	autunno	autunno
	Relazione sulla coesione			dicembre		dicembre	
	Relazioni strategiche						

<sup>673</sup> A queste si aggiunge la “relazione sulla coesione”, pubblicata ogni tre anni dalla Commissione sulla base dell'art. 175 TFUE e la “relazione annuale sullo stato dei lavori” della Commissione, in cui una sessione è dedicata ai risultati della politica di coesione.

	basate sulle relazioni intermedie degli SM						
Dibattito sulle relazioni strategiche: PE, CESE, Consiglio	Relazione sull'attuazione di una relazione di monitoraggio e valutazione				Primavera		primavera

Tab.3 : relazioni principali trasmesse dagli SM e dalla Commissione nel periodo 2014-2020  
 Fonte: rielaborazione propria da Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimenti Europei 2014-2020*, cit., p. 18.

### 3.3 La semplificazione operata dal nuovo quadro regolamentare

Il tema della semplificazione è stato oggetto di dibattito e di attenzione da parte della Commissione già nel precedente periodo di programmazione, con l'introduzione, nella disciplina regolamentare 2007-13, di disposizioni atte a semplificare i processi di gestione e controllo delle risorse e limitare gli oneri burocratici gravanti sulle amministrazioni e sui beneficiari<sup>674</sup>.

<sup>674</sup> Sul punto è interessante rilevare l'analisi condotta da alcuni autori e studiosi secondo cui la continua richiesta di semplificazione sia una diretta conseguenza del rafforzamento del controllo operato dalla Commissione sugli aspetti contabili della gestione dei fondi, al fine di valutare l'efficienza degli stessi, e sia stata tradotta principalmente in norme che flessibilizzano la spesa dei fondi. A titolo di esempio si ricordano le parole di Fabrizio Barca secondo cui: «[la] semplificazione [...] è il frutto della difficoltà di accedere ad una condizionalità seria da parte di molti Stati membri. [...] la Commissione ha tentato di recuperare il proprio ruolo di indirizzo nel fissare le procedure. Ha origine qui la proliferazione di regole, la pretesa di pre-stabilire in anticipo il «come» anziché lasciarlo [...] agli attuatori» (MANZELLA G. P., *Intervista a Fabrizio Barca*. cit., , p. 1180). Dello stesso parere il Manzella, secondo il quale: «le già rilevate complessità procedurali indotte dalla logica contabile che ne caratterizza il funzionamento portano, infatti, ad un continuo riequilibrio dei rapporti tra il livello comunitario e nazionale. [...] il dialogo che intercorre tra Commissione e Stati membri si

Ciononostante, le valutazioni condotte hanno rilevato la necessità di operare ulteriori semplificazioni, specie per quanto riguarda il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti, i cui oneri amministrativi dovrebbero essere in maggior misura proporzionali al finanziamento, l'uniformità tra i fondi delle norme di implementazione, la flessibilità nella predisposizione dei programmi, la facilitazione dell'attività di reporting<sup>675</sup>.

Per tale regione, la Commissione, nella sua proposta di regolamenti, aveva presentato delle opzioni di semplificazione indirizzate ad armonizzare le norme per l'utilizzo dei diversi fondi, aumentare la flessibilità e la proporzionalità, chiarire la normativa al fine di una maggiore certezza giuridica e digitalizzare documenti e procedure per rendere più veloce il sistema di gestione.

Tali opzioni all'interno dei regolamenti sui fondi, sono tradotte in alcuni casi in opportunità di semplificazione la cui attuazione è lasciata ai livelli nazionale e regionale; quindi, affinché gli sforzi per la semplificazione abbiano l'impatto sperato è necessaria una stretta collaborazione tra livello regionale, nazionale e comunitario e l'impegno, da parte degli SM, di adottare tutte le misure necessarie per rendere le misure di semplificazione efficaci (ad esempio, investendo in sistemi informatizzati, informando e formando i beneficiari, migliorando l'organizzazione amministrativa interna ed evitando di legiferare a livello nazionale e regionale quando non necessario).

Le misure per la semplificazione introdotte dal quadro normativo 2014-20 riguardano<sup>676</sup>:

- l'armonizzazione delle norme relative ai fondi SIE, specie in tema di ammissibilità e stabilità, grazie al RDC e al QSC;
- la maggior flessibilità nella predisposizione dei programmi, con la possibilità di elaborare programmi multifondo, utilizzare strumenti quali gli investimenti territoriali integrati e lo sviluppo locale promosso dalla comunità per facilitare la programmazione integrata, modificare fino al 2% la ripartizione dei finanziamenti tra categorie di regioni, utilizzare più

---

impernia, cioè, sulla richiesta di ampliamento dei margini di discrezionalità a disposizione di questi ultimi. [...] Le continue richieste di semplificazione [...] si traducono, sul piano propriamente normativo, in disposizioni di deroga che ampliano la sfera di autonomia delle scelte di spesa delle amministrazioni di livello nazionale e limitano i margini di controllo attribuito alla Commissione» (MANZELLA G. P., *Le prospettive della politica di coesione europea...* cit., p. 50).

<sup>675</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document. Ex-post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, SWD (2016) 318 final, 19.09.2016, Brussels

<sup>676</sup> Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimenti Europei 2014-2020*, cit., p. 24 ss.; Commissione Europea, *Semplificare la politica di coesione per gli anni 2014-2020*, febbraio 2012, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_it.pdf)

strumenti di finanziamento per un solo progetto, finanziare attività di assistenza tecnica orizzontale;

- la semplificazione del sistema di gestione, con la possibilità di fondere le autorità di gestione e quelle di certificazione, costituire commissioni di monitoraggio e sistemi di monitoraggio e di reportistica comuni tra più progetti;
- l'aumento della proporzionalità per quanto riguarda le attività di reportistica, valutazione, gestione e controllo che devono essere proporzionate dal punto di vista finanziario e amministrativo, ad esempio con la previsione secondo la quale i progetti ammissibili al di sotto dei 100 mila euro non sono soggetti a più di un audit da parte della Commissione e dell'autorità di audit;
- la certezza giuridica attraverso l'elaborazione di norme più chiare e dirette ad esempio nel caso dei progetti che generano reddito o per l'uso degli strumenti finanziari;
- la semplificazione dell'attività di reporting attraverso la presenza di indicatori comuni e dati disponibili automaticamente tramite sistemi informatici;
- la possibilità, attraverso l'elaborazione di piano d'azione congiunti, di semplificare la gestione di più assi prioritari o programmi poiché la loro gestione finanziaria è basata sui risultati e gli SM potranno utilizzare, in tema di rimborso del progetto, le regole contabili interne che non sono soggette ad audit;
- la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari con l'estensione dell'utilizzo del calcolo semplificato dei costi e l'abbreviazione del periodo di conservazione dei documenti;
- l'informatizzazione dei sistemi di raccolta e trasmissione dei dati al fine di consentire ai beneficiari di conservare le informazioni ed dialogare con le amministrazioni in modo più veloce e con minori oneri a loro carico<sup>677</sup>.

Oltre alle misure su esposte, la Commissione ha istituito un Gruppo di alto livello per il controllo della semplificazione a favore dei beneficiari dei fondi SIE. Compito del Gruppo di esperti è quello di consigliare la Commissione in materia di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi. Nello specifico, il Gruppo deve: valutare la capacità degli Stati di attuare le misure per la semplificazione predisposte nell'RDC e gli impegni presi nell'AP; analizzare la realizzazione delle opportunità di semplificazione all'interno degli SM e delle regioni, tenendo conto

---

<sup>677</sup> Per aggiornamenti sulle attività della Commissione per la semplificazione si rimanda al portale dedicato: <https://ec.europa.eu/futurium/en/simplify-esif>

dell'impatto e degli costi amministrativi della nuova regolamentazione nella fase iniziale dell'attuazione dei programmi; individuare le buone pratiche in materia di riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari e fare raccomandazioni per la diffusione delle misure di semplificazione per il periodo 2014-20, in vista della revisione intermedia del 2016 e in prospettiva per la regolamentazione post-2020<sup>678</sup>.

Il Gruppo di alto livello, che dovrebbe lavorare fino al 30 giugno 2018 secondo quanto stabilito circa l'applicabilità della decisione, si è riunito per la prima volta il 20 ottobre 2015 e da allora il Gruppo e, da allora, si sono svolte altre cinque riunioni in cui il dibattito si è focalizzato sui seguenti temi: *e-governance* e semplificazione dei costi, accesso ai fondi per le PMI e gli strumenti finanziari; la sovra-normazione (c.d. *gold plating*) a livello europeo e nazionale. I successivi incontri, già calendarizzati, riguarderanno la presentazione dei risultati dello studio sulla semplificazione e la *e-cohesion*, la presentazione di proposte per la semplificazione nel prossimo periodo di programmazione e l'analisi degli strumenti per la programmazione integrata<sup>679</sup>.

### 3.4 Coesione territoriale e *place-based approach*

L'inserimento della dimensione territoriale della coesione da parte del TFUE, quale principio/obiettivo che le politiche a finalità strutturale devono seguire, ha sottolineato ancora di più necessità di focalizzare maggiormente l'attenzione sui territori ed elaborare politiche e programmi che tengano conto delle caratteristiche e rispondano alle esigenze specifiche di ciascun territorio valorizzandone, al contempo, i punti di forza. Solo attraverso un approccio territoriale le risorse dell'Unione porteranno reali benefici ai cittadini nell'ottica di realizzare lo sviluppo armonioso di tutte le regioni europee come indicato dai Trattati e assicurare una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva secondo gli obiettivi della strategia Europa 2020<sup>680</sup>.

---

<sup>678</sup> European Commission, *Commission Decision of 10.07.2015 setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds*, C (2015) 4806 final, 10.07.2015

<sup>679</sup> Per maggiori informazioni circa il Gruppo di alto livello, le sue attività, i documenti da esso elaborati e le conclusioni delle sue riunioni si rimanda alla pagina web ad esso dedicata: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/how/improving-investment/high-level-group-simplification/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/improving-investment/high-level-group-simplification/)

<sup>680</sup> Per un'analisi circa le implicazioni dell'inserimento della dimensione territoriale nella politica di coesione e i nuovi strumenti indicati nell'RDC per promuovere l'approccio territoriale di veda lo studio condotto per il Parlamento Europeo, *Territorial Governance and Cohesion Policy*, 2015, disponibile al link:



Per tale ragione, nei regolamenti 2014-20 sono dedicate sezioni specifiche all'approccio territoriale e vengono rafforzate le previsioni e gli strumenti relativi allo sviluppo territoriale integrato. In particolare, l'RDC, così il QSC, dispone che sia l'AP che i programmi prevedano uno o più approcci integrati all'uso dei fondi SIE per lo sviluppo territoriale, che possono riguardare singole aree sub-regionali o aree urbane o i bisogni specifici di aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà o caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici (art. 15, par. 2 RDC).

Il QSC dedica alla dimensione territoriale il suo paragrafo 6 “modalità per fronteggiare le principali sfide territoriali”, in cui si afferma esplicitamente la necessità che gli SM tengano conto delle caratteristiche geografiche e demografiche e adottino «misure per affrontare le sfide territoriali specifiche di ciascuna regione al fine di sbloccare il loro potenziale di sviluppo, in tal modo aiutandole anche a ottenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nel modo più efficace» e che scelgano obiettivi tematici, investimenti e obiettivi specifici in considerazione delle esigenze e del potenziale di crescita di ciascun territorio. Ancora, richiede che gli SM assicurino che i programmi riflettano la «la diversità delle regioni europee, in termini di caratteristiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, interdipendenze tra diversi settori, modelli di pendolarismo, invecchiamento e cambiamenti demografici, caratteristiche culturali, paesaggistiche e del patrimonio, vulnerabilità e impatti dei cambiamenti climatici, destinazione del territorio e disponibilità limitata delle risorse, potenziale per un uso più sostenibile delle risorse comprese le fonti rinnovabili, dispositivi istituzionali e di *governance*, connettività e accessibilità e collegamenti tra zone rurali e urbane».

Il paragrafo 3 del QSC è poi specificatamente dedicato all'approccio territoriale integrato e dispone che gli SM debbano garantire che la «selezione degli obiettivi tematici, degli investimenti e delle priorità dell'Unione tenga conto delle esigenze di sviluppo e delle sfide territoriali in modo integrato», promuovendo strumenti appositi quali gli investimenti territoriali integrati e lo sviluppo locale di tipo partecipativo.

L'RDC, inoltre, individua e disciplina gli strumenti per l'approccio territoriale integrato: lo sviluppo locale di tipo partecipativo, i gruppi di azione locale e gli investimenti territoriali integrati.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)<sup>681</sup>, artt. 32-35 RDC, è «*un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali e che*

---

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563382/IPOL\\_STU\(2015\)563382\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563382/IPOL_STU(2015)563382_EN.pdf)

<sup>681</sup> Si tratta dell'approccio LEADER previsto nel FEASR già dai precedenti periodi di programmazione ma che, nell'attuale programmazione, viene esteso a tutti i fondi SIE.

*contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e che è concepito ed eseguito da un gruppo di azione locale»* (art. 2, comma 1, punto 19). È uno strumento per lo sviluppo a livello locale che focalizza l'attenzione su aree sub-regionali specifiche, coinvolge i gruppi di azione locale costituiti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati (art. 34 RDC), è attuato tramite strategie di sviluppo locale, integrate e multi-settoriali, basate sull'area ed elaborate sulla base delle potenzialità e delle esigenze locali, includendo però elementi innovativi quali la creazione di reti e la cooperazione tra soggetti istituzionali e civili. Obiettivi del CLLD sono lo sviluppo di un approccio dal basso, a partire dalle comunità locali, per la definizione di strategie che rispondano alle sfide territoriali locali; lo stimolo all'innovazione, all'imprenditorialità e alla capacità di cambiamento, incoraggiando la valorizzazione e l'individuazione delle potenzialità non sfruttate delle comunità e dei territori; la promozione del senso di appartenenza comunitario attraverso l'incremento della partecipazione della comunità alla definizione delle politiche; il supporto alla *governance* multilivello, con il coinvolgimento delle comunità locali nell'attuazione degli obiettivi europei in tutte le aree<sup>682</sup>.

Gli investimenti territoriali integrati (ITI), art. 36 RDC, sono strumenti a disposizione degli SM per l'implementazione agevolata di strategie territoriali di tipo integrato, in quanto consentono agli SM di attuare un PO in modo trasversale e attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più PO al fine di assicurare l'implementazione di una tale strategia. Pensato specificatamente per le aree urbane, è stato esteso all'utilizzo da parte di tutti i fondi SIE e per tutte le aree geografiche e territoriali. Elementi essenziali di un ITI sono la presenza di un territorio designato e di una strategia di sviluppo territoriale integrata, di un pacchetto di iniziative da attuare e di un'autorità designata per la sua gestione<sup>683</sup>.

L'attenzione verso la dimensione territoriale si riflette anche nella maggior importanza dedicata alla dimensione urbana. Le città vengono individuate, nell'impostazione della politica di coesione 2014-20, come centri nevralgici dello sviluppo, poiché circa il 70% della popolazione europea vive in un'area urbana e le città generano più dei due terzi del PIL UE; allo stesso tempo, però, sono luoghi con persistenti e forti problemi legati allo sviluppo quali disoccupazione, segregazione e povertà e che devono affrontare grosse sfide, tra loro interconnesse, di tipo

<sup>682</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda al documento della Commissione Europea, *Sviluppo locale di tipo partecipativo*, marzo 2014, disponibile al link [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_it.pdf), e alla pagina dedicata [https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/clld\\_it](https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/clld_it)

<sup>683</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda al documento della Commissione Europea, *Investimento Territoriale Integrato*, marzo 2014, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_it.pdf)

economico, climatico, ambientale, sociale e demografico. Per tali ragioni risulta importante, al fine di uno sviluppo coeso delle regioni europee, prestare attenzione allo sviluppo urbano che, nella visione della Commissione, può essere positivo solo mediante un approccio integrato<sup>684</sup>.

L'attenzione alla dimensione urbana si concretizza nelle disposizioni del regolamento specifico per il FESR dedicate allo sviluppo urbano sostenibile (artt. 7-9), che diventa, in tal modo, un obiettivo per gli SM e non solo un'opzione, come nel periodo 2007-13. Tali disposizioni prevedono che almeno il 5% delle risorse FESR assegnate a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo investimenti a favore della crescita e dell'occupazione deve essere destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile (art. 7, par. 4)<sup>685</sup>. Lo sviluppo urbano sostenibile può essere intrapreso attraverso gli ITI o tramite uno specifico PO o asse prioritario. Inoltre, altri 330 milioni di euro saranno erogati a sostegno di azioni innovative nell'ambito dello sviluppo urbano, per studi e progetti pilota che abbiano come fine la sperimentazione di nuove soluzioni alle sfide urbane future (art. 8). Infine, viene prevista l'istituzione di una Rete di sviluppo urbano per il coinvolgimento delle autorità urbane che ricevono finanziamenti tramite i fondi SIE, al fine di agevolare gli scambi tra le città e la diffusione delle buone pratiche (art. 9)<sup>686</sup>.

---

<sup>684</sup> L'importanza della dimensione urbana per una crescita sostenibile e inclusiva delle regioni europee è stata sottolineata dalla Commissione nel 2014 con la pubblicazione della Comunicazione *The Urban dimension of EU Policies – Key features of an EU Urban Agenda* (COM (2014) 490, final, del 18.07.2014) in cui si riconosceva la necessità di coinvolgere maggiormente le città nel processo di formazione e attuazione delle politiche europee. Da allora, le istituzioni europee, gli SM, le autorità regionali e locali e i vari portatori di interesse hanno lavorato per elaborare un'Agenda Urbana Europea che si pone come un quadro d'azione comune per raggiungere un maggior e più efficace coordinamento tra le varie politiche, evitando doppioni e incoerenze, che impattano sulle aree urbane al fine di elaborare strategie e politiche integrate per affrontare le sfide trasversali che gravano sulle città. L'Agenda Urbana Europea, adottata il 30 maggio 2016, rappresenta un nuovo metodo di lavoro comune, basato sullo strumento delle partnership europee, attraverso le quali le istituzioni europee, nazionali e le città coopereranno in modo tale che la dimensione urbana sia rafforzata in tutte le politiche europee, tramite il riferimento a casi studio e buone pratiche. Per ulteriori informazioni circa il processo che ha portato all'adozione dell'Agenda Urbana si vedano, a titolo di esempio: la Risoluzione del Parlamento Europeo del 23 giugno 2011 sull'*Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro della politica di coesione* (2012/2115(INI)); i Pareri del Comitato delle Regioni, *Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea*, del 25 giugno 2014 e *misure concrete per attuare l'agenda urbana dell'UE*, del 7 aprile 2016 (in G.U.U.E. C 240 del 01.07.2016, pp. 9-14. Per il testo dell'Agenda Urbana, definita anche "Patto di Amsterdam", è disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)

<sup>685</sup> L'art. 12 del regolamento specifico del FSE prevede che tale fondo possa offrire un contributo aggiuntivo per strategie di questa natura.

<sup>686</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda al documento della Commissione Europea, *Sviluppo urbano Sostenibile Integrato*, marzo 2014, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf) e allo studio condotto per il PE, *The role of cities in Cohesion Policy 2014-2020*, September 2014, disponibile al link:

### 3.4.1 *Il rafforzamento del principio di partenariato e della governance multilivello*

Nella presente programmazione, il principio di partenariato acquista nuova rilevanza come conseguenza diretta della nuova impostazione della politica di coesione. La rinnovata attenzione nei confronti dei territori e di specifiche aree geografiche e l'urgenza di definire politiche e programmi che rispondano più efficacemente alle esigenze specifiche di quei territori, comportano la necessità che tali politiche siano non solo elaborate, ma anche attuate, a partire dal basso, cioè con il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali, economici e sociali; allo stesso tempo, l'esigenza di garantire la coerenza tra le diverse politiche ed azioni portate avanti richiede che tali attori cooperino e dialoghino tra loro in tutte le fasi della programmazione.

È infatti ormai chiaro che, perché le risorse europee abbiano un impatto positivo sui cittadini e nel raggiungimento degli obiettivi della coesione e della crescita, è indispensabile che nella loro definizione e gestione siano coinvolti non solo tutti i livelli istituzionali di governo, ma anche gli attori economici e sociali, gli organismi e i rappresentanti della società civile, affinché esse siano attuate in maniera condivisa. Tale concetto è ribadito al considerando 11 dell'RDC secondo cui: *«L'obiettivo di tale partenariato è garantire [...] la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti»*.

Le novità introdotte dal RDC riguardano tre aspetti: l'estensione del partenariato a tutte le fasi della programmazione, la consacrazione del partenariato come strumento operativo generale della *governance* multilivello delle azioni integrate nella programmazione 2014-2020 e la previsione di un “Codice di condotta” che gli SM dovranno seguire nell'organizzazione del partenariato stesso.

Per quanto riguarda il primo punto, l'RDC riafferma il partenariato tra i principi generali comuni a tutti i fondi SIE, ma lo estende, al di là del partenariato istituzionale riguardante le autorità regionali e locali competenti, fino a comprendere anche a *«le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione»* (art. 5, par. 1)<sup>687</sup>. Inoltre, dispone quale obbligo in capo agli SM di

---

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529075/IPOL\\_STU\(2014\)529075\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529075/IPOL_STU(2014)529075_EN.pdf)

<sup>687</sup> È interessante l'analisi che su questo punto conduce l'autrice Adriana di Stefano, secondo la quale l'impostazione della nuova programmazione ha messo in evidenza quello che lei definisce il “codice

coinvolgere i partner non solo nella preparazione, ma anche nell'attuazione, nel controllo, nel monitoraggio e nella valutazione degli AP e dei PO (art. 5, par. 2). Anche il partenariato tra Commissione ed autorità nazionali e regionali viene rafforzato, basti pensare al fatto che il principale documento di programmazione a livello nazionale è definito proprio “Accordo di partenariato” ed è negoziato tra Commissione e SM.

Ancora, per la prima volta, viene esplicitato il collegamento tra il partenariato e i principi di sussidiarietà, proporzionalità e *governance* multilivello (considerando 11) quali linee guida entro cui si muove tutta la programmazione europea e nazionale a valere sui fondi SIE. In particolare, la *governance* multilivello «mira a realizzare, nel metodo del partenariato istituzionale ed economico-sociale, l'integrazione effettiva (e non solo dunque il mero coinvolgimento formale) di tutti gli attori e interessi in gioco - governativi e non governativi, individuali e collettivi – nel modello decisionale ed amministrativo di funzionamento dei Fondi»<sup>688</sup>.

L'attuazione effettiva del partenariato è lasciata agli SM, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, ma, per la prima volta, viene elaborato a livello europeo un “Codice di Condotta” per il partenariato<sup>689</sup>, con l'obiettivo di fornire le linee guida (vincolanti) per concretizzazione del partenariato da parte degli SM. Il “Codice di Condotta” definisce i principi essenziali e le procedure per l'identificazione dei partner e per il loro coinvolgimento all'interno dei Comitati di Sorveglianza, nella definizione degli AP e dei PO, nella preparazione delle relazioni sullo stati di attuazione e nella valutazione dei PO<sup>690</sup>.

Conseguenza del rafforzamento del partenariato nella più ampia cornice definita dai principi di sussidiarietà e proporzionalità e secondo il sistema della

---

territoriale”, ovvero «l'insieme di attori territoriali, sia pubblici [...] che privati [...] «destinatari» o «beneficiari finali» degli interventi, degli aiuti o degli strumenti finanziari, ovvero direttamente o indirettamente investiti dagli atti delle misure programmate». Tale codice, nella politica di coesione riformata, si affiancherebbe ad altri due codici, quello “istituzionale”, composto delle istituzioni europee, in particolare dalla Commissione, e rappresentativo degli interessi europei, e quello “statale”, comprendente le autorità nazionali e regionali, nella preparazione e nella gestione degli interventi a valere sui fondi SIE, realizzando così quel modello di *multilevel governance* tipico della politica di coesione, cioè di una politica basata sul territorio, ed attuando i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al testo: DI STEFANO A., *L'amministrazione della coesione economica e sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3., 2014, pp. 417-466

<sup>688</sup> *Ibidem*, pp. 437-438.

<sup>689</sup> Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, *recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*, in G.U.U.E. L 74, del 14.03.2014, pp. 1-7.

<sup>690</sup> Per un'analisi più approfondita del Codice di Condotta si rimanda al seguente documento: European Commission, *The European code of conduct on partnership*, January 2014, disponibile al link: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=443&langId=en>

*governance* multilivello, è la suddivisione delle competenze tra il livello europeo, quello nazionale e quello territoriale. La Commissione mantiene un ruolo di coordinamento, direzione e indirizzo dei programmi nazionali e di controllo della regolarità degli interventi tramite funzioni ispettive e sanzionatorie proporzionate alla dimensione strategica e finanziaria dei PO e al grado di affidabilità degli organismi nazionali e regionali di gestione e controllo, ma non è «direttamente investita delle scelte strategiche e gestionali relative alle singole aree interessate, decentrate al livello delle amministrazioni statali e locali»<sup>691</sup>. Gli SM sono i primi responsabili del processo di gestione integrata dei fondi con obblighi di esecuzione dei programmi e di attuazione degli interventi conformemente alle norme e agli indirizzi europei, restando i primi garanti della legalità e della sana gestione finanziaria dei PO. Le autorità locali e regionali sono corresponsabili nell'elaborazione e nell'attuazione della programmazione a livello nazionale e regionale.

Corollario di una più ampia interpretazione e applicazione del principio di partenariato è l'attenzione dedicata al principio di trasparenza, comunicazione e accesso alle informazioni<sup>692</sup>. Infatti, la nuova disciplina regolamentare esplicita e ampia le regole in materia di informazione e comunicazione tra Commissione e autorità nazionali, regionali e locali responsabili della gestione e dell'attuazione dei PO e tra queste ultime e i cittadini e i beneficiari delle risorse<sup>693</sup>. A tale fine l'RDC dispone che lo SM elabori strategie di comunicazione (art. 116 RDC) e predisponga modalità e strumenti per l'accesso aperto alle informazioni riguardanti l'uso dei fondi, il contenuto e l'attuazione dei programmi, le attività dei Comitati di Sorveglianza, le valutazioni condotte sui programmi e le opportunità di finanziamento (artt. 115-117 e Allegato XII RDC)<sup>694</sup>.

---

<sup>691</sup> DI STEFANO A., *L'amministrazione della coesione economica e sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability*, cit..., p. 426 ss

<sup>692</sup> RUSCA R., *Il negoziato per la politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un insider*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2015, pp. 137-192.

<sup>693</sup> L'estensione del partenariato alle parti civili, economiche e sociali, così come l'importanza attribuita alla comunicazione esterna e all'informazione sono entrambi strumenti per la condivisione delle politiche e dei programmi al fine, non solo di allocare più efficacemente competenze e responsabilità, ma anche aumentare la legittimazione della politica.

<sup>694</sup> In merito alle modalità e agli strumenti per lo scambio e la presentazione di determinate informazioni si veda anche il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014 della Commissione, del 22 settembre 2014, *recante modalità di esecuzione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione e le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra beneficiari e autorità di gestione, autorità di certificazione, autorità di audit e organismi intermedi*, in G.U.U.E. L 286 del 30.09.2014, pp. 1-74.

### 3.5 Rafforzamento della capacità amministrativa per una maggiore efficacia ed efficienza nell'uso dei Fondi SIE

Da quanto esposto nelle pagine precedenti, si comprende come la gestione dei fondi SIE si caratterizzi come un sistema di amministrazione condivisa tra più livelli di governo aventi competenze distinte e definite, che cooperano e dialogano tra loro per il raggiungimento di obiettivi condivisi quali la coesione e la crescita.

Le valutazioni intermedie e finali dei precedenti periodi di programmazione hanno dimostrato che le performance non sempre positive dei programmi sono da ricondursi anche ad aspetti di *governance* e organizzativi generali, all'interno dei quali i programmi si inscrivono, quindi che l'efficienza e l'efficacia delle risorse strutturali passano altresì per le capacità delle amministrazioni coinvolte a gestire adeguatamente il processo di programmazione<sup>695</sup>. Per tale ragione, la capacità amministrativa diventa di fondamentale importanza nell'attuale periodo di programmazione, anche in conseguenza del rafforzamento della dimensione territoriale, dell'ampliamento del partenariato, della suddivisione di competenze tra i diversi livelli e dell'impostazione generale delle politiche strutturali che punta ad assicurare la maggior efficienza ed efficacia possibili dei fondi SIE.

Sebbene nei precedenti due periodi di programmazioni erano stati previsti degli strumenti a sostegno delle amministrazioni, questi, pur apportando dei miglioramenti nell'organizzazione per la gestione complessiva delle risorse europee, non sono riusciti a creare un sistema trasversale e strategico per il supporto alla capacità amministrativa degli attori coinvolti<sup>696</sup>. Perciò, la disciplina regolamentare 2014-2020 cerca di affrontare il tema in maniera sistemica, tenendo in considerazione tutti gli aspetti rientranti nella capacità amministrativa quali la complessità delle procedure, la sovrapposizione di strumenti e strutture, la responsabilizzazione degli attori istituzionali, la chiarezza nella suddivisione delle responsabilità e dei compiti e l'adeguata formazione del personale amministrativo<sup>697</sup>.

<sup>695</sup> ANIELLO V., *Europa 2020: come e cosa apprendere dalle passate programmazioni*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1-2, 2015, pp. 11-35.

<sup>696</sup> Nel periodo 2000-2006 a favore della capacità amministrativa erano state previste misure di assistenza tecnica e di formazione del personale che, però, spesso si dimostrarono poco efficaci in quanto l'assistenza tecnica più che internalizzare competenze necessarie creò dipendenza da esperti esterni a cui venivano delegate intere parti della gestione dei programmi. Negli anni 2007-2013 si passò dalla semplice assistenza tecnica ad un asse dedicato, denominato "Capacità istituzionale"; purtroppo, tale asse, collocato all'interno del solo FSE, non riuscì ad estendere i propri effetti al di là del suo ambito operativo, facendo perdere trasversalità alle azioni attuate. *Ibidem*, p. 15.

<sup>697</sup> Per un'analisi in merito agli elementi della capacità amministrativa rilevanti per l'attuazione della politica di coesione, agli insegnamenti appresi dagli SM nella precedente programmazione in merito al rafforzamento della capacità amministrativa, alle novità introdotte sul tema dal pacchetto legislativo 2014-2020 e a come gli SM si stanno organizzando per adempiere alle nuove disposizioni si rimanda

Nel presente periodo di programmazione, il potenziamento della capacità istituzionale viene inserito tra gli OT del QSC (OT 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente”) il quale prevede la creazione di istituzioni stabili e prevedibili, ma, allo stesso tempo, sufficientemente flessibili per rispondere alle sfide sociali, essere aperte al dialogo coi cittadini, introdurre soluzioni politiche nuove e fornire servizi migliori.

Alla realizzazione delle sue priorità contribuiscono tutti i fondi<sup>698</sup>. In particolare, il FSE sosterrà azioni volte a: garantire leggi più incisive, sinergie tra politiche e gestione efficace delle politiche pubbliche, nonché trasparenza, integrità e responsabilità nella pubblica amministrazione e nella spesa dei fondi pubblici; sviluppare e attuare strategie e politiche per le risorse umane; aumentare l'efficienza dei servizi amministrativi; rafforzare la capacità dei soggetti interessati, quali partner sociali e organizzazioni non governative, per aiutarli a contribuire con maggiore efficacia alle politiche in materia di occupazione e istruzione e alle politiche sociali e sviluppare patti settoriali e territoriali in materia di occupazione, inclusione sociale, sanità e istruzione a tutti i livelli territoriali. Il FESR finanzia azioni per il consolidamento della capacità istituzionale e dell'efficienza delle PA e, nel caso di azioni sostenute dal FSE, fornirà, dove necessario, strumenti e infrastrutture per la modernizzazione dei servizi pubblici in settori quali occupazione, istruzione, sanità, politiche sociali e dogana.

Gli SM devono indicare, all'interno dell'AP e dei PO, le azioni da attuare per il rafforzamento della capacità amministrativa (art. 15, par. 1, lett *b*), punto *v*) e art. 96, par. 2, lett. *b*), punto *vii*)), soddisfare le rispettive condizionalità ex-ante (art. 55,

---

allo studio condotto per il PE “*Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations and Administrative Capacity of Member States*, September 2014, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL\\_STU\(2014\)529085\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL_STU(2014)529085_EN.pdf)

<sup>698</sup> Per il FESR, la priorità di investimento relativa all'OT 11 è: «*rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente mediante azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all'attuazione del FESR, affiancando le azioni svolte nell'ambito del FSE per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione*» (art. 5, par. 11, reg. n. 1301/2013); per il FSE le priorità di investimento sono «*investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance*», applicabile solo negli SM che beneficiano del Fondo di coesione, e «*rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale*» (art. 1, par. 1, lett. *d*)); per il Fondo di Coesione «*potenziare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e dei soggetti interessati e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni attraverso azioni tese a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici connessi all'attuazione del Fondo di coesione*» (art. 4, lett. *e*)).



par. 3, lett. i)), definire target intermedi e finali e indicatori per la loro misurazione e valutare i risultati raggiunti nel rispetto delle indicazioni fornite dal QREA. In tal modo, per la prima volta, viene predisposto un sistema di monitoraggio, controllo e valutazione delle azioni e dei risultati in termini di rafforzamento della capacità amministrativa.

Oltre a ciò, come nelle precedenti programmazioni, sono previste misure di assistenza tecnica, sostenute da tutte i fondi SI, le quali possono essere proposte dalla Commissione o dallo SM. Le misure sostenute su iniziativa della Commissione, attuabili direttamente da quest'ultima o indirettamente da entità o persone diverse dagli SM, possono riguardare l'assistenza tecnica e amministrativa, la preparazione, la sorveglianza, la valutazione, l'audit e il controllo e sono finanziabili al 100%. Nello specifico, possono comprendere: *«assistenza per la preparazione e la valutazione di progetti, anche con la BEI; sostegno al rafforzamento istituzionale e allo sviluppo di capacità amministrative per la gestione efficace dei fondi SIE; studi*

*legati alle relazioni della Commissione sui fondi SIE e alla relazione sulla coesione; misure connesse all'analisi, alla gestione, alla sorveglianza, allo scambio di informazioni e all'esecuzione dei fondi SIE, nonché misure relative all'attuazione dei sistemi di controllo e all'assistenza tecnica e amministrativa; valutazioni, relazioni di esperti, statistiche e studi, compresi quelli di natura generale, sul funzionamento attuale e futuro dei fondi SIE, che possono essere effettuati se del caso dalla BEI; azioni di divulgazione delle informazioni, creazione di reti di sostegno, interventi di comunicazione, azioni di sensibilizzazione e azione destinate a promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze, anche con paesi terzi; installazione, funzionamento e interconnessione di sistemi informatizzati per la gestione, la sorveglianza, l'audit, il controllo e la valutazione; azioni intese a migliorare i metodi di valutazione e lo scambio di informazioni sulle prassi di valutazione; azioni relative all'audit; rafforzamento della capacità nazionale e regionale in termini di pianificazione degli investimenti, valutazione delle necessità, preparazione, progettazione e attuazione di strumenti finanziari, piani d'azione comuni e grandi progetti, comprese iniziative comuni con la BEI; divulgazione delle buone pratiche al fine di assistere gli Stati membri a rafforzare la capacità dei partner pertinenti di cui all'articolo 5 e le loro organizzazioni ombrello; misure per individuare, stabilire le priorità e attuare riforme strutturali e amministrative come reazione alle sfide economiche e sociali in atto negli Stati membri»* (art. 58 RDC).

Le misure di assistenza tecnica sostenute su iniziativa dello SM possono riguardare la preparazione, la gestione, la sorveglianza, la valutazione, l'informazione e la comunicazione, la creazione di reti, il controllo e l'audit. Inoltre, lo SM *«può utilizzare i fondi SIE per sostenere azioni intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, compresi sistemi elettronici per lo scambio di dati, e azioni*

*mirate a rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari di amministrare e utilizzare tali fondi. I fondi SIE possono anche essere utilizzati per sostenere azioni tese a rafforzare la capacità dei partner interessati [...] e per sostenere lo scambio delle buone prassi tra tali partner» (art. 59, par. 1 RDC)<sup>699</sup>.*

Sempre nell'ambito dell'assistenza tecnica, la Commissione, già dal precedente periodo di programmazione, ha attivato, per quei Paesi che mostravano un basso tasso di assorbimento dei fondi<sup>700</sup>, una “*Task Force* per la capacità amministrativa” con il compito di aiutare tali Stati nella spesa delle risorse rimaste dal periodo 2007-2013 e assicurare che esse siano investite in progetti strategici e generino i migliori risultati in termini di crescita e di posti di lavoro. A tal fine la *Task Force*, composta da funzionari delle DG interessate ed esperti reclutati dalla Commissione, ha condotto analisi sullo stato di attuazione dei PO e ha elaborato Piani d'azione che fissavano impegni e tappe precise da raggiungere per assicurare il pieno utilizzo delle risorse entro la scadenza del 2015. Attualmente, compito delle *Task Force* è quello di concentrarsi sull'attuazione dei PO 2014-2020 e sostenere la capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte<sup>701</sup>. Le *Task Force* operano sotto la direzione della nuova struttura, istituita all'interno della DG REGIO, competente in materia di capacità amministrativa (Unità E.1 “Centro di Competenza per la costruzione della Capacità Amministrativa”, sotto il controllo del Vice-Direttore Generale per l'Implementazione).

Un altro strumento, attuato dalla Commissione a favore del rafforzamento e della costruzione della capacità amministrativa, è il “*Taiex Regio Peer 2 Peer*”, ovvero uno strumento per lo scambio di esperienze e competenze tra gli esperti regionali. Obiettivo del *Taiex Regio Peer 2 Peer* è aiutare gli organismi che gestiscono finanziamenti a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione a condividere le proprie esperienze, scambiare le conoscenze, le buone pratiche e le soluzioni pratiche a problemi concreti, migliorando così la loro capacità amministrativa e garantendo risultati migliori per gli investimenti dell'UE. A tal fine finanzia missioni presso altri SM di esperti, visite studio e workshop a favore

---

<sup>699</sup> Gli interventi dell'assistenza tecnica sono incentrati esclusivamente sull'erogazione dei Fondi SIE e sono limitati al periodo di programmazione. L'OT 11 si propone uno scopo di ampio respiro e di più lungo termine. L'attenzione è rivolta a una riforma autentica e a un cambiamento che interessi tutto il sistema al fine di migliorare le prestazioni intrinseche della pubblica amministrazione indipendentemente dalla gestione dei fondi dell'Unione europea.

<sup>700</sup> Bulgaria, Croazia, Italia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria

<sup>701</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation/)

di AdG, corpi intermedi, Autorità di Audit, Certificazione e di coordinamento, e altri organi coinvolti nella gestione delle risorse strutturali<sup>702</sup>.

Oltre agli strumenti su descritti, la Commissione ha posto in essere ulteriori iniziative rivolte ad aiutare le istituzioni nazionali, regionali e locali nella gestione dei fondi SIE<sup>703</sup>, specialmente in materia di lotta alla corruzione<sup>704</sup>, assistenza per le regioni meno sviluppate<sup>705</sup>, semplificazione dell'attuazione e riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari<sup>706</sup> e formazione per le AdG e di certificazione circa l'applicazione del nuovo quadro legislativo 2014-2020<sup>707</sup>.

---

<sup>702</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda ai seguenti link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/faq/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/faq/)

<sup>703</sup> Per maggiori informazioni si veda la Scheda informativa elaborata dalla Commissione Europea: *Migliorare le modalità con cui Stati membri e Regioni investono e gestiscono i fondi della politica di coesione dell'UE*, 24 marzo 2015, Bruxelles, disponibile al link: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4654\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4654_it.htm)

<sup>704</sup> A tal fine è stato creato il progetto pilota “Patti di integrità – Meccanismi di controllo civile per la salvaguardia dei fondi dell'UE dalla frode e dalla corruzione” che mira a ricercare nuovi metodi per salvaguardare i fondi UE dal rischio di cattiva gestione, frode, corruzione e per aumentare la trasparenza nell'utilizzo degli stessi. Per ulteriori informazioni si rimanda alla pagina: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/)

<sup>705</sup> L’Iniziativa per le regioni in ritardo di sviluppo” mira ad ricercare ed analizzare quelle che sono le cause del ritardo di sviluppo di tali regioni e fornire consigli e assistenza in merito a come sbloccare il loro potenziale di sviluppo; in pratica, le regioni meno sviluppate saranno aiutate a identificare meglio e rispondere alle loro esigenze e massimizzare l'impatto degli investimenti sul territorio. Per maggiori informazioni si veda la pagina: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/lagging\\_regions/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/lagging_regions/)

<sup>706</sup> Gruppo di alto livello per il controllo della semplificazione a favore dei beneficiari dei fondi SIE, si rimanda al paragrafo 3.3.

<sup>707</sup> La Commissione fornisce formazione per le AdG, le Autorità di Certificazione e quelle di controllo che si occupano dei fondi in merito a come interpretare e applicare le disposizioni del quadro regolamentare per il 2014-2020. Inoltre, sta creando una comunità di professionisti operanti all'interno delle AdG e degli enti intermedi per lo scambio di pratiche ed esperienze (Comunità Regio di professionisti, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/regio-communities-practitioners/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/regio-communities-practitioners/)).



## **PARTE SECONDA:**

### ***IL SISTEMA DI GOVERNANCE DELLA REGIONE SARDEGNA PER L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE***

Come visto nella prima parte del lavoro, la programmazione 2014-2020 pone particolare attenzione al rafforzamento della capacità amministrativa, inteso come quel processo di continuo miglioramento interno dell'organizzazione della pubblica amministrazione negli ambiti istituzionale e manageriale, tramite anche azioni esterne dirette ad aumentare potenzialità e competenze delle risorse umane interne alla P.A. e delle istituzioni pubbliche nel complesso, e della *governance* multilivello, nel senso di una più chiara individuazione dei soggetti responsabili e coinvolti nel processo di gestione e attuazione della politica di coesione e definizione dei rispettivi ruoli e competenze, nonché del miglioramento del dialogo e della cooperazione tra essi, ciò al fine di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione dei fondi SIE nel conseguimento degli obiettivi della politica di coesione e di crescita.

La seconda parte del lavoro sarà indirizzata ad analizzare come le indicazioni della Commissione in merito al rafforzamento della capacità amministrativa e della *governance* multilivello per il presente periodo di programmazione siano state recepite ai livelli nazionale e, in particolare, regionale, nel caso specifico della Regione Autonoma della Sardegna, quali sono stati gli elementi di maggiore difficoltà nell'adeguamento dell'apparato amministrativo regionale al sistema di gestione dei fondi delineato dal nuovo quadro regolamentare e quale sia il rapporto di cooperazione con il livello nazionale ed europeo.



## CAPITOLO 4 - GOVERNANCE NAZIONALE E RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO NELLA GESTIONE DEI FONDI PER LA COESIONE

L'AP per l'Italia, approvato dalla Commissione a fine ottobre 2014<sup>708</sup>, indica l'ammontare delle risorse europee destinate all'Italia articolate per tipologia di regione, per obiettivo tematico, per singolo Programma Operativo Nazionale (PON) e singolo Programma Operativo Regionale (POR). Nel complesso, si tratta di circa 32,2 miliardi di euro a valere sul FESR e sul FSE<sup>709</sup>, a cui, per il principio di addizionalità<sup>710</sup>, si deve aggiungere la quota di cofinanziamento nazionale, pari ad ulteriori circa 20,2 miliardi (di cui circa 16 miliardi a carico del bilancio statale e 4 a carico dei bilanci regionali), per un totale di 52,5 miliardi<sup>711</sup> a favore di 11 PON, 39 POR e il PO Cooperazione Territoriale Europea<sup>712</sup>.

---

<sup>708</sup> Decisione di esecuzione della Commissione del 29.10.2014 *che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia*, COM (2014) 8021 final, 29.10.2014, Bruxelles. Per l'Italia, si fa riferimento alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 18 aprile 2014 “*Programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020: approvazione della proposta di accordo di partenariato*”, in G.U. - Serie Generale n. 209 del 9 settembre 2014. Il testo dell'AP è disponibile al link <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>

<sup>709</sup> A tali risorse vanno sommati 673 milioni per il Fondo Indigenti (FEAD) e 567 milioni dell'Iniziativa Occupazione Giovanile (YEI) sempre a valere su FESR e FSE. Inoltre, l'AP considera anche i 10,4 miliardi del FEASR e i 537 milioni del FEAMP, per un totale di 44 miliardi destinati dall'UE all'Italia per il periodo 2014-2020.

<sup>710</sup> Il principio di addizionalità è uno dei principi alla base del funzionamento dei fondi strutturali. Esso stabilisce che i contributi erogati tramite i fondi strutturali non possano sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno SM nelle regioni interessate dall'intervento dei fondi, ma rappresentino un'aggiunta alla spesa pubblica. Per il periodo 2014-2020 è applicabile ai soli Fondi (FESR, FSE e Fondo di Coesione), secondo quanto disposto dall'art. 95 dell'RDC, mentre le norme relative alla sua verifica sono contenute nell'Allegato X dell'RDC.

<sup>711</sup> Per l'attuale ciclo di programmazione, le percentuali di quota di cofinanziamento nazionale sono fissate dalla legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014, in G.U. Serie Generale n. 320 del 27.12.2013 – Suppl. Ordinario n. 87) e dalla successiva delibera del CIPE (vedi *infra*) n. 10 del 28 gennaio 2015 (in G.U. Serie Generale n. 111 del 15.05.2015, pp. 72-78). L'articolo 1 della legge 147/2013 dispone: per i POR la quota di cofinanziamento nazionale sia coperta per il 70% tramite le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (Fondo IGRUE, previsto dall'art. 5 della l.n. 183/1987) e per il restante 30% con risorse provenienti dal bilancio regionale (comma 240); per i PON, la quota di cofinanziamento sia interamente a carico del Fondo IGRUE (comma 241). La delibera del CIPE n. 10/2015 stabilisce il cofinanziamento nazionale del FESR e del FSE distinguendo tra aree territoriali: per le regioni meno sviluppate, il cofinanziamento nazionale pubblico dei PON è stabilito nella misura massima del 45% della spesa pubblica totale (quota comunitaria più cofinanziamento nazionale) a totale carico del Fondo IGRUE ed è «modulato nel rispetto delle soglie minime fissate dai regolamenti comunitari, comunque non inferiori al 25% della

A tali risorse, si aggiungono, sempre per il periodo 2014-2020, risorse nazionali destinate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla riduzione degli squilibri regionali, derivanti dal Fondo sviluppo e coesione (pari a circa 40 miliardi)<sup>713</sup> e dei programmi complementari (circa 7,5 miliardi)<sup>714</sup>.

---

spesa pubblica totale», mentre il cofinanziamento nazionale pubblico per i POR è stabilito nella misura massima del 50% a carico, per il 70% del Fondo IGRUE e, per il restante 30%, dei bilanci regionali; per le regioni in transizione, i PON sono cofinanziati al massimo al 50% della spesa pubblica totale e la copertura è a carico totale del Fondo IGRUE, i POR sono cofinanziati nella misura massima del 50% ma la copertura è al 70% a carico del Fondo IGRUE e per il restante 30% a carico dei bilanci regionali; per le regioni più sviluppate valgono le stesse percentuali indicate per le regioni in transizione anche se la delibera specifica che, per i PON e i POR «il cofinanziamento nazionale pubblico è indicativamente pari al 50 per cento della spesa pubblica totale». All'importo indicato vanno aggiunte le risorse relative al FEAD, pari a 118,8 milioni, e quelle destinate ai PO nazionali e regionali complementari (vedi *infra*) pari a 7,5 miliardi a carico del fondo IGRUE. Nel complesso, le risorse nazionali per la politica di coesione sono pari a circa 28,4 miliardi di euro di cui 24 a valere sul Fondo di rotazione e 4,4 a valere sui bilanci delle Regioni. In totale, tra risorse europee e nazionali, per la politica di coesione sono stanziati, per l'Italia, oltre 61 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. Oltre alla normativa citata si rimanda a: BOSCARIOL G. P., *Il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali 2014-2020*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno n. 4, 2015, pp. 797-816.

<sup>712</sup> Il processo di approvazione dei PON e dei POR si è concluso il 3 dicembre con l'adozione del POR FESR Campania. Per l'elenco dei PON e dei POR, il riferimento alle rispettive decisioni di approvazione della Commissione e le AdG si veda la tabella al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione\\_1420/Programmi\\_operativi/Programmi\\_Operativi14-20\\_1r.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/Programmi_operativi/Programmi_Operativi14-20_1r.pdf)

<sup>713</sup> Vedi paragrafo 4.1.5

<sup>714</sup> La programmazione complementare, prevista dalla legge di stabilità del 2014 (art. 1, comma 242, legge n. 147/2013) e inserita anche all'interno dell'Accordo di partenariato (pp. 330-331), prende le mosse dal meccanismo ideato con il Piano di Azione e Coesione con il quale si è operato una riprogrammazione dei fondi strutturali 2007-2013 al fine di evitarne il disimpegno (vedi nota seguente). Secondo la norma citata, il Fondo IGRUE concorre, nei limiti delle proprie disponibilità, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli interventi complementari rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali, inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita dall'AP. Con delibera 10 del 2015, il CIPE ha disciplinato la programmazione complementare (Programmazione di azione e coesione) definendone anche le risorse disponibili, derivanti dall'adozione di PO con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore al 50% (per le Regioni) e al 45% (per le amministrazioni centrali). La delibera precisa che gli interventi complementari concorrono al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi SIE, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini di un maggiore impatto degli interventi e dell'efficienza dell'esecuzione finanziaria. Essi sono previsti nell'ambito di Programmi di azione e coesione di livello nazionale o regionale, definiti, sulla base di indirizzi comuni, in partenariato tra le amministrazioni nazionali aventi responsabilità di coordinamento dei Fondi SIE e le singole amministrazioni interessate, sotto il coordinamento dell'Autorità politica per la coesione. I Programmi di azione e coesione sono adottati con delibera CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta dell'Amministrazione centrale avente il coordinamento dei Fondi SIE di riferimento, in partenariato con le Regioni interessate e d'intesa col Ministero dell'economia e delle finanze. Al fine di assicurare un trattamento equilibrato tra le diverse aree del Paese, l'AP dispone che le risorse liberate con la riduzione del tasso di cofinanziamento dei POR e PON restino nella disponibilità delle aree sottoposte alla riduzione. Il coordinamento tra l'intervento dei Fondi SIE e i programmi complementari si realizza, nella fase di programmazione, tramite la valutazione della coerenza dei contenuti dei singoli programmi o interventi complementari con le strategie e gli obiettivi perseguiti dai programmi cofinanziati dai Fondi SIE. I programmi complementari devono rispettare i criteri di ammissibilità



Per cercare di garantire una maggior coerenza ed efficienza nella gestione dei fondi 2014-2020 e rispondere alle criticità emerse nella gestione dei fondi 2007-2013<sup>715</sup>, da ricondurre in buona parte alle scarse capacità di pianificazione e programmazione delle amministrazioni responsabili dei PO e a carenze nel sistema di *governance* per la gestione delle risorse europee a livello regionale e nazionale, l'Italia, dando seguito alle indicazioni contenute nel *Position Paper* della

---

validi per i fondi europei e concludere la propria attuazione entro la data prevista dai regolamenti europei per la conclusione dei programmi 2014-2020. In sostanza, con la previsione della programmazione complementare già all'interno dell'AP il Governo ha deciso di introdurre a priori e rendere strutturale un meccanismo che si era configurato (nel periodo 2007-2013) come "emergenziale": «si è passati, cioè, da un espediente per rispondere a una situazione appunto di ritardo nella spesa che configurava un'emergenza di "disimpegno" di risorse comunitarie alla presa d'atto strutturale dell'incapacità di avere una spesa in linea con la cronologia preventivata e dunque la rinuncia a porvi rimedio» (PROVENZANO G. L. C., *Intervento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 449-454). Oltre a ciò, preoccupa il fatto che tale programmazione parallela sembra non mostrare garanzie per la sua attuazione e si teme che si ripeta quanto successo con il PAC 2007-2013, ovvero interventi ritardati nel tempo e una costante riduzione delle risorse disponibili (per il finanziamento di altri interventi a volte non coerenti con la coesione) che ha pesato soprattutto sulle Regioni italiane più in difficoltà (anche se, rispetto alla precedente programmazione, nell'attuale viene inserito un vincolo di destinazione territoriale). Per ulteriori informazioni si rimanda a: BOSCARIOL G. P., *Il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali 2014-2020*, cit., p. 812 ss.; BOSCARIOL G. P., *Le politiche di coesione 2014-2020: dall'Accordo di partenariato alla nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 389-400; <http://www.fasi.biz/it/notizie2/approfondimenti/14141-piano-azione-coesione-i-programmi-complementari-2014-2020.html>

<sup>715</sup> Il periodo di programmazione 2007-2013 vede, negli anni 2010-2011, un tasso di assorbimento dei fondi strutturali estremamente basso da far prospettare il disimpegno delle risorse europee specialmente nelle regioni obiettivo convergenza. Per scongiurare tale "pericolo" ed assicurare un'accelerazione della spesa, si è proceduto, da una parte all'istituzione di un Ministero *ad hoc* per la coesione, affidato a Fabrizio Barca; dall'altra ad avviare una serie di attività di revisione e riqualificazione della programmazione, tramite anche l'intensificazione dell'assistenza tecnica e la costituzione di *task force* nazionali nelle Regioni con i PO più in ritardo, e di abbassamento della quota di cofinanziamento nazionale dal 50% al 25% nei PO delle regioni Convergenza in modo da liberare risorse nazionali da poter comunque spendere nelle regioni a cui erano destinate ma senza i vincoli di spesa europei. Tali risorse confluirono nel Piano di Azione Coesione (PAC), una vera e propria programmazione parallela, elaborato e adottato in accordo con le istituzioni europee e che impegnava le amministrazioni locali e centrali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità. Per ulteriori informazioni a riguardo si vedano: Ministro per la coesione territoriale, *Piano di Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al sud. Risultati attesi e azioni da intraprendere*, Roma, 15 dicembre 2011, disponibile al link: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2011/Attuazione del Piano di Azione 15 12 11versione rivista 20-12-11.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2011/Attuazione_del_Piano_di_Azione_15_12_11versione_rivista_20-12-11.pdf); FORMEZ, *Piano di Azione Coesione. Compendio sulla programmazione e sull'attuazione*, disponibile al link: [http://fondistrutturali.formez.it/sites/all/files/compendio\\_pac\\_formezpa.pdf](http://fondistrutturali.formez.it/sites/all/files/compendio_pac_formezpa.pdf); PROVENZANO G. L. C., *La «solitudine» della coesione. Le politiche europee e nazionali per il Mezzogiorno e la mancata convergenza*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 493-550. Sull'evoluzione dell'attuazione del PAC si rimanda alle pagine dedicate sul portale opencoesione: <http://www.opencoesione.gov.it/pac/>, e sul portale dell'Agenzia per la coesione territoriale: [http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche\\_e\\_attivita/piano\\_di\\_Azione\\_Coesione/](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/piano_di_Azione_Coesione/)

Commissione sulla preparazione dell'AP dell'Italia<sup>716</sup> e nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Consiglio in merito ai Programmi Nazionali di Riforma (PNR) per gli anni 2012<sup>717</sup>, 2013<sup>718</sup> e 2014<sup>719</sup>, si è impegnata, attraverso l'Accordo di Partenariato, a portare avanti un processo di riforma strutturale al fine di rimodernare

---

<sup>716</sup> Commissione Europea, “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012.

<sup>717</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 *sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015*, in G.U.U.E. C 219 del 24.07.2012, pp. 46-49. In riferimento alla capacità amministrativa, il Consiglio raccomanda di: «attuare le misure già adottate di liberalizzazione e semplificazione nel settore dei servizi; proseguire gli sforzi al fine di migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché la capacità e le interconnessioni infrastrutturali; semplificare ulteriormente il quadro normativo per le imprese e rafforzare la capacità amministrativa; migliorare l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare al capitale, per finanziare le imprese in crescita e l'innovazione; attuare la prevista riorganizzazione del sistema della giustizia civile e promuovere il ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie» (punto 6).

<sup>718</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 *sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, in G.U.U.E. C 217 del 30.07.2013, pp. 42-46. In riferimento alla capacità amministrativa, il Consiglio rileva che: «Nonostante l'azione intrapresa permangono debolezze nell'efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della governance e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese» (considerando 11), per tale ragione raccomanda di «dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto adottando in tempi rapidi le disposizioni attuative necessarie, dandovi seguito con risultati concreti a tutti i livelli amministrativi e con tutti i portatori d'interesse e monitorandone l'impatto; potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie; potenziare il quadro giuridico relativo alla repressione della corruzione, anche rivedendo la disciplina dei termini di prescrizione; adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020» (punto 2).

<sup>719</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 *sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2014*, in G.U.U.E. C 247 del 29.07.2014, pp. 57-62. In tema di capacità amministrativa e governance, il Consiglio ritiene che: «Una delle leve fondamentali per migliorare le prestazioni dell'Italia in termini di attuazione e per assicurare, in generale, un'azione politica più snella risiede in un maggiore coordinamento e una ripartizione più efficiente delle competenze tra i vari livelli di governo, aspetti di cui potrebbe beneficiare, a sua volta, la gestione dei fondi dell'UE, a favore della quale finora sono stati attuati soltanto interventi parziali e incompleti, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano inoltre a ripercuotersi sulla gestione dei fondi dell'UE l'inadeguatezza della capacità amministrativa e la mancanza di trasparenza, di valutazione e di controllo della qualità. La qualità del servizio pubblico trarrebbe beneficio anche da una maggiore efficienza e da un più forte orientamento al servizio, nonché dai corrispondenti cambiamenti nella gestione delle risorse umane» (considerando 11), perciò raccomanda di: «nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione [...]» (punto 3).

il sistema amministrativo nazionale per rafforzarne la capacità di gestione e migliorare il coordinamento della *governance* multilivello nell'attuazione degli investimenti pubblici.

——— Nello specifico, le diverse valutazioni condotte durante il precedente periodo di programmazione hanno rilevato che, specialmente nel Mezzogiorno d'Italia, le risorse dei fondi strutturali sono state utilizzate in quantità minore rispetto alle disponibilità e hanno avuto scarse ricadute positive sui territori per mancanza di progettualità e scarsa utilità strategica delle iniziative realizzate. Ciò è dipeso da una pluralità di fattori, molti dei quali da ricondurre a deficienze dell'apparato amministrativo e politico nazionale e regionale, individuabili in: assenza di una visione strategica da parte delle autorità responsabili della pianificazione e della programmazione, con progetti focalizzati più sui processi e sulla spendita rapida delle risorse che sui risultati, il che porta ad una frammentazione degli interventi con una dispersione delle risorse e una scarsa efficacia della progettazione; l'assenza di un forte presidio centrale capace di garantire coerenza negli indirizzi politici e continuità nell'azione di governo, con il conseguente indebolimento del livello regionale di governo e la mancanza di coordinamento con le politiche ordinarie; esistenza di una *governance* per la gestione dei fondi estremamente frammentata a causa della presenza di una pluralità di attori, poca chiarezza nella definizione di ruoli e competenze e scarso coordinamento tra i soggetti coinvolti; indebolimento dell'azione ordinaria rivolta al rafforzamento della P.A., con ricorso ad interventi di assistenza tecnica in funzione sostitutiva piuttosto che ad interventi per il rafforzamento delle competenze del personale amministrativo interno<sup>720</sup>.

---

<sup>720</sup> Oltre ai fattori su descritti, un altro elemento di criticità è da riscontrare nell'obbligo al rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità che, specie in periodi di forte crisi economica e di risorse scarse, comporta un sostanziale blocco della spesa ordinaria da parte delle Regioni e dello Stato con la conseguenza che, spesso, i PO non possano essere cofinanziati tempestivamente o che le risorse europee e nazionali vengano riprogrammate a favore di Regioni o programmi che abbiano dimostrato migliori performance (senza che sia tenuto in considerazione il vincolo territoriale) destinate ad interventi "ordinari" piuttosto che strategici per il riequilibrio territoriale e la crescita. Su questo e sugli altri fattori si rimanda a: Ministro per la coesione territoriale, *La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011. Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca*, 6 dicembre 2011, Roma, disponibile al link: <http://abruzzo sviluppo.it/filedoc/1325600517-La-Coesione-Territoriale-in-Italia-Relazione-Barca.pdf>; SVIMEZ, Rapporto SVIMEZ 2013 sull'economia del Mezzogiorno. Introduzione e sintesi, 17 ottobre 2013, Roma, disponibile al link: [http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2015/2015\\_10\\_27\\_linee.pdf](http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2015/2015_10_27_linee.pdf), (per tutti i rapporti SVIMEZ si consulti il link: <http://www.svimez.info/rapporto-svimez-anni-precedenti>); Ministro per la coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, 27 dicembre 2012, Roma, disponibile al link: [http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620\\_comunicato27dicembre.htm&img=new](http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620_comunicato27dicembre.htm&img=new); CENTURELLI G., *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo nei Fondi strutturali verso il nuovo ciclo 2014-2020*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2014, pp. 409-415; CENTURELLI G., *Semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi, accrescimento delle competenze e delle*

La necessità del rafforzamento delle capacità dell'amministrazione pubblica e della *governance* istituzionale è sottolineata anche nel *Position Paper* della Commissione. Secondo la Commissione, una delle priorità di investimento per l'Italia nel periodo 2014-2020, al fine di «rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione», è la promozione di «un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione»<sup>721</sup>. Per tali ragioni la Commissione consiglia all'Italia di concentrare i finanziamenti del QSC, in linea con le Raccomandazioni specifiche per Paese, su interventi tesi al miglioramento delle capacità istituzionali degli organismi coinvolti nella gestione e nell'attuazione dei fondi stessi anche tramite l'adozione di misure atte a ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari, lo sviluppo di un approccio sistemico all'*e-government*, il miglioramento dell'accessibilità e dell'efficienza del sistema giudiziario e la garanzia della qualità, trasparenza, integrità e responsabilità dell'amministrazione pubblica. Inoltre, la Commissione individua elementi di criticità anche nel funzionamento della *governance* multilivello, in particolare nell'elevata frammentazione e nell'eccessiva articolazione del sistema delle competenze amministrative con la conseguente mancanza di una chiara definizione degli obiettivi e dei risultati a lungo termine, la presenza di difficoltà nella pianificazione e programmazione e di sovrapposizioni tra programmi regionali e nazionali, l'eccessiva complessità dei sistemi di gestione e controllo e l'ancora limitata cooperazione tra livelli di governo<sup>722</sup>.

Seguendo le raccomandazioni del Consiglio e della Commissione, l'Italia, tramite l'AP, si è impegnata in un ampio e articolato processo di riforma strutturale della pubblica amministrazione e della *governance* multilivello che trova il suo fondamento nei due pilastri in cui è articolata la strategia nazionale per il raggiungimento dell'OT 11 (Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente).

---

*conoscenze della PA nell'utilizzo dei Fondi: l'evoluzione dell'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa nei Fondi Strutturali e le novità del ciclo 2014-2020*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 551-562; LEONARDI R., *Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2014, pp. 761-781; PROVENZANO G. L. C., *La «solitudine» della coesione...*, cit.; LEPORE A., *Le strategie di coesione, la loro governance e le prospettive di sviluppo*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 471-477; MANGIAMELI S., *I POR nel Mezzogiorno*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 401-415; SBRESCIA V. M., *Fondi strutturali ed attuazione delle politiche di coesione: l'azione amministrativa in funzione di sviluppo tra la frammentazione dei poteri decisori e l'instabilità e la continua evoluzione della governance istituzionale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 481-491; DE IOANNA P., *Intervento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2016, pp. 59-66.

<sup>721</sup> Commissione Europea, "*Position Paper*" dei Servizi della Commissione...cit., p. 8.

<sup>722</sup> *Ibidem*, p. 24 ss.

Il primo pilastro «punta alla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale in coerenza con le riforme contenute nel PNR e con le priorità indicate nei documenti della Commissione europea. Gli interventi previsti a questo riguardo mirano a favorire cambiamenti e innovazione nelle amministrazioni pubbliche di tutte le aree del Paese, principalmente attraverso [...] riforme che incidano, in sintesi, sulla semplificazione normativa; sulla riduzione dei tempi e degli oneri regolatori; sull'aumento della trasparenza secondo le logiche dell'*open government* e dell'*open data*; sulla prevenzione e il contrasto della corruzione e illegalità; sull'efficienza del sistema degli appalti pubblici; sull'introduzione in modo coordinato, di pratiche e applicazioni di *e-procurement*»<sup>723</sup>.

Il secondo pilastro punta al miglioramento complessivo delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni attraverso due linee specifiche di intervento: «la prima mira a rafforzare la capacità delle amministrazioni e delle parti interessate coinvolte nel conseguimento dei risultati di *policy* previsti negli Obiettivi Tematici 1-10 [e prevede interventi volti] alla razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, al miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione delle risorse umane ed essere accompagnati da expertise di alto profilo per la loro attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei risultati»; la seconda è finalizzata a «migliorare stabilmente, attraverso azioni orizzontali per tutta la pubblica amministrazione e promozione ed estensione di buone pratiche, le capacità delle Amministrazioni in funzioni amministrative e tecniche cruciali per aumentare la qualità e l'efficacia delle politiche di investimento pubblico, il coordinamento della governance multilivello nell'attuazione degli investimenti pubblici, la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche»<sup>724</sup>.

Prime conseguenze dell'attuazione della strategia su descritta sono: una prima riforma della *governance* istituzionale verso il rafforzamento del livello centrale di direzione e coordinamento, una ripartizione più efficiente delle competenze tra i vari livelli di governo con una più adeguata individuazione dei livelli di responsabilità e la definizione di una infrastruttura organizzativa e di regole capace di fornire indirizzi univoci ed assicurare il controllo e la verifica dell'efficacia complessiva del sistema; la definizione di un PON dedicato alla *governance* e alla capacità istituzionale; le predisposizione di Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) a livello nazionale e regionale, contenenti le azioni e i tempi per la realizzazione degli

---

<sup>723</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020. Italia – Sezione 1A*, settembre 2014, p. 262. Il testo completo e gli Allegati sono disponibili al link: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/index.html>

<sup>724</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020...cit.*, pp. 263-264.

obiettivi di razionalizzazione e miglioramento amministrativo secondo le indicazioni generali dell'AP.

#### **4.1 La governance istituzionale per le politiche di coesione 2014-2020**

Il quadro istituzionale per la gestione dei fondi per la coesione 2014-2020, delineato dall'art. 10 del d.l. n. 101/2013<sup>725</sup>, risulta completamente modificato sulla base di un disegno che vorrebbe, nelle intenzioni, creare un forte presidio nazionale che coordini, in maniera coerente e strategica, la programmazione dei fondi europei e nazionali, una struttura nazionale per il monitoraggio e la valutazione che assista le AdG regionali e nazionali nell'utilizzo delle risorse, un unico soggetto contabile per la gestione di tutte le risorse.

L'art. 10 del d.l. n. 101/2013 (*“Misure per il potenziamento delle politiche di coesione”*) trasferisce le competenze del Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) dal Ministero per lo Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituisce l'Agenzia per la Politica di Coesione sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato e dispone la riorganizzazione del Nucleo di Valutazione Tecnica degli Investimenti, attuata tramite Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 19 novembre 2014<sup>726</sup>. Tre successivi D.P.C.M. del 15 dicembre 2014 completano il quadro istituzionale con l'istituzione del Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio<sup>727</sup>, la disciplina dei suoi compiti e delle sue attribuzioni<sup>728</sup> e il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali<sup>729</sup>.

---

<sup>725</sup> Decreto Legge 31 agosto 2013 n. 101, recante *Disposizioni urgenti per il conseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, in G.U. - Serie Generale, n. 204 del 31 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125, in G.U. - Serie Generale, n. 255 del 30 ottobre 2013, p. 1 ss.

<sup>726</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2014, *Riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430*, in G.U. - Serie Generale n. 300 del 29 dicembre 2014.

<sup>727</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2014, *Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° ottobre 2012, recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri che prevede l'introduzione dell'articolo 24-bis, concernente il Dipartimento per le politiche di coesione*, in G.U. - Serie Generale n. 15 del 20 gennaio 2015.

<sup>728</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2014, *Disciplina dei compiti e delle attività del Dipartimento per le politiche di coesione*, in G.U. - Serie Generale n. 15 del 20 gennaio 2015.

Inoltre, un'altra novità nel panorama istituzionale è la costituzione, con D.P.C.M. del 25 febbraio 2016<sup>730</sup>, della Cabina di regia per la programmazione delle risorse del FSC.

#### 4.1.1 *L'Autorità politica per la coesione*

L'art. 7, comma 26, del d.l. n. 78/2010<sup>731</sup> attribuisce al Presidente del Consiglio, trasferendole dal Ministero dell'economia e delle Finanze, le funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lett. c) del d.l. 30 luglio 1999, n. 300, in materia di «programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, anche avvalendosi delle Camere di commercio, con particolare riferimento alle aree depresse, esercitando a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari», nonché la gestione dell'FSC.

Il successivo d.lgs. n., 88/2011<sup>732</sup>, all'art. 3, assegna al Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'Unione Europea, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, la gestione dei rapporti con i competenti organi dell'Unione, l'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione rimessi agli Stati membri dai regolamenti UE, così da assicurare la coerenza complessiva dei documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni regionali e centrali, e delle opportune misure di accelerazione degli interventi nel caso in cui le amministrazioni sia in ritardo rispetto i tempi indicati nella programmazione, al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi e l'integrale utilizzo delle risorse UE.

Ancora, il d.l. del 2013 n. 69<sup>733</sup> attribuisce al Governo (*in senso lato*) il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione<sup>734</sup>, nel caso di inerzia o

<sup>729</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2014, *Trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125*, in G.U. - Serie Generale n. 15 del 20 gennaio 2015.

<sup>730</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 febbraio 2016, *Istituzione della Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190*, in G.U. -Serie Generale n. 67 del 21 marzo 2016

<sup>731</sup> In Supplemento Ordinario n. 114/L alla G.U. - Serie Generale n. 125 del 31 maggio 2010.

<sup>732</sup> Del 31 maggio 2011, in G.U. - Serie Generale n. 143 del 22 giugno 2011.

<sup>733</sup> In G.U. - Serie Generale n. 144 del 21 giugno 2013.

<sup>734</sup> «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria

di inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi previsti nei programmi o progetti cofinanziati coi fondi strutturali europei o di sottoutilizzazione di tali finanziamenti.

Come si deduce dalle disposizioni sopra, nel tempo, la legislazione ha indicato diverse autorità politiche responsabili per il coordinamento della politica di coesione a livello centrale: il Presidente del Consiglio dei Ministri, l'eventuale Ministro delegato, il Governo. All'interno dei diversi Governi, la carica è stata attribuita a Ministri all'interno di uno specifico dicastero<sup>735</sup> o a Ministri senza portafoglio, mentre, nell'attuale Governo Renzi, le deleghe sono state conferite al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per cercare di porre chiarezza circa il soggetto politico delegato e risolvere i problemi formali derivanti dalle diverse indicazioni legislative, il Governo Renzi è intervenuto sulla materia individuando, con d.l. n. 133/2014 del 12 settembre 2014<sup>736</sup>, il soggetto politico nel Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale potrà conferire la delega a suo piacimento. L'art. 12 del suddetto d.l. 133/2014 disciplina il potere sostitutivo nell'utilizzo dei fondi europei, attribuendo al Presidente del Consiglio dei Ministri la competenza a proporre il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate nel caso di inerzia, ritardo o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'utilizzo dei fondi strutturali europei o dei fondi nazionali per la coesione. Sempre al Presidente del Consiglio è affidato l'esercizio dei «poteri ispettivi e di monitoraggio volti ad accertare il rispetto delle tempistiche e degli obiettivi dei piani, programmi ed interventi finanziati dall'UE o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, anche avvalendosi delle amministrazioni statali e non statali dotate di specifica competenza tecnica» (comma 2).

Attualmente, la delega per la coesione territoriale è attribuita al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Claudio del Vincenti tramite D.P.C.M. 25 febbraio 2016<sup>737</sup>. L'art. 2 dispone, infatti, che «Al Sottosegretario [individuato quale Autorità politica per la coesione] e' delegato, altresì, l'esercizio delle funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione d'iniziativa, anche normative, vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al

---

*oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».*

<sup>735</sup> Sono presenti Ministri per la coesione territoriale con dicastero dal 2005 al 2006 e dal 2010 al 2014. In questi periodi la carica è stata ricoperta da: Gianfranco Micciché, Ministero per lo Sviluppo e la coesione territoriale (2004-2005); Raffaele Fitto, Ministero per i Rapporti con le Regioni e coesione territoriale (2010-2011); Fabrizio Barca e Carlo Trigilia, Ministero per la coesione territoriale (rispettivamente 2011-2013 e 2013-2014).

<sup>736</sup> In G.U. - Serie Generale n. 212 del 12 settembre 2014.

<sup>737</sup> In G.U. - Serie Generale n. 56 dell'8 marzo 2016.



Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale». «In particolare [...] è delegato a promuovere e coordinare le politiche e gli interventi finalizzati allo sviluppo economico dei territori, ivi comprese le aree interne, avuto riguardo anche all'utilizzo dei fondi strutturali europei e alla strategia di attuazione della programmazione comunitaria 2014-2020, favorendo e indirizzando i processi di concertazione e di interscambio, nell'ambito dei diversi livelli istituzionali, tra soggetti e tra competenze operanti nell'economia dei territori, nonché assicurando sinergia e coerenza delle relative politiche» (comma 2, lett. c)). Per l'esercizio delle sue funzioni, il Sottosegretario si avvale del Dipartimento per le politiche di coesione (comma 4).

Al Sottosegretario sono, inoltre, attribuiti compiti e funzioni anche in merito alla programmazione e alla gestione delle risorse nazionali del FSC. La legge di stabilità del 2015<sup>738</sup> attribuisce, al comma 703, all'«Autorità politica per la coesione», individuata nel Ministro o Sottosegretario delegato, una serie di compiti tra cui: l'individuazione, in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni, delle aree tematiche nazionali e degli obiettivi strategici per ciascuna area; la proposta del D.P.C.M. istitutivo della Cabina di Regia e, al CIPE, dei piani operativi definiti da quest'ultima; in attesa della definizione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi, la proposta, sempre al CIPE; dell'adozione di un piano stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori e l'assegnazione definitiva dei fondi per gli interventi già approvati dal CIPE; il coordinamento dell'attuazione dei piani a livello nazionale e regionale; la presentazione al CIPE, «entro il 10 settembre di ogni anno, di una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi della programmazione 2014-2020 ai fini dell'elaborazione della Nota di aggiornamento del DEF e della legge di bilancio»<sup>739</sup>.

#### 4.1.2 *Le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento per le politiche di coesione.*

Il già citato d.l n. 101/2013 ripartisce le funzioni relative alla politica di coesione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale. Le competenze della Presidenza, indicate al comma 2 dell'art. 10, sono essenzialmente di coordinamento e raccordo tra le diverse amministrazioni regionali e nazionali coinvolte nella programmazione e gestione dei fondi per la coesione, al

<sup>738</sup> Legge n. 190 del 23 dicembre 2014, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, in Supplemento Ordinario n. 99 alla G.U. - Serie Generale n. 300 del 29 dicembre 2014.

<sup>739</sup> G. P. BOSCARIOL, *Politiche di coesione 2014-2020 e governance*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1-2, 2015, pp. 193-218.

fine di garantire l'impiego coerente e integrato delle risorse europee e nazionali per la coesione, di controllo sull'attuazione dei programmi e di riprogrammazione in caso di inadempienze o ritardi da parte delle amministrazioni responsabili e di promozione del ricorso al potere sostitutivo dello Stato secondo quanto previsto dagli artt. 3, comma 3<sup>740</sup>, e 6, comma 6<sup>741</sup>, del d.lgs. 88/2011, nonché dagli artt. 9 e 9 *bis* del d.l. n. 69/2013.

In supporto alla Presidenza del Consiglio nello svolgimento delle sue funzioni in merito alla politica di coesione, viene istituito, all'interno della struttura della Presidenza stessa, con D.P.C.M 15 dicembre 2014, il Dipartimento per le politiche di coesione (DPC)<sup>742</sup> i cui compiti sono essenzialmente quelli attribuiti alla Presidenza del Consiglio secondo l'art. 10, comma 2 del d.l. 101/2013. Un ulteriore D.P.C.M. adottato in pari data<sup>743</sup> ne disciplina più analiticamente le competenze, disponendo che il Dipartimento: «a) propone misure di coesione e di sviluppo regionale da realizzarsi con risorse aggiuntive dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per lo Sviluppo e la coesione, elaborando i dati relativi alla loro attuazione; b) svolge attività di programmazione finanziaria degli interventi in materia di coesione; c) supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali per le attività di definizione e programmazione delle

<sup>740</sup> «Al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali di cui al comma 1 e l'integrale utilizzo delle relative risorse dell'Unione europea assegnate allo Stato membro, il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, adotta, ove necessario e nel rispetto delle disposizioni dei regolamenti dell'Unione europea, le opportune misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi.»

<sup>741</sup> «In caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi individuati ai sensi del presente decreto, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze del cronoprogramma e, comunque, ove si renda necessario al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi erogati dall'Unione europea, il Governo, al fine di assicurare la competitività, la coesione e l'unità economica del Paese, esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione secondo le modalità procedurali individuate dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dagli articoli 5 e 11 della legge n. 400 del 1988 e dalle vigenti disposizioni in materia di interventi sostitutivi finalizzati all'esecuzione di opere e di investimenti nel caso di inadempienza di amministrazioni statali ovvero di quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo e dalle concessioni nel caso di inadempienza dei concessionari di servizi pubblici, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il quale cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi programmati, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate».

<sup>742</sup> Pagina dedicata sul sito del Governo:

<http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC.html>

<sup>743</sup> Il D.P.C.M 15 gennaio 2015 è stato successivamente modificato dal D.P.C.M 29 aprile 2016 riguardante la riorganizzazione interna del Dipartimento per le politiche di coesione il cui testo è disponibile al link: <http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC/Decreto%2029%20aprile%202016%20-%20riorganizzazione%20DPCoe.pdf>

politiche di coesione; d) istruisce e predispone le proposte relative alle misure straordinarie volte ad accelerare gli interventi, al fine della tempestiva utilizzazione delle risorse assegnate; e) vigila sull'Agenzia per la coesione territoriale; f) svolge compiti di coordinamento ed attivazione del contratto istituzionale di sviluppo; g) elabora proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle attività di competenza» (art. 1, comma 2).

Lo stesso D.P.C.M. disciplina l'organizzazione interna del Dipartimento. È presente un Capo del Dipartimento, i cui compiti sono quelli di curare l'organizzazione e il funzionamento del Dipartimento stesso e di coordinare l'attività degli Uffici di livello dirigenziale generale (art. 2, commi 1 e 2), e alle cui dipendenze stanno la Segreteria dipartimentale e il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (NUVAP) istituito con D.P.C:M 19 novembre 2014. La Segreteria dipartimentale, struttura non dirigenziale, ha compiti essenzialmente tecnici di gestione delle risorse umane e strumentali del Dipartimento e tra quest'ultimo e gli altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2, comma 3).

Inoltre, il Dipartimento si articola in due Uffici di livello dirigenziale generale e quattro servizi di livello dirigenziale non generale: Ufficio “Analisi, politiche e programmazione”, a sua volta articolato nel Servizio “Studi, analisi e rilevazioni informative” e nel Servizio “Politiche e programmazione”; Ufficio “Programmazione operativa” contenente il Servizio “Programmazione operativa: programmi a rilevanza strategica nazionale ed internazionali” e il Servizio “Programmazione operativa: programmi strategici regionali”. L'Ufficio analisi svolge attività di analisi e di studio finalizzate alla definizione delle politiche di coesione e alla relativa programmazione economica-finanziaria e cura l'elaborazione dei dati circa l'attuazione delle politiche e la diffusione pubblica delle informazioni e delle valutazioni (art. 4). L'Ufficio programmazione svolge attività di impulso e coordinamento della programmazione operativa ai livelli regionale, nazionale e internazionale, di sorveglianza sull'attuazione delle politiche di coesione e di supporto giuridico e normativo (art. 5).

Dall'analisi dell'organizzazione interna del nuovo DPC si può vedere come esso sia strutturalmente diverso rispetto all'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione (DPS) del MISE. Mentre il DPS era suddiviso secondo criteri settoriali in tre direzioni una delle quali era competente in materia di fondi strutturali europei e nazionali ed un'altra gestiva l'FSC (la terza “Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali è rimasta nell'ambito del MISE), il DPC è suddiviso sulla base di criteri funzionali cercando l'integrazione tra i fondi sia europei che nazionali e il coordinamento tra i diversi livelli di governo e amministrativi.

### 4.1.3 *L'Agenzia per la coesione territoriale*

Istituita dall'art. 10 del d.l. n. 101/2013, l'Agenzia, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'autorità delegata per la politica di coesione, ha essenzialmente il compito di sostenere l'attuazione della programmazione con *focus* principalmente sul monitoraggio dei programmi, la vigilanza e il miglioramento della qualità della programmazione in un percorso che tende all'adozione di una cultura del risultato<sup>744</sup>. Inoltre, offre supporto, sostegno e affiancamento alle amministrazioni centrali e regionali per il potenziamento delle loro capacità di gestione e progettazione degli interventi.

Lo stesso art. 10, al comma 3, elenca le competenze dell'Agenzia che, tenendo conto degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e di programmazione della Presidenza del Consiglio in merito ai fondi strutturali europei e al FSC: «a) opera in raccordo con le amministrazioni competenti il monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica, ferme restando le funzioni di controllo e monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato; b) svolge azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale sia attraverso apposite iniziative di formazione del personale delle amministrazioni interessate, che con l'intervento di qualificati soggetti pubblici di settore per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi, anche con riferimento alle procedure relative alla stesura e gestione di bandi pubblici; b-bis) vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, sull'attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i fondi strutturali; b-ter) promuove, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, il miglioramento della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi; può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale nonché nelle ipotesi previste dalla lettera d); d) dà esecuzione alle determinazioni adottate ai sensi degli articoli 3 e 6, comma 6, del decreto legislativo n. 88 del 2011», relativi, rispettivamente, all'accelerazione dei programmi e ai poteri sostitutivi<sup>745</sup>.

Il successivo comma 4 del d.l. 101/2013 dispone che, entro il 1° marzo 2014, venga approvato, con D.P.C.M., su proposta del Ministro delegato, di concerto con il

<sup>744</sup> D'ERCOLE M., *Intervento*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2015, pp. 445-448.

<sup>745</sup> Alcuni esponenti della dottrina rilevano che le attribuzioni dell'Agenzia risultino, in parte, sovrapposte con i compiti attribuiti ad altri soggetti istituzionali quali l'IGRUE e INVITALIA e, in alcuni casi, troppo generiche mancando, anche all'interno dello statuto, una specificazione più precisa (PROVENZANO G. L. C., *La «solitudine» della coesione*. C533 ss.

Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (Conferenza permanente)<sup>746</sup>, lo statuto dell'Agenzia. Tale statuto, approvato oltre i tempi previsti dal d.l., il 9 luglio 2014<sup>747</sup>, disciplina l'articolazione, la composizione e le competenze dell'Agenzia, le modalità di nomina degli organi di direzione e del collegio dei revisori, stabilisce i principi e le modalità di adozione dei regolamenti e degli altri atti generali che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia stessa. In merito alle attribuzioni dell'Agenzia, lo statuto si limita ad elencare le competenze già indicate dal comma 3 del d.l. 101/2013, aggiungendo che, per lo svolgimento delle sue funzioni, l'Agenzia può stipulare accordi e convenzioni ed avvalersi del supporto di soggetti pubblici qualificati operanti nel settore e dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e dello sviluppo d'impresa (art. 3, commi 4 e 5).

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, lo statuto, richiamando il comma 4 del d.l. 101/2013, statuisce che sono organi dell'Agenzia il Direttore generale, il Comitato direttivo e il Collegio dei revisori dei conti<sup>748</sup>.

Il Direttore generale, nominato con D.P.C.M., su proposta dell'Autorità politica delegata (ovvero il Sottosegretario delegato), resta in carica per tre anni con mandato rinnovabile una sola volta<sup>749</sup> (art. 4, comma 1 dello statuto). Esso è il legale rappresentante dell'Agenzia ed è responsabile della gestione e dell'attuazione degli obiettivi definiti negli atti di indirizzo e programmazione della Presidenza del Consiglio; cura i rapporti con le amministrazioni pubbliche locali, regionali,

---

<sup>746</sup> La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano opera nell'ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome, costituendo la "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. La conferenza Stato-Regioni: è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale; persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra Amministrazioni centrale e regionali; si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale. La Conferenza Stato-Regioni è convocata e presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie ed è composta dai 20 Presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e dai 2 Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano. Le sue attività si esplicano con l'elaborazione di pareri, intese, deliberazioni e accordi relativi alle materie riguardanti le competenze regionali e fungendo da raccordo per la collaborazione tra Regione e Stato. Per ulteriori informazioni si rimanda al sito istituzionale: [http://www.statoregioni.it/home\\_CSR.asp?CONF=CSR](http://www.statoregioni.it/home_CSR.asp?CONF=CSR)

<sup>747</sup> In G.U. - Serie Generale n. 191 del 19 agosto 2014.

<sup>748</sup> L'organizzazione interna dell'Agenzia è stata definita dettagliatamente dal D.P.C.M. 7 agosto 2015, *Approvazione del Regolamento di organizzazione dell'Agenzia per la coesione territoriale*, in G.U. - Serie Generale n. 246, del 22 ottobre 2015. L'organigramma completo dell'Agenzia è disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/trasparenza/Organizzazione/Organigramma\\_grafico.html](http://www.agenziacoesione.gov.it/trasparenza/Organizzazione/Organigramma_grafico.html)

<sup>749</sup> Il Direttore generale, nominato con D.P.C.M. Del 4 novembre 2014, è attualmente la dr.ssa Maria Ludovica Agrò. Il testo del decreto è disponibile alla link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni\\_generali/Atti\\_generali/Riferimenti\\_normativi/DPCM\\_4\\_novembre\\_nomina\\_direttore.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni_generali/Atti_generali/Riferimenti_normativi/DPCM_4_novembre_nomina_direttore.pdf)

nazionali, europee e internazionali coerentemente con le competenze dell'Agenzia; presenta al Presidente del Consiglio, entro il 31 gennaio di ogni anno e sentito il Comitato direttivo, un piano triennale, aggiornato annualmente, contenente obiettivi, risultati attesi, entità e modalità dei finanziamenti per l'Agenzia, verifica dei risultati della stessa e modalità per assicurare all'Autorità politica per la coesione la conoscenza dei fattori gestionali interni all'Agenzia. Inoltre, presiede il Comitato direttivo; adotta, previo parere del Comitato direttivo, i piani e i programmi per raggiungere gli obiettivi contenuti nel piano triennale e i regolamenti e gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Agenzia da sottoporre all'approvazione dell'Autorità politica; sottopone semestralmente all'Autorità politica una relazione sulle attività dell'Agenzia e sullo stato di attuazione del piano (art. 5 dello statuto). Alle dipendenze del Direttore generale è posto il Nucleo di Verifica e controllo (NUVEC)<sup>750</sup> e sulla base delle sue indicazioni operano le due aree di livello dirigenziale generale in cui si articola l'Agenzia: l'Area programmi e procedure e l'Area progetti e strumenti<sup>751</sup>.

Il Comitato direttivo, anch'esso nominato con D.P.C.M., è composto dal Direttore generale che lo presiede e da «quattro membri, di cui due dirigenti dei principali settori di attività dell'Agenzia e due rappresentanti della Amministrazioni territoriali designati dalla Conferenza unificata, di cui uno in rappresentanza delle Regioni e l'altro in rappresentanza degli Enti locali» (art. 4, comma 2 dello statuto)<sup>752</sup>. Il Comitato direttivo, che si riunisce su convocazione del Direttore e comunque almeno ogni trimestre, ha compiti essenzialmente consultivi, infatti esso esprime pareri in tutti i casi previsti dallo statuto e, in particolare, «a) sulle modifiche dello statuto, sui regolamenti e sugli atti generali che regolano il funzionamento dell'Agenzia, b) sul piano triennale e sugli aggiornamenti annuali c) sul budget economico e sul bilancio di esercizio; d) su ogni questione che il Direttore ponga all'ordine del giorno» (art. 6 dello statuto).

Il Collegio dei revisori dei conti, nominato sempre con decreto del Presidente del Consiglio o dell'Autorità politica delegata, è composto da un Presidente, designato dal Presidente del Consiglio, e da due membri designati, rispettivamente, dal Ministro dell'economia e delle finanze e della Conferenza permanente (art. 4,

<sup>750</sup> Vedi *infra* par. 4.1.4.

<sup>751</sup> Le due aree sono articolate rispettivamente in sette uffici di livello dirigenziale non generale ai quali se ne aggiungono altri cinque di staff al Direttore generale. Le funzioni delle due Aree sono indicate nel D.P.C.M. 7 agosto 2015, cit., commi 7 e 8.

<sup>752</sup> La composizione del Comitato direttivo è stata decretata con D.P.C.M. 2 aprile 2015, il cui testo è disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni\\_generali/Atti\\_generali/Riferimenti\\_normativi/DPCM\\_2\\_aprile\\_2015\\_nomina\\_Comitato\\_Direttivo.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni_generali/Atti_generali/Riferimenti_normativi/DPCM_2_aprile_2015_nomina_Comitato_Direttivo.pdf)

comma 3 dello statuto)<sup>753</sup>. Il Collegio si riunisce su convocazione del Presidente o dei componenti ogni qual volta sia ritenuto necessario e comunque almeno una volta a trimestre. Compiti del Collegio sono quelli spettanti al revisore dei conti, in particolare: l'accertamento della regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili; l'esame e il controllo del bilancio; la redazione di relazioni circa il bilancio e la spesa dell'Agenzia; il monitoraggio della spesa pubblica e il controllo di regolarità delle spese.

Come suddetto, l'Agenzia opera, dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017, sulla base del Piano triennale dell'Agenzia che definisce le priorità, le azioni gli obiettivi e i risultati attesi dell'Agenzia in tale periodo di tempo<sup>754</sup>. In particolare, l'Agenzia lavorerà, in stretto contatto con il DPC e la Cabina di Regia, per rafforzare la collaborazione e il coordinamento con le amministrazioni centrali e regionali coinvolte nella gestione dei fondi europei e nazionali per la coesione e terrà un dialogo costante con la Commissione europea; opererà per sostenere le amministrazioni e i beneficiari attuali e potenziali dei progetti nella costruzione di un partenariato attivo; sosterrà le amministrazioni nei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, in linea con i Piani di rafforzamento amministrativo, contribuendo ad innovare i processi e le modalità organizzative, a rafforzare le competenze del personale e dotare le strutture necessarie al fine di rendere le amministrazioni più efficaci ed efficienti nel raggiungimento degli obiettivi della coesione<sup>755</sup>; monitorerà, verificherà e vigilerà sistematicamente sull'attuazione dei programmi cofinanziati e degli interventi della politica di coesione, al fine di individuare punti di forza e punti di debolezza dell'attuale assetto organizzativo e operativo per la gestione dei fondi e consolidare i primi e individuare nuove strategie e processi per il superamento dei secondi; promuoverà nuove progettualità al fine di migliorare la qualità della spesa; porterà avanti, con l'assistenza del NUVEC, attività di analisi e sorveglianza della spesa, in particolare in riferimento agli investimenti pubblici finanziati dai fondi nazionali ed europei per la coesione, fornendo supporto metodologico e strategico in materia alle

<sup>753</sup> I componenti del Collegio sono stati nominati con D.P.C.M. del 1° novembre 2015, il cui testo è disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni\\_generali/A](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni_generali/A)

tti\_generali/Riferimenti\_normativi/DPCM\_costituzione\_coll\_revisori\_Ag\_Coesionex2x.pdf

<sup>754</sup> Agenzia per la coesione territoriale, *Piano triennale 2015-2017*, disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni\\_generali/A](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni_generali/A) tti\_generali/Piani\_triennali/Piano\_triennale\_15-17.pdf

<sup>755</sup> In tal contesto, il Direttore generale dell'Agenzia partecipa al Comitato di indirizzo dei PRA, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto dal Capo del Dipartimento per le politiche di coesione e dal Capo del Dipartimento della Funzione pubblica nonché da rappresentanti della Commissione europea. Inoltre, presso l'Agenzia, è stata istituita la Segreteria tecnica del Comitato per fornire supporto tecnico e operativo nella determinazione degli indirizzi alle amministrazioni responsabili per la definizione e attuazione dei PRA.

amministrazioni interessate. Inoltre, l'Agenzia avrà ruolo di AdG in due PON: *Governance* e Capacità istituzionale<sup>756</sup> e METRO<sup>757</sup>.

Nel processo di ristrutturazione della *governance* dei fondi per la coesione, l'Agenzia si pone come soggetto di natura operativa mirante ad assicurare l'integrazione tra i programmi nazionali e regionali e tra programmi a valere sui fondi europei e quelli finanziati dal FSC e il coordinamento e la cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti all'interno della *governance* multilivello della politica di coesione, superando quel sistema settoriale che separava la gestione dei fondi europei rispetto a quella delle risorse nazionali. Ciò è sicuramente un elemento di innovazione e dimostra l'impegno dell'Italia nel cercare di adempiere agli indirizzi dell'UE, ma sarà necessario aspettare almeno la conclusione del periodo di attuazione del primo piano triennale per valutare l'efficacia dell'Agenzia che, tra vari ritardi della legislazione, ha iniziato a lavorare a pieno regime solo da quest'ultimo anno (2016), tre anni dopo la sua istituzione, a due anni dall'inizio della programmazione 2014-2020 e a conclusione del precedente periodo di programmazione che si è concluso il 31 dicembre 2015<sup>758</sup>.

#### 4.1.4 I Nuclei di valutazione

Le misure di ristrutturazione e rafforzamento della *governance* nazionale della politica di coesione hanno riguardato anche la riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti (prevista dal comma 9 dell'art. 10 del d.l. 101/2013), avvenuta con il D.P.C.M. 19 novembre 2014<sup>759</sup>, che suddivide il Nucleo in due strutture: il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), costituito presso la Presidenza del Consiglio, e il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) istituito presso l'Agenzia per la coesione territoriale.

---

<sup>756</sup> Vedi *infra* par. 4.2.

<sup>757</sup> Il PON "Città Metropolitane 2014 – 2020" è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio ed ha una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di Euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie: 446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e 142 sul Fondo Sociale Europeo (FSE), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale. Il Programma supporta le priorità dell'Agenda urbana nazionale e, nel quadro delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020, si pone in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l'Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020 [[http://www.agenziacoesione.gov.it/it/pon\\_metro/](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/pon_metro/)].

<sup>758</sup> Boscarior fa notare come tale ritardo abbia, di fatto, vanificato una delle missioni dell'Agenzia, cioè orientare, con un forte presidio centrale, l'avvio della nuova programmazione.

<sup>759</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2014, *Riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430*, in G.U. - Serie Generale n. 330 del 29 dicembre 2014.



Il NUVAP opera alle dirette dipendenza del Capo del Dipartimento per le politiche di coesione ed è costituito da non più di 30 componenti. Compiti del NUVAP sono: «a) valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale ai sensi della normativa nazionale e dei regolamenti comunitari; b) ideazione, impulso e attuazione di iniziative per migliorare le capacità di valutazione e di programmazione delle Amministrazioni pubbliche, nonché il coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale unitaria e le attività di raccordo della Rete dei nuclei di valutazione e verifica; c) verifica e monitoraggio del rispetto del principio di addizionalità comunitaria; d) elaborazione e diffusione di analisi, studi, metodi, strumenti, indicatori e basi informative per la valutazione di politiche, programmi e progetti; e) analisi, istruttorie e supporto tecnico finalizzati all'implementazione di indicatori, dispositivi sperimentali e meccanismi premiali; f) analisi, elaborazioni e contributi ai processi di programmazione delle politiche di coesione; g) predisposizione di metodologie destinate ai soggetti titolari di funzioni di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici, finalizzati ad analisi e previsioni della spesa; h) analisi finalizzate all'emanazione di provvedimenti di miglioramento dell'azione amministrativa aventi ad oggetto dati sugli investimenti pubblici e integrazione con i dati statistici territoriali in materia di efficienza delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico nella realizzazione degli investimenti; i) supporto nei rapporti con gli organi delle istituzioni internazionali in tema di valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriali; supporto alla partecipazione ai comitati istituiti presso le organizzazioni internazionali; j) diffusione del patrimonio di analisi, metodologie e documentazione derivante dalle attività istituzionali del Nucleo» (art. 3). Con D.P.C.M. 27 marzo 2015<sup>760</sup> è stata definita l'articolazione del NUVAP in cinque aree di attività: a) rapporti istituzionali, sistema nazionale di valutazione, indirizzi e metodi per le politiche di coesione; b) valutazione e metodi per politiche per programmi in tema di innovazione, competitività, capitale umano e sviluppo di impresa; c) valutazione e metodi per politiche e programmi in tema sviluppo territoriale e servizi alle persone e beni culturali; d) valutazione e metodi per politiche e progetti in tema di infrastrutture, mobilità, ambiente e servizi a rete; e) misurazione, diffusione e trasparenza.

Il NUVEC, operante sotto la dirette dipendenze del Direttore generale dell'Agenzia, è costituito da non più di 30 componenti e svolge le seguenti attività: «verifiche sull'attuazione dei programmi e dei progetti d'investimento delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico con emissione di rapporti, referti ed eventuali proposte di revoca del finanziamento; b) esercizio delle

---

<sup>760</sup> Testo disponibile al link:  
[http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC/DS G%2027%20marzo%202015%20-%20organizzazione%20NUVAP\\_2.pdf](http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC/DS%2027%20marzo%202015%20-%20organizzazione%20NUVAP_2.pdf)

funzioni di audit ai sensi dei regolamenti comunitari e delle norme nazionali in materia di risorse aggiuntive, anche al fine di garantire la correttezza e la regolarità della spesa; c) direzione, coordinamento e gestione dei Conti pubblici territoriali (CPT) e delle attività della Rete dei nuclei regionali CPT; produzione dei conti consolidati regionali; d) verifica di efficienza, efficacia e degli effetti socio-economici dei programmi di investimento finanziati con risorse pubbliche e conseguenti proposte di provvedimenti e supporto alla progettazione; e) costruzione di strumenti per l'integrazione delle banche dati in materia di investimenti pubblici; f) proposta delle iniziative da adottare per la rimozione degli ostacoli all'attuazione ed all'accelerazione della spesa; g) predisposizione di metodologie e strumenti operativi destinati ai soggetti titolari di funzioni di attuazione degli investimenti pubblici, finalizzati ad analisi e previsioni della spesa; h) analisi finalizzate al miglioramento dell'azione amministrativa da parte delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico nella realizzazione degli investimenti; i) monitoraggio sulle iniziative di accelerazione degli investimenti pubblici; j) proposta di indirizzi e linee guida per le attività della Rete dei nuclei di valutazione e verifica nelle materie di competenza del NUVEC» (art. 5). Il NUVEC è articolato, secondo quanto definito dal decreto del Direttore generale dell'Agenzia n. 7 del 2 aprile 2015<sup>761</sup>, in tre aree di attività denominate "Settori", ognuno dei quali sotto la responsabilità di un Coordinatore, e suddivisi in ambiti di attività: "Supporto ed accompagnamento all'attuazione di programmi e progetti comunitari e nazionali", "Autorità di Audit e verifiche" Sistema dei Conti Pubblici Territoriali. Analisi e monitoraggio degli investimenti pubblici".

#### 4.1.5 *Il Fondo Sviluppo e Coesione e la Cabina di regia.*

Congiuntamente ai fondi strutturali e al relativo cofinanziamento nazionale, le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e per la rimozione degli squilibri economici e sociali secondo l'art. 174 TFUE e l'art. 119, comma 5 della Costituzione, vengono attuate, a livello nazionale, anche tramite il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), la cui gestione è attribuita al Presidente del Consiglio, che si avvale dell'odierno Dipartimento per le politiche di coesione<sup>762</sup>.

<sup>761</sup>[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni\\_generali/A](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni_generali/A)

tti\_generali/Riferimenti\_normativi/Decreto\_Organizzativo\_NUVEC\_02\_04\_2015.pdf

<sup>762</sup> L'FSC ha origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289, artt. 60 e 61), presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività produttive. Successivamente, con l.n. 122/2010, art. 7, commi 26 e 27, la gestione del FAS è stata attribuita al Presidente del Consiglio. Il FAS è stato rinominato FSC con d.lgs. n.88/2011. Ulteriori informazioni sul FAS sono rinvenibili sul sito del Ministero per lo sviluppo economico al link: <http://www.dps.tesoro.it/fas/ml.asp>. In merito alle programmazioni e ai risultati del FAS si rimanda ai rapporti della SVIMEZ, in particolare a partire dal 2003, disponibili on line sul sito, alla pagina: <http://www.svimez.info/rapporto-svimez-anni-precedenti>

Secondo il d.lgs. n.88/2011, le risorse del FSC concorrono, insieme alle risorse dei fondi strutturali europei e al cofinanziamento nazionale, «all'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico, sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona [e perseguire la perequazione infrastrutturale]. La programmazione e l'attuazione di tali interventi è coordinata [e aggiuntiva] con quelli di natura ordinaria» (art. 1 e 2) e rispetta i principi della programmazione europea: leale collaborazione, programmazione pluriennale, aggiuntività e l'attenzione ai risultati (art. 2).

Secondo l'art. 4 del d.lgs., il FSC «è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese»; esso a carattere pluriennale coerentemente con la programmazione dei fondi strutturali europei, così da garantire l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle risorse nazionali con quelle relative ai fondi strutturali. Nello specifico, il FSC finanzia interventi speciali dello Stato, l'erogazione di contributi speciali, progetti strategici di carattere infrastrutturale o immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi la natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi funzionalmente interconnessi. Al fine di garantire l'unitarietà della programmazione per la coesione, la programmazione degli interventi finanziati dal FSC avviene tenendo in considerazione anche quella degli interventi di carattere ordinario.

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, la dotazione del FSC è stata stabilita dall'art. 1, comma 6 della legge di stabilità per il 2014<sup>763</sup> e destinata, per l'80% alle aree del Mezzogiorno e per il restante 20% alle aree del Centro-Nord. Lo stesso comma 6 precisa che le risorse del FSC sono destinate a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale.

La legge di stabilità per il 2015 ridefinisce la cornice di programmazione delle risorse del FSC per il periodo 2014-2020, con nuovi elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura. Infatti, il comma 703 dell'art.1 prevede che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, articolati in piani operativi che devono rispettare la suddivisione per aree regionali indicata dalla legge di stabilità 2014 e devono tenere conto della

---

<sup>763</sup> Legge 27 dicembre 2013, n. 147, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*, in Supplemento Ordinario n. 87 della G.U. n. 302 del 27 dicembre 2013.

Strategia nazionale di specializzazione intelligente<sup>764</sup> e della programmazione elaborata sulla base regolamenti europei sui fondi strutturali.

Lo stesso comma indica tempi specifici per la programmazione. Entro il 31 marzo 2015 devono essere individuate le aree tematiche nazionali e i relativi obiettivi strategici dall'Autorità politica per la coesione, in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (Conferenza Stato-Regioni), facendo attenzione che non si sovrappongano con gli obiettivi tematici della programmazione a valere sui fondi strutturali. Successivamente, entro il 30 aprile 2015, il CIPE<sup>765</sup>, con sua delibera, dispone una ripartizione della dotazione finanziaria del FSC iscritta in bilancio tra le diverse aree tematiche nazionali.

La definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica, che dovranno essere approvati, anche singolarmente, con delibera dal CIPE, è attribuita alla competenza di un nuovo organo, la Cabina di regia, previsto dallo stesso comma 703 alla lett. c), la cui istituzione è prevista entro il 30 aprile 2015 su proposta dell'Autorità politica per la coesione. All'interno dei piani operativi, la Cabina di regia dovrà altresì indicare: i risultati attesi delle azioni e dei singoli interventi necessari per il loro conseguimento, con la relativa stima finanziaria; i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale; i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio; l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020.

Poiché i tempi indicati dalla legge sono indicativi e il mancato rispetto non genera nulla di giuridicamente nullo, è possibile che essi non vengano rispettati. In previsione di ciò e per evitare il blocco della programmazione, il comma 703, alla

---

<sup>764</sup> «Tale strategia è la somma delle specializzazioni intelligenti identificate a livello regionale, integrate dalle aree di ricerca individuate a livello nazionale» (art. 1, comma 703, lett. a), legge di stabilità 2015). «La Strategia deve indicare per regione e per area di specializzazione intelligente tempi di spesa e un numero limitato di obiettivi associabili a quello generale di crescita per anno da fissare l'anno precedente e un responsabile per regione e per area di specializzazione» (lett. c)). La Strategia è stata approvata nel maggio 2016 e il testo è disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie\\_e\\_documenti/news/2016/maggio/Documento\\_0002](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/news/2016/maggio/Documento_0002)

<sup>765</sup> Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) [ un organo collegiale del Governo, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri con rilevanti competenze in materia di crescita economica. Istituito nel 1967, è un organo di decisione politica in ambito economico e finanziario che svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione della politica economica a livello nazionale, europeo e internazionale; esamina la situazione socio-economica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali; individua gli indirizzi e le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di politica economica; alloca le risorse finanziarie a programmi e progetti di sviluppo; approva le principali iniziative di investimento pubblico del Paese. In materia di politica di coesione, esamina e con delibera, dispone il riparto e l'assegnazione delle risorse finanziarie del FSC per le diverse aree tematiche e approva i piani operativi e il piano stralcio. <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/il-cipe/competenze/>]. Per una breve descrizione del ruolo del CIPE negli interventi per la coesione di veda: EINAUDI L., *Il CIPE e gli investimenti infrastrutturali*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2015, pp. 697-705

lettera d), prevede che, nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi (quindi, anche in attesa che venga istituita la Cabina di regia), l'Autorità politica per la coesione possa sottoporre all'approvazione del CIPE un piano stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori, con l'assegnazione delle risorse necessarie, interventi che, una volta adottati i piani operativi, confluiranno in questi ultimi.

Effettivamente dei ritardi si sono verificati, in particolare nella costituzione della Cabina di regia che, nonostante le indicazioni temporali su ricordate, è avvenuta solo nell'anno in corso con D.P.C.M. 25 febbraio 2016<sup>766</sup>. Istituita presso la Presidenza del Consiglio, «è composta dall' Autorità politica per la coesione, che la presiede, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del CIPE, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l'attuazione del programma di Governo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché da un Presidente di Città Metropolitana designato dall'ANCI, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, quale parte dei Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di cui - secondo la classificazione dell'Accordo di partenariato 2014-2020: a) due rappresentanti delle Regioni "meno sviluppate e in transizione"; b) un rappresentante delle Regioni "più sviluppate"» (art. 2, comma 1). ai lavori della Cabina partecipano anche il Segretario generale della Presidenza del Consiglio o un suo delegato, il Dipartimento per le politiche di coesione, quale struttura tecnica di supporto per l'istruttoria dei temi da trattare e l'Agenzia per la coesione territoriale, in relazione alle proprie competenze (art. 4, comma 1).

Dalle disposizioni del decreto istitutivo si deduce come la Cabina di regia si configuri, non solo come sede per il confronto e il coordinamento tra le parti coinvolte nella gestione delle risorse del FSC, ma, soprattutto, come centro nevralgico della programmazione del FSC in quanto assicura il raccordo politico, strategico e funzionale al fine di facilitare l'integrazione tra gli interventi promossi, garantirne una stretta correlazione con le politiche nazionali per la coesione e un'attuazione entro i tempi stabiliti. Inoltre, la Cabina può, in relazione allo stato di avanzamento degli interventi, formulare indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti così da cercare di garantire la realizzazione tempestiva degli investimenti. Il comma 4, dell-art. 1 del decreto istitutivo specifica, poi, che l'azione della Cabina di regia si esplica anche in relazione ai programmi complementari. Quindi, la novità principale della struttura risiede nelle implicazioni strategiche della sua istituzione che puntano ad una centralizzazione della gestione delle risorse del FSC, superando l'allocazione delle risorse attraverso il riparto regionale.

---

<sup>766</sup> In G.U. - Serie Generale n. 67 del 21 marzo 2016

Da ultimo, viene stabilito che le risorse assegnate al piano stralcio e ai piani operativi siano trasferite dal FSC, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, in un'apposita contabilità del Fondo IGRUE e da qui assegnate dal Ministero dell'economia e delle finanze, alle amministrazioni responsabili per l'attuazione, sulla base dei profili finanziari previsti dalle delibere del CIPE di approvazione dei piani stessi (comma 703, lett. l))<sup>767</sup>.

#### 4.1.6 *L'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea*

L'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) è uno dei nove Ispettorati Generali della Ragioneria generale dello Stato<sup>768</sup> del Ministero dell'economia e delle finanze. Esso, precedentemente denominato IGFOR (Ispettorato Generale per l'amministrazione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie)<sup>769</sup>, interviene nei processi di definizione della normativa comunitaria relativi alle politiche settoriali di spesa dell'UE e partecipa al processo di programmazione degli interventi UE, con valutazione dei conseguenti oneri a carico della finanza nazionale. Inoltre, interviene nell'esercizio dei controlli europei, collabora con la Corte dei conti europea per la certificazione del bilancio comunitario, effettua il monitoraggio complessivo dei corrispondenti flussi

<sup>767</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda a: BOSCARIOL G. P., *Le politiche di coesione 2014-2020...* cit., p. 393 ss.; DONATO V., *Intervento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, pp. 419-427; alla pagina internet: <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2015/12/30/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>; e alla pagina: [http://www.opencoesione.gov.it/risorse\\_2014\\_2020/](http://www.opencoesione.gov.it/risorse_2014_2020/)

<sup>768</sup> Per maggiori informazioni sulla RGS si rimanda al sito istituzionale: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/>

<sup>769</sup> L'IGFOR fu istituito, con Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) 13 giugno 1988 n. 396, presso la RSG, al fine della gestione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (istituito con l.n. 183/87, art. 5). Nel corso degli anni, la Ragioneria Generale dello Stato ha sentito l'esigenza di concentrare presso l'IGFOR le molteplici attività di rilevanza comunitaria gestite da altri uffici, in modo da assicurare l'organica trattazione di tutte le tematiche di carattere finanziario connesse con la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, anche alla luce dell'approvazione del Regolamento concernente l'organizzazione e le procedure amministrative del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, avvenuta con D.P.R. 29 dicembre 1988, n. 568. L'Ispettorato ha così avuto modo di sviluppare la sua attività riflettendo l'evoluzione compiuta a partire dalla sua istituzione. In occasione della riforma del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica attuata con d.lgs. n. 430/1997, l'Ispettorato ha mutato la sua denominazione in Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE). Attualmente, a seguito del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 19 giugno 2015, recante "Modifiche al decreto 17 luglio 2014 di individuazione e attribuzione degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze, ed al successivo decreto concernente la graduazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale non generale", la struttura organizzativa dell'IGRUE è composta da 13 uffici che si occupano delle attività di rilevanza europea con riflessi sul bilancio, la finanza pubblica e sui sistemi di gestione e controllo dei Programmi UE [<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/RGS-EUROPA/L-organizz/>].

finanziari, ha ruolo di indirizzo e coordinamento in materia di controllo e garanzia della corretta e sana gestione delle politiche strutturali e il rispetto della normativa europea e nazionale.

Nello specifico, le sue funzioni possono essere così sintetizzate: partecipazione al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio dell'Unione europea e relativi adempimenti; analisi dei riflessi finanziari e di bilancio derivante dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e quantificazione degli oneri a carico della finanza nazionale; partecipazione al processo di definizione della normativa e delle politiche in sede comunitaria e coordinamento del processo di recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento interno, per quanto di competenza del Dipartimento; monitoraggio dei flussi finanziari intercorrenti tra l'Italia e l'Unione europea; monitoraggio dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale, degli interventi di politica comunitaria, ivi compresi i Fondi strutturali; esercizio dei controlli sull'attuazione degli interventi di politica comunitaria e sull'utilizzo delle relative risorse finanziarie, ivi comprese le quote di cofinanziamento nazionale, anche attraverso l'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato; gestione dei conti correnti di tesoreria riguardanti i flussi finanziari con l'Unione europea<sup>770</sup>.

In particolare, l'IGRUE gestisce il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (Fondo IGRUE), istituito al fine di consentire una maggiore celerità e trasparenza delle procedure finanziarie riguardanti l'attivazione delle risorse europee ed avente gestione autonoma fuori dal bilancio dello Stato. Attraverso il Fondo IGRUE si assicura la centralizzazione, presso la tesoreria dello Stato, dei flussi finanziari provenienti dall'UE e la gestione univoca dei relativi trasferimenti a favore delle amministrazioni nazionali e regionali titolari di programmi, consentendo il monitoraggio dell'impatto di tali flussi sulla finanza pubblica, in funzione del rispetto dei vincoli del patto di stabilità<sup>771</sup>. «Il Fondo provvede ad erogare alle amministrazioni pubbliche e agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, nonché a concedere ai soggetti titolari delle azioni comprese nei programmi suddetti anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio [dell'UE]» (art. 7, comma 1, DPR 29 dicembre 1988 n. 568).

La legge di stabilità 2014 ha poi disposto che, per le risorse dei fondi strutturali 2014-2020, il Fondo IGRUE concorre, nei limiti delle proprie disponibilità, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli interventi complementari rispetto ai programmi cofinanziati dai Fondi SIE, inseriti nella programmazione strategica definita nell'AP (art. 1, comma 242). La successiva legge

<sup>770</sup> <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/GestioneFdoRotazione/>

<sup>771</sup> <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/GestioneFdoRotazione/>

di stabilità 2015, inoltre, dispone che, a partire dal 2015, le risorse del FSC assegnate al piano stralcio e ai piani operativi siano trasferite dal FSC in un'apposita contabilità del Fondo IGRUE, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, sulla base delle indicazioni finanziarie previste dalle relative delibere del CIPE (art. 1, comma 703, lett. l)).

Il Fondo IGRUE, quindi, ricomprende tutte le risorse, europee e nazionali, destinate agli interventi per la coesione e per il riequilibrio strutturale tra le Regioni: le risorse provenienti dai Fondi SIE, le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale della programmazione a valere sui fondi europei, comprese quelle per il finanziamento degli interventi complementari<sup>772</sup>, e le risorse provenienti dal FSC, per un totale di oltre 120 miliardi<sup>773</sup>. In questo modo, si garantisce la centralizzazione dei flussi finanziari, al fine di consentire il monitoraggio costante della situazione dei conti rispetto all'UE, assicurare il rispetto del principio di addizionalità e superare il problema della certezza della copertura finanziaria per le amministrazioni titolari.

Da quanto su esposto, si può dedurre come l'IGRUE, in qualità di responsabile del Fondo di rotazione, si configuri come unico centro contabile di tutte le risorse per la politica di coesione<sup>774</sup>. Secondo alcuni autori, ciò rappresenterebbe «l'unica forma di unitarietà» riscontrabile nel sistema di *governance* della politica di coesione a livello nazionale dato che le riforme poste in essere hanno dato origine ad una programmazione plurima suddivisa in tre parti: la prima, rappresentata dai fondi strutturali e dal relativo cofinanziamento nazionale (con regole di attuazione, monitoraggio e valutazione certe); la seconda, basata sul FSC; la terza, derivante dalla programmazione parallela finanziata con le risorse liberate dalla riduzione del cofinanziamento nazionale ai PO (queste due più incerte per quanto riguarda sia i tempi di attuazione sia il monitoraggio e il raggiungimento dei risultati). A tale programmazione, inoltre, si associa un assetto istituzionale che vede la partecipazione di una pluralità di soggetti istituzionali, vecchi e nuovi, a volte con compiti sovrapponibili: il DPS, l'Agenzia per la coesione territoriale, la Cabina di

<sup>772</sup> Per tali risorse, il Fondo IGRUE prevede tre conto correnti separati: Il conto corrente n. 23209, destinato alle risorse per il cofinanziamento nazionale, rappresenta una contabilità fuori bilancio, con procedure snelle e rendicontazione annuale alla Corte dei Conti; il conto comunitario n. 23211 viene alimentato dalle entrate disposte dall'UE, a fronte degli specifici Interventi approvati e in corso di realizzazione (Obiettivi prioritari, Iniziative comunitarie, Sovvenzioni globali, Programmi comunitari) e da restituzioni varie; il conto corrente n. 25051, alimentato dalle risorse nazionali derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007/2013 ed alle risorse destinate agli interventi complementari alla programmazione comunitaria, al fine di garantire una gestione efficace e trasparente delle predette risorse [<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/RGS-EUROPA/Le-attivit/GESTIONE-FINANZIARIA.html>].

<sup>773</sup> A tali risorse si aggiungono anche quelle residuali del ciclo 2007-2013. Per una semplice rappresentazione grafica delle risorse su richiamate si rimanda alla pagina: [http://www.opencoesione.gov.it/risorse\\_2014\\_2020/](http://www.opencoesione.gov.it/risorse_2014_2020/)

<sup>774</sup> BOSCARIOL G. P., *Le politiche di coesione 2014-2020...*, cit., p. 398 e, dello stesso autore, *Politiche di coesione 2014-2020 e governance*, cit., p. 215 ss.



regia, il CIPE per la programmazione economica, l'IGRUE, nonché le Regioni e le varie amministrazioni nazionali e regionali titolari dei programmi. Il rischio è che, benché si sia ricercata l'unitarietà, il coordinamento e la complementarietà della programmazione per la coesione, tale pluralità di attori istituzionali e di programmazioni porti a confusioni nelle competenze, ritardi nella programmazione, incroci nelle procedure e, in generale, ad una farraginosità del sistema che potrebbe comportare la continuazione dell'inefficacia e dell'inefficienza del sistema di gestione delle risorse come avvenuto fin'ora<sup>775</sup>.

## 4.2 Il Programma Operativo “Governance e capacità istituzionale”

Il PO “Governance e capacità istituzionale”, elaborato per assumere il presidio e accompagnare l'attuazione della strategia relativa all'OT 11 come predisposta dall'AP<sup>776</sup>, si inquadra nel generale processo di riforma ristrutturazione e modernizzazione della PA<sup>777</sup>, avviato dal Governo secondo le indicazioni fornite dalle istituzioni europee, al fine di costituire gli assetti fondamentali per la competitività dei sistemi economici e produttivi e il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020<sup>778</sup>. In particolare, il PO mira a contribuire alla crescita del Paese attraverso il sinergico investimento su due obiettivi tematici, OT11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente” e OT2 “Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime”<sup>779</sup>, così da poter agire sulle problematiche che affliggono il sistema

<sup>775</sup> Son di tale avviso: SBRESCIA V. M., *Fondi strutturali ed attuazione delle politiche di coesione...cit.*, p. 487; PROVENZANO G. L. C., *La «solitudine» della coesione...cit.*, p. 537 ss.; PROVENZANO G. L. C., *Intervento*, cit., p. 452; LEPORE A., *Le strategie di coesione...cit.*, p. 473 ss.

<sup>776</sup> Si vedano nel presente capitolo le pp. 6-7. Tale strategia è richiamata anche nel testo del PON alle pagine 9-11.

<sup>777</sup> <http://www.funzionepubblica.gov.it/la-riforma-della-pa>

<sup>778</sup> Approvato con Decisione di esecuzione della Commissione del 23 febbraio 2015 “*che approva determinati elementi del programma operativo " PON Governance e Capacità Istituzionale" per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" in Italia*, C(2015) 1343 final, Bruxelles. Il testo del PO è disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/pongat/Programme\\_2\\_014IT05M2O\\_P002\\_1\\_3\\_it\\_-\\_CON\\_ADOZIONE\\_CE\\_pdf\\_-\\_Adobe\\_Acrobat\\_Pro.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/pongat/Programme_2_014IT05M2O_P002_1_3_it_-_CON_ADOZIONE_CE_pdf_-_Adobe_Acrobat_Pro.pdf)

<sup>779</sup> «La scelta di considerare contemporaneamente i due obiettivi tematici è determinata dal fatto che molti degli interventi individuati richiedono la digitalizzazione come condizione di efficacia. D'altro canto, gli interventi tecnologici e infrastrutturali previsti in OT 2, per produrre gli effetti attesi

amministrativo italiano (oneri amministrativi, corruzione e digitalizzazione dei processi amministrativi) e influiscono negativamente sul funzionamento della *governance* multilivello e sulla capacità delle PA per l'attuazione delle politiche e degli investimenti pubblici<sup>780</sup>, nonché sulle specifiche debolezze riguardanti la gestione dei Fondi SIE<sup>781</sup>.

Il PON attua la strategia in due pilastri, finalizzata al rafforzamento della capacità istituzionale delle pubbliche amministrazioni e che realizzi un'effettiva modernizzazione del sistema amministrativo, ponendo in essere un nuovo modello di *governance*, per l'attuazione delle politiche di sviluppo. Per tale ragione, interverrà su quelle che sono le dimensioni che caratterizzano la capacità amministrativa e istituzionale (la qualità delle risorse umane e dell'organizzazione, lo sviluppo dei sistemi di performance management, il livello di digitalizzazione, la gestione delle relazioni interistituzionali e di quelle con gli *stakeholder*) e si rivolgerà, oltre che alle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali, anche agli *stakeholder* «sia come leva per contribuire ai processi di modernizzazione, riforma e sviluppo digitale del settore Pubblico, sia come co-destinatari di processi di *capacity building*»<sup>782</sup>.

Il PON, attuato in modo complementare con le risorse FSE e FESR, così da consentire un approccio integrato e massimizzare l'efficacia degli interventi mirati

---

necessitano delle azioni che si realizzeranno in Obiettivo Tematico 11, volte ad assicurare il cambiamento organizzativo necessario sia a livello di singola amministrazione sia a livello di sistema» (PON Governance, p. 7).

<sup>780</sup> Tali fattori riguardano, in particolare: «la scarsa funzionalità della *governance* multilivello, la frammentarietà e l'eccessiva articolazione del sistema delle competenze amministrative e i riflessi che da ciò conseguono in termini di capacità di attuare e realizzare politiche e investimenti pubblici; la debolezza e l'eccessiva frammentazione, con conseguente mancanza di una chiara definizione di obiettivi e risultati a lungo termine, dell'azione volta a rendere le amministrazioni pubbliche maggiormente capaci di realizzare gli interventi e conseguire gli effetti in termini di cambiamento da essi attesi; lo scarso collegamento fra valutazione delle politiche pubbliche e strategia di medio e lungo termine di miglioramento delle capacità delle amministrazioni di conseguire i risultati degli investimenti pubblici ad esse affidati» (*Ibidem*, p. 5).

<sup>781</sup> Nello specifico: «standard non adeguati di tempestività e trasparenza della decisione pubblica; ancora insufficiente capacità di programmare, progettare e rendere operativi e realizzare operazioni in tempi dati e secondo criteri specifici richiesti dalle regole dei fondi; deficit di carattere organizzativo nel definire una macchina amministrativa ad hoc adeguata alla gestione e all'attuazione di programmi complessi da realizzare in tempi definiti; carenze e ritardi nella messa a punto di forme di coordinamento chiare ed efficienti, procedure e percorsi tecnico-amministrativi che disegnino modalità coerenti a una rapida attuazione dei programmi; l'assenza di un'effettiva responsabilizzazione rispetto ai risultati; la necessità di conseguire standard più adeguati per la corretta ed efficiente realizzazione di funzioni tecniche (fra le quali valutazione, monitoraggio, gestione informatizzata del circuito finanziario) decisive nel garantire la buona gestione dei programmi; il funzionamento non efficiente del sistema di affidamento dei lavori e delle procedure di appalto secondo modelli improntati a standard elevati di maggiore semplicità amministrativa e procedurale, trasparenza, verificabilità e tempestività» (*Ibidem*).

<sup>782</sup> *Ibidem*, p. 6.

agli obiettivi di *e-governance* e agenda digitale, si articola in quattro assi prioritari: Asse 1 e 4 sostenuti dal FSE<sup>783</sup> e Assi 2 e 3 sostenuti dal FESR<sup>784</sup>.

L'Asse 1 si concentra sulla priorità di investimento dell'OT11, lett. i) "Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance*" ed è articolato in cinque obiettivi specifici (OS) miranti a: il rafforzamento della trasparenza dell'amministrazione, anche rispetto alle domande provenienti dagli *stakeholder* e dal pubblico, nel quadro delle politiche di *open governance*; la semplificazione e la riduzione degli oneri regolatori, al fine di creare un ambiente più favorevole per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese; sostenere percorsi di rafforzamento delle competenze per la digitalizzazione funzionali anche a migliorare l'efficienza della gestione del personale, riorganizzare le strutture e rafforzare i sistemi di *management*; rendere più efficiente il sistema giudiziario; rafforzare la prevenzione della corruzione e l'aumento della legalità<sup>785</sup>.

L'Asse 2, i cui interventi sono finanziati tramite FESR, si concentra sull'OT2 e, in particolare, sulle priorità specifiche 2b "Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC" e 2c "Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'*e-government*, l'*e-learning*, l'*e-inclusione*, l'*e-culture* e l'*e-health*" a cui si riferiscono, rispettivamente, l'OS 2.1 "Sviluppo della domanda di ICT in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete", mirante a sviluppare soluzioni tecnologiche per assicurare l'accessibilità, la fruibilità, la qualità e il rilascio dei dati pubblici così da favorire la partecipazione civica e il controllo sociale, e l'OS 2.2 "Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese" che punta a sviluppare infrastrutture digitali per l'attuazione degli interventi

---

<sup>783</sup> «Con riferimento specifico alle misure FSE dell'Obiettivo Tematico 11, il Programma risponde all'esigenza di attuare la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso l'attuazione di interventi di riforma nazionale di competenza delle amministrazioni centrali cui potranno concorrere in sinergia non sovrapponendosi gli interventi territoriali FSE dei POR. Le azioni di sistema previste nell'Asse 1 (1.3.4) garantiranno inoltre il necessario coordinamento degli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa previsti in OT 11 e attuati a livello regionale o di PON settoriale» (pp. 8-9).

<sup>784</sup> «attraverso le misure FESR dell'Obiettivo Tematico 11, il Programma mira a garantire il miglioramento delle *governance* multilivello attraverso l'attivazione di azioni orizzontali di rafforzamento della qualità e dell'efficacia delle politiche di sviluppo per facilitare l'assorbimento e l'impatto degli investimenti sostenuti dal FESR – Obiettivi tematici 1-7» (p. 9).

<sup>785</sup> OS 1.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici; OS 1.2 - Riduzione degli oneri regolatori; OS 1.3 - Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione; OS 1.4 - Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; OS 1.5 - Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione.

di riforma delle pubbliche amministrazioni, riorganizzare le strutture e la gestione dei servizi di supporto e assicurare la digitalizzazione dei processi amministrativi.

L'Asse 3, anch'esso sostenuto dal FESR, si concentra sulla priorità indicata per lo stesso Fondo in riferimento all'OT 11<sup>786</sup> ed è articolato in un unico OS "Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico" (OS 3.1). Esso interviene in chiave strumentale per la piena realizzazione delle azioni degli Assi 1 e 2 ed è finalizzato al rafforzamento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico con riferimento alle politiche sostenute dal FESR, tramite l'introduzione di nuove dinamiche a livello decisionale e di attuazione delle politiche che portino al miglioramento della capacità di attuazione e realizzazione delle politiche attraverso l'aumento del livello di assorbimento delle risorse e il rafforzamento dell'efficienza del processo di decisione pubblica, alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento della valutazione delle politiche pubbliche<sup>787</sup>.

L'Asse 4 riguarda l'assistenza tecnica; è articolato in tre OS per distinguere tra le azioni di supporto alla gestione del programma, quelle al coordinamento dell'AP e quelle di informazione e comunicazione. Il primo OS<sup>788</sup> mira a garantire la buona gestione del PON stesso, quindi ad assicurare una corretta ed efficace attuazione degli interventi e delle priorità del programma tramite un adeguato uso delle risorse finanziarie, umane e tecniche dell'assistenza tecnica. Il secondo OS<sup>789</sup> punta a

---

<sup>786</sup> "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente mediante azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all'attuazione del FESR, affiancando le azioni svolte nell'ambito del FSE per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione".

<sup>787</sup> Tramite tali tre assi, il PON affronta quelle che sono state indicate dal Consiglio, nelle raccomandazioni specifiche per Paese del 2014, come le sfide per l'Italia. «Nell'ambito dell'Asse 1: potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anti corruzione; far progredire l'efficienza della Pubblica Amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi, precisando le competenze a ciascun livello di governo; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, anche sulla base dell'"Agenda per la semplificazione"; considerare il settore della giustizia, in cui i problemi fondamentali riguardano l'elevato arretrato giudiziario e la lunghezza dei procedimenti civili, con l'invito a monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia e attuare interventi complementari, ove necessari. Nell'ambito dell'Asse 2 (con interventi integrati e sinergici anche nell'asse 1): rafforzare le strategie di implementazione di *e-government* e appalti pubblici elettronici; - Nell'ambito dell'Asse 3: garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità a livello regionale, specialmente nelle regioni del Mezzogiorno» (p. 5).

<sup>788</sup> Garantire il buon funzionamento di tutte le fasi dei macro processi gestionali del PON: preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di reti, risoluzione dei reclami, controllo.

<sup>789</sup> Rafforzamento dei meccanismi di indirizzo, coordinamento e supporto trasversale alla complessiva programmazione nazionale stabilita dall'Accordo di Partenariato.

rafforzare le capacità di gestione dell'AP, anche in considerazione della necessità di assicurare un efficace coordinamento nazionale tra tutti i PON e i POR della nuova programmazione e ad aiutare le amministrazioni nella definizione e realizzazione dei Piani di rafforzamento amministrativo. Il terzo OS<sup>790</sup> include interventi miranti alla realizzazione di una comunicazione e un'informazione trasparente circa gli obiettivi e gli strumenti della politica di coesione e, soprattutto, la realizzazione degli investimenti effettuati tramite le risorse europee e nazionali per la coesione, in modo tale da ampliare la conoscenza e la partecipazione dei cittadini<sup>791</sup>.

Come disposto dall'AP, il sistema di gestione del PON<sup>792</sup> dovrà assicurare la coerenza con la strategia nazionale per la riforma della pubblica amministrazione e la sua corretta ed efficace attuazione in tutti i Programmi. Per tale ragione, viene istituito un Comitato di Pilotaggio con il compito di: fornire indirizzi e modelli di intervento, assicurare che le azioni siano attuate tramite progetti con obiettivi e risultati attesi chiari e definiti e garantirne il monitoraggio e la valutazione. Esso è incardinato presso il Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>793</sup> (Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione)<sup>794</sup> ed è composto «dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con funzioni di coordinamento, dalle Amministrazioni centrali che concorrono all'attuazione della strategia dell'Obiettivo Tematico 11, dalle Amministrazioni capofila dei fondi FESR e FSE (Dipartimento politiche coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e da una rappresentanza delle Regioni designata dalla Conferenza Stato Regioni. Al Comitato di pilotaggio parteciperà la Commissione europea (DG REGIO e DG EMPL)»<sup>795</sup>.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria europea, questa è fissata a poco meno di 584 milioni di euro così suddivisa: il 49,86% è destinato all'Asse 1; l'11,57% all'Asse 2; il 32,13% all'Asse 3 e il 6,44% all'Asse 4. Tale suddivisione è giustificata in virtù della maggiore importanza dei primi due assi, attraverso i quali si realizza il primo pilastro della strategia, e che includono gli interventi in materia di rafforzamento del sistema giudiziario e di misure anti corruzione. Alle risorse europee si aggiunge il cofinanziamento nazionale (a carico totale della finanza

<sup>790</sup> Implementazione di misure di informazione e comunicazione sulla programmazione nazionale stabilita dall'Accordo di Partenariato.

<sup>791</sup> Sul ruolo dell'assistenza tecnica nell'attuale programmazione si veda anche la Sezione 2 dell'AP, p. 644 SS

[[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo\\_di\\_Partenerariato\\_SEZIONE\\_2.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo_di_Partenerariato_SEZIONE_2.pdf)].

<sup>792</sup> Per informazioni circa le Autorità di gestione e di certificazione e il Comitato di sorveglianza del PON si rinvia ai documenti disponibili alla pagina web: [http://www.agenziacoesione.gov.it/it/pon\\_capacity\\_building/documenti/Documenti.html](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/pon_capacity_building/documenti/Documenti.html)

<sup>793</sup> <http://www.funzionepubblica.gov.it/dipartimento-della-funzione-pubblica>

<sup>794</sup> Sito istituzionale: <http://www.funzionepubblica.gov.it/>

<sup>795</sup> PON Governance, p. 16.

pubblica nazionale) pari a circa 244 milioni di euro, per un totale di oltre 827 milioni di euro disponibili per le azioni del PON. Le risorse indicate son a beneficio di tutte le Regioni italiane, anche se alle Regioni meno sviluppate è destinata la maggior percentuale di risorse<sup>796</sup>.

### 4.3 I Piani di Rafforzamento Amministrativo

I Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), previsti dalla Commissione Europea nella nota ARES (2014) 969811 del 20 marzo 2014 e dall'AP Italia, sono strumenti operativi per il rafforzamento amministrativo, elaborati da ciascuna Amministrazione impegnata nell'attuazione dei PO<sup>797</sup>, attraverso cui vengono esplicitate e rese operative, con riferimento a cronoprogrammi definiti e target specifici e quantificabili, le azioni per rendere più efficiente l'organizzazione della propria macchina amministrativa.

Ogni PRA «individua gli interventi mirati al rafforzamento della capacità di gestione dei PO e al miglioramento dei processi trasversali da attuare con l'utilizzo delle risorse dell'assistenza tecnica, mettendo così in collegamento la strategia di rafforzamento strutturale della sua capacità amministrativa con quella di miglioramento immediato di gestione dei Programmi»<sup>798</sup> e promuovendo la riforma strutturale del funzionamento della PA. Essi, quindi, costituiscono il principale elemento di raccordo tra il miglioramento della strategia per l'attuazione e la gestione dei PO (realizzabile tramite l'assistenza tecnica) e il rafforzamento strutturale della

---

<sup>796</sup> Per informazioni più dettagliate circa la dotazione finanziaria complessiva e la suddivisione tra regioni e tra fondi si rimanda agli allegati I e II al PON, disponibili, rispettivamente, ai seguenti link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/C\\_2015\\_1343\\_F1\\_A\\_NNEX\\_IT\\_V1\\_P1\\_804304.PDF](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/C_2015_1343_F1_A_NNEX_IT_V1_P1_804304.PDF); [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/C\\_2015\\_1343\\_F1\\_A\\_NNEX\\_IT\\_V1\\_P1\\_804306.PDF](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/C_2015_1343_F1_A_NNEX_IT_V1_P1_804306.PDF)

<sup>797</sup> Per la redazione dei PRA, il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica aveva elaborato delle linee guida contenute nella nota n. 6778 dell'11 luglio 2014, il cui testo è disponibile al link:

[http://www.regione.abruzzo.it/xprogrammazione/docs/programmazione2014\\_2020PRA/Linee\\_guida\\_PRA\\_11\\_07\\_2014.pdf](http://www.regione.abruzzo.it/xprogrammazione/docs/programmazione2014_2020PRA/Linee_guida_PRA_11_07_2014.pdf). Attualmente, sono presenti 28 PRA: 21 relativi alle Regioni e comuni per i PO FESR e FSE e 7 relativi ad Amministrazioni nazionali titolari di PO (Agenzia per la Coesione Territoriale; Ministero dei beni e delle attività culturali; Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'Interno; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero dello Sviluppo Economico). L'elenco dei PRA è disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche\\_e\\_attivita/programmazione\\_2014-2020/PRA/I\\_Piani\\_di\\_Rafforzamento\\_Amministrativo.html](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/PRA/I_Piani_di_Rafforzamento_Amministrativo.html)

<sup>798</sup> AP p. 649.

capacità amministrativa, contribuendo al rafforzamento della *governance* multilivello.

L'elaborazione dei PRA deve basarsi su un'analisi organizzativa delle strutture e delle risorse umane coinvolte a tutti i livelli nella gestione dei PO che ne evidenzia criticità e punti di forza. Gli elementi caratterizzanti i PRA fanno riferimento: alle modalità di attuazione del PRA, con l'individuazione del “Responsabile della capacità amministrativa e del PRA”; al quadro organizzativo e alle misure di semplificazione e razionalizzazione per renderlo più coerente con i processi decisionali relativi all'attuazione dei PO; alla diagnosi sulle principali procedure, con un'analisi delle problematiche e l'identificazione dei relativi interventi di miglioramento per ciascun PO e ciascun Asse; «alla capacità tecnica (in termini di quantità del personale e della qualità e appropriatezza delle sue competenze tecniche) e organizzativa (in termini di loro collocazione nella struttura organizzativa dell'Amministrazione e di relativa autonomia nello svolgimento dei compiti definiti dai Regolamenti comunitari, nonché in termini di procedure di gestione e modalità di funzionamento) delle Autorità rilevanti per la corretta ed efficace realizzazione dei Programmi operativi (Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit, nonché gli altri uffici coinvolti a vario titolo nel processo)»; alle funzioni trasversali per la realizzazione degli interventi (valutazione, sistema di monitoraggio, pianificazione, programmazione, controllo, gestione del rischio, valutazione organizzativa e del personale, strumenti per garantire la trasparenza); alle strutture amministrative responsabili dell'attuazione degli interventi con individuazione, per ogni Asse di ogni PO, delle responsabilità e dei poteri di tali strutture e della loro dotazione in termini di capacità organizzative e tecniche; alla definizione di standard di qualità rispetto ai tempi e alle modalità di realizzazione delle operazioni; alle misure per garantire la trasparenza e la pubblicità dei PRA<sup>799</sup>.

Per ciascuno di questi elementi, il PRA specifica le azioni amministrative, organizzative e legislative che l'Amministrazione intende porre in essere per assicurarne l'attuazione, i tempi previsti per le singole fasi di realizzazione e le responsabilità per ogni fase.

La *governance* nazionale e la sorveglianza dei PRA è assicurata dal Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo<sup>800</sup>, coordinato dal

---

<sup>799</sup> AP, p. 649 ss.

<sup>800</sup> Istituito con Decreto del Segretario Generale della PCM del 13 gennaio 2015, modificato con Decreto sempre del Segretario Generale della PCM del 12 ottobre 2015. I testi sono disponibili ai seguenti link:  
[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione\\_1420/PRA/documenti/Decreto\\_del\\_Segretario\\_Generale\\_della\\_PCM\\_del\\_13\\_gennaio\\_2015\\_Comitato.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/PRA/documenti/Decreto_del_Segretario_Generale_della_PCM_del_13_gennaio_2015_Comitato.pdf);

Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Segreteria Tecnica del Comitato<sup>801</sup>, coordinata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Il Comitato di Indirizzo, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento ed orientamento finalizzate all'efficace attuazione dei PRA, è composto da due rappresentanti designati dalla Commissione Europea (uno per la DG REGIO e uno per la DG EMPL), da un rappresentante del Capo del Dipartimento per la Funzione Pubblica, dal Capo Dipartimento per le Politiche di Coesione, dal Direttore Generale dell'Agenzia della Coesione, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e da un rappresentante delle Regioni e delle Province autonome designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 1 decreto istitutivo). Compiti del Comitato sono: fornire orientamenti e indirizzi per l'attuazione dei PRA a beneficio delle Amministrazioni centrali e regionali titolari di PO; esprimere orientamenti per il miglioramento dell'efficacia dei PRA coerentemente con gli indirizzi generali di semplificazione amministrativa, efficacia attesa delle misure di rafforzamento tecnico e organizzativo, chiarezza e fattibilità degli impegni e verificabilità del percorso di avanzamento delle azioni previste; monitorare, sulla base dei dati forniti dall'Agenzia per la coesione territoriale, l'attuazione dei PRA in collaborazione con le Amministrazioni titolari; fornire indicazioni ed evidenziare eventuali problematiche da affrontare e formulare osservazioni e indirizzi per il miglioramento dei PRA e l'accelerazione degli interventi previsti (art. 2). Nello svolgimento delle sue funzioni, il Comitato opera in raccordo col Comitato di Pilotaggio dell'OT 11 e si avvale della Segreteria tecnica.

La Segreteria tecnica, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è composta da membri designati dalle Amministrazioni componenti il Comitato di Indirizzo. Esercita funzioni in supporto a quest'ultimo, in particolare: «istruttoria tecnica per la determinazione degli indirizzi alle Amministrazioni centrali e regionali titolari dei Programmi operativi (PO) relativi alla definizione e attuazione dei PRA; analisi dello stato di definizione e attuazione dei PRA, con riferimento all'efficacia attesa delle misure di rafforzamento tecnico e organizzativo, alla chiarezza e alla realizzabilità degli impegni previsti, alla verificabilità dello stato di avanzamento nella realizzazione delle azioni previste in relazione ai rispettivi programmi e ai tempi di esecuzione nonché individuazione dei fattori critici e delle corrispondenti soluzioni; istruttoria tecnica per la individuazione degli interventi di miglioramento dell'efficacia dei PRA, anche con riferimento agli indirizzi generali di

---

[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione\\_1420/PRA/documenti/Decreto\\_del\\_Segretario\\_Generale\\_della\\_PCM\\_del\\_12\\_ottobre\\_2016\\_st.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/PRA/documenti/Decreto_del_Segretario_Generale_della_PCM_del_12_ottobre_2016_st.pdf)

<sup>801</sup> Istituita con Decreto del Segretario Generale della PCM del 19 giugno 2015 [[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione\\_1420/PRA/documenti/Decreto\\_del\\_Segretario\\_Generale\\_della\\_PCM\\_del\\_19\\_giugno\\_2015\\_st.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/PRA/documenti/Decreto_del_Segretario_Generale_della_PCM_del_19_giugno_2015_st.pdf)]



semplificazione amministrativa e di buon andamento dell'amministrazione pubblica; individuazione delle buone pratiche relative alla definizione e all'attuazione dei PRA e scambio delle relative esperienze, anche attraverso i network dei Responsabili dei Piani di Rafforzamento Amministrativo. [Inoltre] assicura la preparazione delle riunioni del Comitato e della relativa documentazione, nonché la redazione dei verbali delle riunioni, la predisposizione e la gestione di un sistema comune per l'archiviazione, l'aggiornamento e la consultazione della documentazione riguardante i PRA, in funzione dei compiti del Comitato. » (art. 2 del Decreto istitutivo).



## **CAPITOLO 5 – IL SISTEMA DI GOVERNANCE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020**

Le Regione Autonoma della Sardegna (RAS) rientra, per il periodo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, tra quelle regioni definite dal RDC “in transizione”<sup>802</sup> e, nel settennio, potrà disporre di un ammontare di risorse a valere sui fondi SIE, considerando il finanziamento europeo più cofinanziamento nazionale, pari a circa 931 milioni per il POR FESR<sup>803</sup>, 444,8 milioni relative al POR FSE<sup>804</sup> e poco più di 1,308 miliardi a disposizione con il POR FEASR<sup>805</sup>, a cui si aggiungono le risorse di fonte SIE relative ai PON, pari a circa 569 milioni di euro, e quelle previste per il FSC, stimate intorno a 1,86 miliardi di euro, per un totale di quasi 5 miliardi di euro da orientare verso politiche per la coesione, lo sviluppo e l’occupazione<sup>806</sup>.

Nel corso del capitolo si studierà quello che è il sistema di *governance* per la gestione, l’attuazione, il controllo e la valutazione dei programmi, nello specifico il POR FESR e il POR FSE 2014-2020. Partendo dall’esame della documentazione normativa e regolamentare della RAS e dai testi dei programmi di riferimento e attraverso interviste a dirigenti, responsabili e funzionari della Regione Sardegna che occupano ruoli di rilievo all’interno delle strutture amministrative deputate alla gestione dei programmi europei, si analizzeranno gli eventuali cambiamenti intervenuti all’interno dell’organizzazione regionale in risposta alle disposizioni della nuova regolamentazione comunitaria, alle indicazioni e agli orientamenti della Commissione europea, nonché alle disposizioni dell’Accordo di Partenariato in tema

---

<sup>802</sup> In Italia, rientrano in tale categoria di regioni anche l’Abruzzo e il Molise.

<sup>803</sup> Il POR FESR viene finanziato al 50% con risorse europee e per il restante 50% tramite il cofinanziamento nazionale che, in virtù della delibera CIPE n.10 del 2015, è suddiviso tra bilancio nazionale (70%), tramite il Fondo IGRUE, e bilancio regionale (30%), ciò significa che 465,5 milioni provengono da risorse UE; 325,8 milioni circa sono a valere sul Fondo IGRUE e i restanti 139,6 milioni sono stanziati dal bilancio regionale.

<sup>804</sup> Il POR FSE viene finanziato al 50% con risorse europee e per il restante 50% tramite il cofinanziamento nazionale che, in virtù della delibera CIPE n.10 del 2015, è suddiviso tra bilancio nazionale (70%), tramite il Fondo IGRUE, e bilancio regionale (30%), ciò significa che 222,4 milioni provengono da risorse UE; 155,7 milioni circa sono a valere sul Fondo IGRUE e i restanti 66,7 milioni sono stanziati dal bilancio regionale

<sup>805</sup> Il POR FEASR è finanziato con risorse europee pari a circa 628 milioni, risorse nazionali pari a circa 476,2 milioni e risorse regionali pari a circa 204,1 milioni di euro.

<sup>806</sup> Consiglio Regionale della Sardegna, *Programma regionale di sviluppo 2014-2019*, 9 dicembre 2014, disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20141024103003.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20141024103003.pdf)

in tema di programmazione dei Fondi per la coesione, le possibili difficoltà incontrate in tale percorso di ristrutturazione dell'apparato amministrativo e le soluzioni adottate. Inoltre, si approfondiranno le azioni che la Regione Sardegna ha attuato o intende attuare nel presente periodo di programmazione, in particolare, per il rafforzamento della *governance* e della capacità amministrativa.

## **5.1 I Documenti della programmazione regionale e le misure previste per il rafforzamento amministrativo**

La programmazione 2014-2020 della Regione Sardegna in tema di sviluppo e crescita economica e sociale, seguendo le indicazioni europee e nazionali in tema di coerenza e unitarietà strategica, è definita nelle macro-strategie, nelle linee progettuali, negli obiettivi e nei risultati che la Regione intende perseguire, all'interno di un unico documento, il Piano di Sviluppo Regionale che coordina, all'interno di una visione unica, i Piani di sviluppo di ciascun settore di sistema. Alla strategia di sviluppo e crescita in esso contenuta devono quindi far riferimento gli altri documenti della programmazione, tra cui il “Documento Strategico Comunitario per la programmazione dei Fondi 2014-2020”, il POR FESR e il POR FSE, nell'ambito delle loro specialità indicate dai regolamenti dei rispettivi fondi.

Elemento costante dei suddetti documenti per la programmazione è l'attenzione rivolta alla realizzazione di un'amministrazione efficiente al rafforzamento delle capacità istituzionali, individuati come elementi necessari affinché le strategie e i programmi siano attuati efficacemente e producano i risultati e l'impatto previsti

### **5.1.1 *Il Piano di Sviluppo Regionale come quadro per garantire una programmazione strategica per lo sviluppo e la crescita***

Il Programma regionale di sviluppo (PRS), introdotto dalla legge regionale n. 11 del 2006 e approvato con Delibera della Giunta Regionale n. 41/3 del 21 ottobre 2014<sup>807</sup>, è un documento strategico-programmatico di natura politica in cui sono definite le strategie, le linee progettuali, gli obiettivi e i risultati che il Governo regionale intende perseguire e raggiungere per lo sviluppo nei diversi settori del sistema economico durante l'intera legislatura. Il PRS, infatti, ha una durata pluriennale (l'attuale comprende il periodo 2014-2020) e viene elaborato e approvato

---

<sup>807</sup> Disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20141024102930.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20141024102930.pdf)

dalla Giunta coerentemente col Programma della coalizione di Governo<sup>808</sup> Recependo il principio del ciclo unico di programmazione, che prevede che le risorse per il FSC, in passato decise annualmente dal CIPE, siano assegnate per l'intero periodo, sommandosi a quelle europee, crea uno scenario di maggiori certezze, un unico orizzonte temporale all'interno del quale la Regione può programmare con coerenza e in un'ottica di lungo periodo tutte le risorse disponibili, a prescindere dalla loro fonte.

Il PRS si uniforma ad alcuni principi relativi alla programmazione più volte richiamati dalla normativa europea: unitarietà della programmazione, concentrazione e specializzazione delle risorse, integrazione delle fonti finanziarie e sinergia tra enti/istituzioni ed operatori privati e pubblici secondo la *governance* multilivello, orientamento ai risultati, attenzione ai territori e semplificazione.

Sulla base delle criticità emerse dall'analisi economica circa il sistema produttivo e sociale regionale, il PRS individua sei linee strategiche che mirano a valorizzare le persone, creare opportunità di lavoro, promuovere la partecipazione e l'inclusione sociale, gestire il patrimonio collettivo, adeguare le infrastrutture e, in particolare, incrementare la qualità delle istituzioni. Infatti, nelle intenzioni della Giunta Regionale, il PRS non vuole essere solo una presentazione di progetti e politiche, ma uno «strumento di governo collegato a un sistema di gestione delle azioni e di controllo dei risultati»<sup>809</sup>, e, secondo la stessa Giunta, affinché il programma sia credibile, ovvero porti a termine i progetti previsti e raggiunga i risultati e gli obiettivi attesi, è necessaria una profonda riforma dell'amministrazione attraverso la promozione di una cultura della trasparenza, della valutazione e della premialità<sup>810</sup>.

---

<sup>808</sup> Il PRS traduce operativamente il programma politico del Governo regionale. Entro 180 giorni dall'inizio della legislatura viene presentato al Consiglio regionale per la sua approvazione ed è aggiornato annualmente mediante il Documento annuale di programmazione economica e finanziaria (Dapef). Attualmente, la Regione Sardegna si trova alla sua XV legislatura, iniziata il 12 marzo 2014, ecco il motivo per cui, come si vedrà nelle prossime pagine in riferimento agli altri documenti della programmazione, il PRS risulta approvato successivamente al DSU. Analizzando due documenti, comunque, si rileva una certa coerenza tra i testi, le strategie e gli obiettivi, data dal fatto, soprattutto, che entrambi fanno riferimento alla necessità di portare avanti, all'interno del contesto specifico regionale, la strategia Europa 2020.

<sup>809</sup> Consiglio Regionale della Sardegna, *Programma regionale di sviluppo 2014-2019*, cit., p. 3.

<sup>810</sup> Nello stesso PRS si afferma infatti che: «Una delle condizioni necessarie per lo sviluppo è dunque la qualità delle istituzioni, la loro adeguatezza, la loro capacità di farsi interpreti delle aspirazioni di un popolo. Le istituzioni inefficienti non sono in grado di definire le priorità e utilizzano male le risorse pubbliche. Una burocrazia scarsamente orientata ai bisogni dei cittadini e delle imprese aumenta i rischi e aggrava i costi di qualsiasi iniziativa economica rappresentando un freno alla crescita e alla coesione sociale. Per questo il tema della qualità istituzionale è strettamente correlato alla competitività e alla capacità del sistema economico di garantire il benessere e la coesione sociale di una comunità. Al contrario, una buona regolazione, non inutilmente invasiva, procedimenti amministrativi semplici e rapidi, un'amministrazione capace di assicurare il rispetto delle regole e la

A tal fine, la strategia 6 del PRS “Istituzioni di alta qualità”, individua le azioni da compiere per accrescere la qualità istituzionale, rendendola più snella, flessibile e accessibile ai cittadini, anche in risposta alle pre-condizionalità richieste dall’Unione europea per l’attuazione della nuova programmazione. In particolare, il Governo regionale intende agire da una parte, per superare il modello di organizzazione verticale dell’amministrazione regionale a favore di un modello più flessibile, basato sul decentramento decisionale e sull’attribuzione, ai diversi Assessorati, di responsabilità politiche individuate per omogeneità o complementarità di funzioni e processi amministrativi; dall’altra, per assicurare l’unitarietà dell’azione amministrativa tra le diverse strutture organizzative della Regione nella definizione delle politiche trasversali che richiedono l’integrazione e il coordinamento tra molteplici settori, come la politica di coesione<sup>811</sup>.

Alla macro-riorganizzazione della Regione si affianca, seguendo le indicazioni della Commissione europea, la predisposizione del Piano di

---

qualità dei servizi pubblici, senza eccesso di oneri per i cittadini e le imprese, costituiscono un fattore decisivo per la crescita della nostra Regione. Senza un’elevata qualità istituzionale le politiche pubbliche non funzionano: non si risolvono i problemi infrastrutturali e il potenziale delle imprese non si esprime pienamente a causa degli oneri regolamentari e delle procedure burocratiche superflue ed inefficienti. Una buona regolazione e un apparato amministrativo capace di garantire il rispetto dei limiti normativi e l’erogazione di servizi pubblici di qualità a costi contenuti costituiscono dunque le precondizioni per favorire la crescita e la competitività dei sistemi produttivi. Anche la trasparenza e la valutazione sono strumenti indispensabili per garantire la qualità istituzionale. La trasparenza e la valutazione sono i cardini su cui la Giunta e l’Amministrazione regionale basano la qualità della propria azione, nella consapevolezza che queste non devono costituire né un mero adempimento, né un esercizio di facciata, ma essere lo strumento attraverso cui realizzare una reale “rendicontazione sociale” sull’operato del Governo regionale e dell’intero comparto regionale, nelle sue più ampie diramazioni, per assicurare ai cittadini un quadro aggiornato su quanto si spende, come si spende e quali risultati producono i fondi stanziati e spesi», p. 35.

<sup>811</sup> La riorganizzazione dell’apparato regionale al fine di adeguarlo agli obiettivi e alle strategie del programma di governo e alle condizionalità *ex-ante* richieste dall’Unione europea per l’attuazione della nuova programmazione, è stata avviata con la delibera GR n. 17/20 del 13 maggio 2014, *Stato dell’organico e degli uffici dell’Amministrazione regionale. Misure urgenti di razionalizzazione e contenimento delle strutture dirigenziali* (testo disponibile al link: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20140514142210.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140514142210.pdf)). Successivamente, in attuazione di tale delibera, la Giunta regionale ha approvato la legge regionale n. 24 del 25 novembre 2014, “*Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione*”, che modifica e integra la l.r. n. 31 del 1998 e disciplina l’organizzazione amministrativa regionale, nella struttura, nelle attribuzioni di competenze e nelle dotazioni organiche. Tra le principali modifiche e inserimenti, si segnalano le disposizioni secondo cui l’organizzazione amministrativa regionale è definita, nelle linee fondamentali, dalla Giunta regionale e le direzioni generali (fissate in un numero massimo di 24) sono istituite, modificate o soppresse con decreto del Presidente della Regione, previa conforme deliberazione della Giunta regionale (art. 3) e viene istituito il Comitato di coordinamento delle direzioni generali, composto dai direttori generali e presieduto dal Presidente della Regione, al fine di assicurare il coordinamento dell’azione amministrativa tra le strutture organizzative della Regione (art. 4). Sempre a seguito della delibera 17/20, la Presidenza e gli Assessorati hanno presentato le proprie proposte per la razionalizzazione delle proprie strutture dirigenziali e con DGR n. 32/6 del 7 agosto 2014, la Giunta ha approvato la nuova dotazione organica dirigenziale dell’Amministrazione (testo disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20140819162229.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20140819162229.pdf)).

Rafforzamento amministrativo che, partendo dall'analisi dell'assetto organizzativo e legislativo attuale, individua le criticità su cui agire tramite interventi legislativi, procedurali e tecnici al fine di migliorare l'impatto delle politiche di sviluppo tramite un uso più efficiente ed efficace delle risorse dei Fondi.

La strategia del PRS si concentra anche sul miglioramento dell'utilizzo delle professionalità, tramite una mappatura delle competenze presenti all'interno dell'Amministrazione regionale e la definizione del fabbisogno del sistema Regione. Inoltre, con lo scopo di promuovere la cultura della valutazione e delle performance, la l.r. n.24/2014 introduce, all'art. 2, il principio di valutazione delle performance sia a livello di organizzazione sia di individuo, legando le prestazioni dei dirigenti alla verifica dei risultati raggiunti e ad una retribuzione di risultato. I sistemi di valutazione del personale e della dirigenza dovranno essere adeguati al sistema di programmazione delle performance, definito all'interno del "Piano delle performance", collegato alla programmazione dei fondi strutturali europei e in raccordo con il PRA<sup>812</sup>.

L'azione regionale si indirizza, inoltre, verso la semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione dei rispettivi oneri gravanti su cittadini e imprese, portata avanti, innanzitutto, con l'analisi delle interrelazioni tra i diversi livelli di produzione normativa all'interno dell'amministrazione regionale, al fine di superare la frammentarietà del quadro normativo vigente e migliorare la chiarezza delle regole, e l'adozione di una legge regionale per la regolazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi<sup>813</sup>.

---

<sup>812</sup> Consiglio Regionale della Sardegna, *Programma regionale di sviluppo 2014-2019*, cit., p.36.

<sup>813</sup> Nelle more della presentazione della legge sulla semplificazione, la delibera GR n. 23/5 del 25 giugno 2014 prevede l'istituzione di un Tavolo Regionale Permanente per la Semplificazione Normativa, con il compito di ridurre i costi e gli oneri derivanti dai procedimenti amministrativi e gravanti su cittadini e imprese, e il Nucleo Tecnico per la Semplificazione delle Norme e delle Procedure, coordinato dalla Direzione generale dell'Assessorato dell'Industria, col compito di «individuare ed intervenire sugli ambiti legislativi e regolamentari che comportano aggravii del procedimento amministrativo ed oneri organizzativi e gestionali, privilegiando, in particolare, gli ambiti normativi con immediati riflessi sulle imprese, sui cittadini e sulle altre amministrazioni interessate all'applicazione della predetta normativa» (p.7). Il testo della delibera è disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20140626162125.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20140626162125.pdf). Il 20 ottobre 2016 è stata approvata la l.r. n. 24, *Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi*, la quale, al fine di ridurre i costi e gli oneri amministrativi: «a) stabilisce le regole generali relative alla programmazione delle attività di semplificazione normativa ed amministrativa; b) individua e disciplina gli strumenti attribuiti alla Giunta regionale per il miglioramento della qualità della regolazione, presupposto necessario per assicurare maggiore trasparenza nella formazione degli atti normativi e per garantire una reale semplificazione dell'ordinamento giuridico regionale; c) stabilisce norme generali sui procedimenti amministrativi in modo da ridurre le fasi procedurali non necessarie ed i tempi di conclusione dei procedimenti; d) istituisce e disciplina lo Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia (SUAPE), in modo da attribuire ad un ufficio unico sia le competenze esercitate dallo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), sia le competenze relative all'edilizia privata; e) stabilisce le misure di semplificazione per le procedure amministrative

Altro punto della strategia è il rafforzamento della valutazione delle politiche pubbliche, *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*, così da assicurare che le risorse siano spese efficacemente e gli interventi raggiungano gli obiettivi preposti. L'attività di verifica e valutazione sarà operata, da una parte dal Consiglio sull'operato della Giunta e degli altri soggetti attuatori; dall'altra, dalla Giunta stessa che, tramite il Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici (NVVIP)<sup>814</sup>, svolgerà attività di supporto per la definizione e la trasmissione delle informazioni necessarie alle attività di valutazione del Consiglio. In relazione a ciò, la Regione opererà al fine di rafforzare la composizione del NVVIP e della rete regionale per il monitoraggio e la valutazione e definire, tramite il processo partenariale, il Piano regionale delle Valutazioni (previsto dall'art. 56 del regolamento UE 1303/2013), predisposto dal Nucleo di Valutazione e approvato dalla Giunta, in cui sono previste le modalità operative, i tempi e le risorse da adottare per l'elaborazione delle ricerche valutative e gli ambiti di riferimento su cui concentrare la valutazione<sup>815</sup>.

La Giunta regionale lavorerà, infine, per migliorare la trasparenza e l'accesso agli atti della PA da parte dei cittadini attraverso il potenziamento delle tecniche di comunicazione e dei servizi on-line per l'utenza, l'organizzazione di giornate per la trasparenza e di incontri con gli stakeholder e i cittadini, il rafforzamento della comunicazione istituzionale, con l'elaborazione di un "Piano triennale di Comunicazione"<sup>816</sup>.

### 5.1.2 Il Documento Strategico Unitario

Il Documento Strategico Unitario (DSU), elaborato sulla base dei contributi provenienti dal confronto partenariale tra Regione e parti economiche e sociali<sup>817</sup> e in condivisione tra gli Assessorati e le strutture tecnico-amministrative della Regione, definisce le «priorità di investimento e le azioni comuni che la Regione Sardegna

---

settoriali più onerose per i cittadini e le imprese» (art. 1). Il testo della legge è disponibile al link: [http://www.sardegnaimpresa.eu/sites/default/files/legge\\_regionale\\_nr\\_24.pdf](http://www.sardegnaimpresa.eu/sites/default/files/legge_regionale_nr_24.pdf)

<sup>814</sup> Previsti dalla l.n. 144/99, in G.U. n. 188 del 22 maggio 1999 – Supplemento Ordinario n. 99.

<sup>815</sup> Maggiori informazioni sul NVVIP e sul Piano di valutazione saranno fornite al paragrafo 5.2.7.

<sup>816</sup> Per ulteriori informazioni circa la strategia 6 del PRS si rimanda al documento, pp. 35-42 e 152-173.

<sup>817</sup> I contributi delle parti economiche e sociali alla definizione della programmazione 2014-2020 sono raccolti e disponibili nella sezione del sito RAS dedicata al Partenariato al seguente link: <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=226948&v=2&c=10627>. Una sintesi è stata elaborata dalla Segreteria Tecnica del Partenariato nel documento: GUIISO M, MARINI T. (a cura di), *Contributi del Partenariato istituzionale, economico e sociale alla programmazione 2014-2020*, Centro Regionale di Programmazione - Segreteria Tecnica del Partenariato, Sintesi aggiornata a settembre 2015, disponibile al link: [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_84\\_20151005103437.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20151005103437.pdf). Sul ruolo del Partenariato nella programmazione si rimanda al paragrafo 5.4.



intende sostenere nel contesto programmatico 2014-2020»<sup>818</sup>, attraverso l'utilizzo integrato e coordinato delle risorse provenienti dal FESR, dal FSE e dal FEASR, anche allo scopo di concorrere al perseguimento degli obiettivi di Europa 2020.

Approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 37/5 del 12 settembre 2013<sup>819</sup>, recepisce le innovazioni di metodo introdotte nelle proposte di regolamento per i Fondi SIE, i suggerimenti della Commissione Europea contenuti nel “*Position Paper* dei Servizi della Commissione Europea sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020”<sup>820</sup>, e le indicazioni formulate dal DPS nel documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020”<sup>821</sup>, con i quali è stato avviato concretamente il dialogo tra i Servizi della Commissione e l’Italia per l’impostazione della programmazione 2014-2020<sup>822</sup>

In conseguenza di ciò e al fine di una più efficiente ed efficace programmazione dei Fondi europei 2014-2020, il DSU assume i seguenti principi: concentrazione delle risorse sugli obiettivi della strategia Europa 2020, mediante la selezione degli OT pertinenti e la verifica preventiva circa la sussistenza delle condizionalità *ex-ante* così da tracciare un efficace percorso di sviluppo; coerenza nella programmazione, quindi allineamento dei documenti della programmazione regionale con quelli della programmazione nazionale (specie il PNR); integrazione delle risorse della politica di coesione europee e nazionali, del FEASR e del FEAMP e complementarietà con le altre politiche e strumenti dell’Unione; maggiore orientamento ai risultati, tramite l’adozione di opportuni indicatori per la loro verifica e sorveglianza; attenzione ai luoghi, in particolare città e aree interne;

---

<sup>818</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Documento Strategico Unitario per la Programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020*, 31 agosto 2013, p. 3, disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20130917122653.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20130917122653.pdf)

<sup>819</sup> E aggiornato con DGR n. 6/8 del 14 febbraio 2014. Testo disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20130917122549.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20130917122549.pdf)

<sup>820</sup> Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012. [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20%28QSC%29%202014-2020\\_ITA.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20%28QSC%29%202014-2020_ITA.pdf)

<sup>821</sup> Documento di apertura al confronto pubblico, presentato in CdM il 17 dicembre 2012 dal Ministro per la Coesione Territoriale, elaborato d’intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e pubblicato il 27 dicembre 2012. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondicomunitari-2014-20.pdf>

<sup>822</sup> Si ricorda che, al momento dell’approvazione del DSU, il dialogo con la Commissione per l’adozione dell’AP era agli inizi. Infatti, la prima versione dell’AP era stata pubblicata nell’aprile del 2013 e condivisa con la Commissione Europea il 22-23 e 24 aprile; nel luglio 2013 era stata diffusa la seconda versione dell’AP ad integrazione della prima e si aspettava una terza versione con modifiche e integrazioni risultanti dal processo di concertazione con la Commissione.

semplificazione, tramite l'adozione di modalità di pianificazione, attuazione e gestione dei Fondi comuni e coerenti e l'integrazione delle fonti finanziarie.

Il DSU, quindi, è sviluppato nel rispetto degli obiettivi e dei vincoli dettati dalla regolamentazione europea e delimita e concentra le sue scelte di *policy making* facendo riferimento alla strategia Europa 2020 e sulla base di quanto definito dal QSC, dei suggerimenti della Commissione Europea per l'Italia e delle priorità di investimento individuate nell'AP. All'interno di questo quadro, in considerazione del contesto socio-economico e dei fabbisogni specifici della regione, identifica le principali sfide da assumere per promuovere e sostenere lo sviluppo regionale e individua la relativa strategia di sviluppo unitaria della Regione Sardegna.

Nello specifico, il DSU, partendo dall'analisi del contesto socio-economico-territoriale elaborata sulla base delle priorità della strategia Europa 2020, illustra la strategia che, sulla base dei nodi strutturali e delle peculiarità del territorio, la Regione intende assumere nel presente periodo di programmazione, identificando, tra quelli indicati dalla Commissione, gli OT e selezionando le relative priorità di investimento sulla quali intervenire con i POR, in considerazione dei bisogni evidenziati all'interno dell'analisi di contesto e nel rispetto del principio di concentrazione che deve caratterizzare l'utilizzo delle risorse comunitarie. Inoltre, individua le sfide che la Regione Sardegna si pone in relazione a ciascun ambito tematico, e declina ogni sfida in risultati, indicatori ed azioni chiave; indica le integrazioni e le complementarità tra gli OT e tra i vari Fondi e/o strumenti programmatici o finanziari; definisce le modalità di *governance* del processo di programmazione 2014-2020.

Tra i nodi problematici individuati e le sfide da affrontare per lo sviluppo e la crescita economica, produttiva e sociale della regione, il DSU indica anche il rafforzamento della capacità istituzionale. L'analisi di contesto, infatti, ha evidenziato che una delle cause della debole crescita del sistema economico sardo è riconducibile alla presenza di una PA contraddistinta da un'eccessiva burocratizzazione, che produce effetti negativi non solo sulla gestione delle risorse della politica di coesione ma, più in generale, sull'erogazione dei servizi pubblici e sullo sviluppo del tessuto imprenditoriale sardo<sup>823</sup>. Il potenziamento della capacità istituzionale e dell'efficienza amministrativa risulta, quindi, un obiettivo trasversale rispetto alla strategia regionale che si sviluppa su tre macro-priorità di intervento, riconducibili alle priorità della strategia Europa 2020: crescita intelligente<sup>824</sup>, crescita sostenibile e crescita inclusiva.

---

<sup>823</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Documento Strategico Unitario per la Programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020*, cit., p. 6.

<sup>824</sup> Tale macro-priorità fa essenzialmente riferimento allo sviluppo, rafforzamento e sostegno del tessuto imprenditoriale sardo. In questo contesto, le azioni per il rafforzamento amministrativo

All'interno dell'OT11, l'Amministrazione regionale intende, dunque, operare su tre fronti il rafforzamento delle Autorità di Gestione, il sostegno all'attuazione degli OT e il completamento del processo di modernizzazione, concentrando l'attenzione «non solo sulle competenze distintive (es. competenze manageriali e, in particolare, pianificazione, programmazione, svolgimento dei processi produttivi, sistemi di misurazione e valutazioni delle prestazioni, sia individuali che organizzative) che andranno sostenute con interventi di *Capacity Building* nella quotidianità dello scambio e delle relazioni fra le diverse componenti della PA sarda, nell'apprendimento reciproco e nella crescita di tutti gli attori ma anche ai fattori di processo: ridefinizione dei sistemi di *governance*, trasparenza e semplificazione dei procedimenti, processi decisionali inclusivi, processi formativi, cambiamento organizzativo, rafforzamento del capitale sociale, management delle risorse intangibili (informazione, conoscenza, capitale relazionale e sociale), rafforzamento del policy network etc»<sup>825</sup>.

Viene individuata un'unica priorità “Migliorare le capacità amministrative e tecniche della PA regionale”, da realizzare tramite azioni finanziate con il supporto di tutti i fondi SIE e che coinvolgeranno l'intera Amministrazione regionale e tutti gli attori che partecipano allo sviluppo del territorio (AdG, Enti locali, Organismi intermedi, partenariato, ecc...), in un'ottica di *governance* multilivello, indirizzate a: sostenere il corretto uso delle tecnologie e della promozione della conoscenza per assicurare la più ampia diffusione delle informazioni e il massimo accesso ai servizi; semplificare e informatizzare i procedimenti al fine di assicurare il rispetto dei cronogrammi di attuazione, il miglioramento dei servizi e la riduzione dei carichi di lavoro; rafforzare la capacità istituzionale di tutti gli attori che partecipano allo sviluppo del territorio, con interventi mirati anche al rafforzamento dei presidi di programmazione e di attuazione; assicurare la concreta applicazione delle disposizioni del Codice di condotta europeo sul partenariato al fine di aumentare il livello di consapevolezza e co-decisione; adeguare la normativa regionale di settore al fine di completare il sistema di pianificazione e misurazione delle performance organizzative, la revisione/adeguamento dei sistemi di valutazione delle performance individuali (dirigenti, strutture e funzionari) e dotarsi di una propria strategia triennale di sviluppo e miglioramento dei processi e dei servizi.

I risultati attesi sono limitati e ben definiti e riguardano: l'aumento della trasparenza e dell'accesso ai dati pubblici (FESR e FSE); il miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione (FSE); il miglioramento

---

saranno volte alla semplificazione amministrativa delle procedure necessarie per l'avvio di attività di impresa e al rafforzamento dei sistemi di erogazione, certificazione e adeguamento delle competenze a tutti i livelli.

<sup>825</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Documento Strategico Unitario per la Programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020*, cit., p. 105 ss.

della *governance* multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei POR (FSE, FESR, FEASR e FEAMP); l'aumento della capacità di assorbimento delle risorse (FSE).

Trattandosi di interventi trasversali, saranno utilizzate le risorse provenienti dai diversi Fondi, sulla base delle specificità di ciascuno di essi. In particolare, si farà ricorso principalmente al FESR per interventi riguardanti l'infrastrutturazione delle PA (strumenti telematici innovativi), mentre si ricorrerà al FSE per interventi circa il miglioramento delle capacità amministrative e istituzionali, al fine di conseguire semplificazione e trasparenza, e azioni finalizzate allo sviluppo delle competenze e al monitoraggio dell'efficienza e all'implementazione di prassi innovative nei servizi<sup>826</sup>.

Collegata alla capacità amministrativa, il DSU individua una strategia anche in merito al rafforzamento della *governance* della programmazione i cui problemi principali sono stati rilevati nell'eccessiva frammentazione delle competenze, nella difficoltà di individuare chiare responsabilità in capo ai diversi soggetti e nelle nuove sfide poste dalle nuove linee della politica di coesione europea che richiedono una progettazione unitaria, integrata e multilivello, una maggiore attenzione ai risultati col conseguente rafforzamento dei sistemi di controllo e valutazione, una semplificazione delle procedure attuative per l'efficienza dell'esecuzione<sup>827</sup>.

Per affrontare tali sfide e porre rimedio alle problematiche riscontrate nella precedente programmazione, si rende quindi necessaria una conformazione delle strutture della PA regionale al fine di renderle idonee ad affrontare il nuovo approccio strategico avviando, da una parte, una qualificazione del personale; dall'altra, riorganizzazione delle stesse in funzione delle nuove sfide; inoltre, è importante migliorare la capacità di innovazione da parte dell'amministrazione, di coordinamento tra gli apparati dirigenziali e i diversi servizi, di dialogo e cooperazione preventiva tra gli apparati di gestione e controllo, nonché le competenze e le capacità delle reti partenariali anche, tramite assistenza ai diversi sistemi locali, imprenditoriali ed istituzionali.

Il nuovo modello di *governance* che la Regione intende adottare discende dall'approccio unitario alla programmazione delle diverse fonti finanziarie disponibili per le politiche di coesione e sviluppo e sarà orientato a: individuare una forte struttura di coordinamento ed indirizzo del processo di programmazione, che svolgerà la funzione di regia nella programmazione di tutti i programmi, responsabile della definizione della struttura gerarchizzata degli obiettivi e dell'individuazione

---

<sup>826</sup> Bisogna ricordare che l'OT 11 opera in sinergia con l'OT 2, relativamente all'uso delle TIC, e con l'OT 3 per quanto riguarda la competitività delle PMI.

<sup>827</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Documento Strategico Unitario per la Programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020*, cit., p. 123 ss

delle risorse; potenziare la funzione di indirizzo attuativo e di coordinamento dell'AdG verso tutti gli attori del programma; responsabilizzare le Direzioni generali, che rappresentano le strutture di attuazione del programma stesso; valutare, verificare e migliorare la strumentazione tecnico-amministrativa disponibile nel precedente ciclo di programmazione; valutare gli oneri amministrativi previsti e mettere a punto azioni per ridurli; sviluppare l'attuale sistema informatico di gestione finanziaria e controllo con l'obiettivo di informatizzare completamente i rapporti tra strutture regionali e beneficiari; rafforzare la valutazione di efficacia ed efficienza degli interventi che dovrà diventare prassi ordinaria nel processo decisionale delle politiche regionali costituire una struttura regionale deputata, anche con l'eventuale supporto di Assistenza tecnica dedicata, a fornire assistenza in forma telematica agli EE.LL beneficiari, in particolare per le procedure di appalto di lavori e servizi, e a costituire uno "sportello unico" per il coordinamento da parte degli stessi EE.LL nell'acquisizione di autorizzazioni, pareri e permessi presso uffici facenti capo alla Regione<sup>828</sup>.

In particolare, al fine di potenziare il ruolo di indirizzo e coordinamento delle AdG e garantire l'unitarietà della programmazione e il rispetto degli impegni assunti, il DSU prevede la costituzione di un organo di coordinamento (Gruppo di coordinamento delle AdG), con un riferimento politico-istituzionale forte, i cui compiti, nella fase di programmazione, sarebbero quelli di: «concordare operazioni/azioni, da programmare nell'ambito di un Fondo, complementari, ancorché autonome, ad altre operazioni/azioni realizzate nell'ambito di altro Fondo per rafforzarne l'efficacia; proporre, condividere e programmare operazioni/azioni, per la cui realizzazione è richiesto il concorso di più Fondi; definire gli ambiti e i limiti di competenza di ciascun Fondo nella partecipazione alla realizzazione di ciascuna operazione/azione programmata»<sup>829</sup>.

Per quanto riguarda le azioni a favore della semplificazione del sistema di governance e l'individuazione di chiare responsabilità, il DSU prospetta di istituire un'unica Autorità di Audit e un'Unica Autorità di Certificazione per i POR FESR e POR FSE. Infine, in merito alla valutazione, questa acquisirà un ruolo più rilevante con la predisposizione del Piano di valutazione, che «dovrà contenere la definizione dei ruoli e delle responsabilità degli organi deputati alla gestione delle attività connesse al Piano; il percorso per l'individuazione delle esigenze valutative e per la definizione dei mandati valutativi; le regole per la selezione dei valutatori e i meccanismi necessari a garantire la qualità delle valutazioni», e la costituzione, ad opera della struttura responsabile del Piano, di un Tavolo interdirezionale col

---

<sup>828</sup> *Ibidem*, pp. 124-125.

<sup>829</sup> *Ibidem*, p. 126.

compito di fornire indirizzi generali, raccogliere e selezionare le esigenze valutative e discutere e approvare le valutazioni proposte<sup>830</sup>.

Il contenuto del DSU evidenzia «l'impegno dell'Amministrazione regionale nell'assumere *policy* mirate e condivise con il partenariato economico e sociale a sostegno di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva della Regione, sebbene sia ancora assente un quadro definito delle risorse programmabili». Le scelte strategiche specificate nel DSU sono poi dettagliate e sviluppate nell'ambito dei POR FESR, FSE, FEASR, nel rispetto della *mission* di ciascun fondo, e del FSR<sup>831</sup>.

### 5.1.3 *Il contributo dei Programmi Operativi Regionali FESR e FSE al rafforzamento amministrativo*

Il processo di elaborazione, negoziazione ed adozione dei programmi operativi regionali FESR e FSE ha visto i suoi primi atti di indirizzo della Giunta regionale nella seconda metà del 2012 quando, con due DGR del luglio<sup>832</sup> e del dicembre 2012<sup>833</sup>, si è, dato mandato, rispettivamente, al Centro Regionale di Programmazione e al Direttore generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, in qualità di AdG del POR FSE, di avviare, con il concorso di tutte le AdG e il supporto del Nucleo di Valutazione, le consultazioni con il partenariato economico e sociale per la predisposizione del POR FESR e del POR FSE, e dei tavoli specifici di concertazione con le strutture tecniche regionali per la condivisione e la definizione dei contenuti programmatici e delle priorità strategiche.

Successivamente, nel maggio 2014, subito dopo la presentazione dell'AP alla Commissione e al fine di rispettare i tempi prefissati<sup>834</sup> ed arrivare al più presto all'approvazione dei POR da parte della Commissione, con DGR n. 19/9 vengono definiti gli indirizzi strategici per la programmazione unitaria 2014-2020<sup>835</sup>, in linea con il programma di governo del nuovo Presidente e della nuova Giunta, viene delineata la tempistica entro cui predisporre la programmazione operativa, sono

<sup>830</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>831</sup> Il DSU è anche il documento strategico-programmatico con cui la Regione ha partecipato alla formulazione dell'AP e la base su cui sono stati elaborati il POR FESR, il POR FSE e il POR FEASR.

<sup>832</sup> DGR n. 32/32 del 24 luglio 2012. Testo disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20120823124316.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20120823124316.pdf)

<sup>833</sup> DGR n. 50/27 del 21 dicembre 2012. Testo disponibile al link: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_423\\_20130104120723.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_423_20130104120723.pdf)

<sup>834</sup> La trasmissione dei POR alla Commissione Europea doveva avvenire entro tre mesi dall'adozione dell'AP

<sup>835</sup> Del maggio 2014. Con tale delibera, il Governo regionale appena insediato calibra la programmazione regionale sulla base del suo programma di governo. Il testo della delibera è disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20140529175506.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140529175506.pdf)

indicati gli OT su cui concentrare le risorse dei vari fondi e una ripartizione indicativa delle risorse stesse.

Alla fine del processo di elaborazione e negoziazione con la Commissione europea<sup>836</sup>, il POR FSE e il POR FESR sono stati approvati con decisione di esecuzione della Commissione Europea rispettivamente del 17 dicembre 2014<sup>837</sup> e del 14 luglio 2015<sup>838</sup>. L'architettura strategica dei POR, fondata sulle priorità del programma politico del Governo regionale, traduce operativamente le strategie e gli obiettivi delineati nel PSR e del DSU il linea con le priorità della strategia Europa 2020, le indicazioni della Commissione, le Raccomandazioni specifiche per Paese del Consiglio e la strategia di sviluppo tratteggiata nell'AP. Tale architettura di articola sulla base delle otto tematiche, tra loro interconnesse, identificate nel PSR: investimento sulle persone, creazione di opportunità di lavoro e rafforzamento della competitività delle imprese, società inclusiva, ambiente sostenibile, sviluppo degli attrattori culturali e naturali e delle aree interne, sviluppo urbano, potenziamento delle infrastrutture, qualità istituzionale.

Sulla base di tali tematiche e delle specificità di ciascun fondo, i POR individuano gli OT, le priorità e le azioni su cui concentrare le proprie risorse. Le strategie e le linee di intervento proposte nei POR sono rispondenti alle regole e ai principi europei e nazionali relativi alla politica di coesione e alla nuova programmazione: approccio unitario alla programmazione, concentrazione e specializzazione delle risorse, attenzione ai luoghi, integrazione tra le diverse fonti finanziarie, attenzione ai risultati, semplificazione e partenariato.

Il POR FESR si concentra su una serie di sfide riguardanti: «la capacità di accrescere la competitività del sistema produttivo, promuovere l'innovazione e investire sul capitale umano; la realizzazione di uno sviluppo sostenibile; la promozione di politiche per l'inclusione sociale; il rafforzamento della capacità istituzionale»<sup>839</sup>. Per rispondere a tali sfide, nell'ottica della concentrazione delle risorse e della specializzazione delle fonti finanziarie, il POR FESR interviene su ambiti tematici circoscritti, assumendo un numero limitato di priorità di intervento, di obiettivi specifici e di risultati attesi; infatti, esso agisce nel quadro di otto assi

---

<sup>836</sup> Per maggiori informazioni circa il percorso di elaborazione e negoziazione dei POR, specie del POR FESR, programma il cui corso di adozione è stato più lungo e difficile, si rimanda alle delibere GR n. 28/9 del 17 luglio 2014 [<http://www.regione.sardegna.it/j/v/66?s=1&v=9&c=27&c1=1305&id=43331>] e n. 23/10 del 12 maggio 2015.

<sup>837</sup> C (2014) 10096

<sup>838</sup> C (2015) 4926

<sup>839</sup> Regione Sardegna, *POR FESR Sardegna 2014-2020*, CCI n. 2014IT16RFOP015 – Approvato con Decisione C(2015) 4926 del 14.07.2015, p. 9. Il testo del POR è disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20150910125346.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20150910125346.pdf)

prioritari riferibili a sette OT<sup>840</sup> e gli interventi ad esso collegati interverranno in stretto coordinamento e integrazione con i POR FSE e POR FEASR.

Per quanto riguarda la capacità istituzionale e l'efficienza amministrativa, il FESR opererà tramite gli obiettivi specifici e le azioni indicate in riferimento all'Asse II "Agenda digitale", indirizzate alla digitalizzazione e informatizzazione delle procedure e dei dati al fine di aumentare la trasparenza e la facilità di accesso ai dati pubblici, accelerare i procedimenti e ridurre gli oneri burocratici gravanti su imprese e cittadini. Inoltre, tramite le azioni previste nel quadro dell'Asse VIII "Assistenza tecnica per l'efficiente ed efficace attuazione del PO", il FESR interverrà per «migliorare e consolidare il sistema di *governance* dei processi di cooperazione istituzionale e il livello delle competenze sui diversi OT di intervento» e, in particolare, «per avviare in modo coordinato la gestione dei fondi comunitari e del funzionamento delle amministrazioni interessate»<sup>841</sup>. Tali interventi, attuati con le risorse dell'Assistenza Tecnica, mireranno a risolvere temporaneamente i deficit di capacità amministrativa e a supporto dell'implementazione del POR e opereranno in complementarità con l'OT 11 del PON *Governance*, dell'OT 11 del POR FSE e del Piano di Rafforzamento Amministrativo.

Le azioni previste a sostegno dell'obiettivo specifico di "Incremento dei livelli di efficacia e di efficienza del POR FESR" relativo all'Asse VIII concernono: 1) il supporto tecnico alle autorità coinvolte nella gestione del POR (AdG, ma anche enti locali, organismi intermedi e beneficiari, in un'ottica multilivello) in tutte le fasi della programmazione, gestione e controllo del POR, l'ottimizzazione delle procedure interne e della *governance* complessiva, il rafforzamento del contesto di attuazione del POR, al fine di migliorarne l'efficacia e il rispetto delle tempistiche dettate dalla regolamentazione europea, e il rafforzamento delle competenze specialistiche e delle capacità programmatiche e di progettazione al fine di migliorare la qualità progettuale degli interventi; 2) l'elaborazione e l'attuazione di una strategia di comunicazione che aumenti e migliori il livello di informazione, di partecipazione e di comunicazione circa le opportunità e i risultati dei PO; 3) la predisposizione di studi, consulenze specialistiche, valutazioni e ricerche finalizzati ad una migliore attuazione del POR, promossi su iniziativa dell'AdG, a supporto dell'attuazione delle priorità del programma e delle *policy* ad esse riferite; 4) l'assistenza alle attività di coordinamento del partenariato, tramite Società *in-house* o esterne

<sup>840</sup> Gli Assi Prioritari del POR FESR Sardegna 2014–2020 sono: Asse I, "Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico e Innovazione (OT 1)"; Asse II "Agenda Digitale (OT 2)"; Asse III "Competitività del sistema produttivo (OT 3)"; Asse IV "Energia sostenibile e qualità della vita (OT 4)"; Asse V "Tutela dell'ambiente e prevenzione dei rischi (OT 5)"; Asse VI "Uso efficiente delle risorse, valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e turistici (OT 6)"; Asse VII "Promozione dell'inclusione sociale, lotta alla povertà e ad ogni forma di discriminazione (OT 9)"; Asse VIII "Assistenza Tecnica".

<sup>841</sup> Regione Sardegna, *POR FESR Sardegna 2014-2020*, cit. p. 18.



all'Amministrazione<sup>842</sup>. La dotazione finanziaria riservata all'Asse VIII è pari a poco più di 37 milioni di euro.

Come il POR FESR, anche il POR FSE destina una percentuale delle sue risorse (il 3,5% dello stanziamento del programma, pari a poco più di 15 milioni complessivi tra sostegno UE e cofinanziamento nazionale) al rafforzamento della capacità amministrativa e dell'efficienza istituzionale, a cui è dedicato il quarto Asse prioritario del programma (OT 11)<sup>843</sup>, declinato in un'unica priorità di investimento "Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance*" e l'Asse prioritario V dedicato all'Assistenza Tecnica<sup>844</sup>.

La strategia del PO nell'ambito della costruzione della capacità amministrativa, si basa su un'analisi dei fabbisogni di intervento svolta ai diversi livelli dell'Amministrazione regionale e condotta, in modo integrato, sia dall'AdG del FSE che da quella del FESR. Essa, nell'ambito della priorità di investimento individuata, concentra i propri obiettivi verso le finalità del processo complessivo di riforma del sistema regionale della PA previsto col PRA, agendo su quegli ambiti e aspetti ritenuti strategici anche in complementarità con l'azione del FESR e del PON *Governance*. A tal fine, «prevede interventi volti a rafforzare l'efficienza della pubblica amministrazione in un'ottica di maggiore trasparenza, integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative e di potenziamento e aggiornamento delle competenze del personale della PA; nonché ad elevare la qualità delle prestazioni erogate dalla PA, anche attraverso processi di ri-

---

<sup>842</sup> «[...] supporto alla Segreteria tecnica anche a livello territoriale mirato a valorizzare il ruolo dei partner economici sociali ed istituzionali della Regione nell'ambito del processo di programmazione ed attuazione della politica regionale; - attività informativa e aggiornamento delle competenze, fornendo strumenti per migliorare la conoscenza delle informazioni, accrescere le capacità di veicolare le istanze del Partenariato e garantire un corretto processo di consultazione; - utilizzo e implementazione di procedure e strumenti per riformare le modalità di consultazione del Partenariato; - scambio di esperienze e buone prassi attraverso l'adesione alle reti europee e alle reti tematiche esistenti (la rete Europea per il turismo sostenibile-NECSTouR)», *ibidem*, p. 150.

<sup>843</sup> Il POR FSE si articola, sulla base del principio di concentrazione del FSE e seguendo le indicazioni contenute nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese, su Quattro Assi prioritari corrispondenti ad altrettanti OT. All'interno di tali Assi, vengono individuati gli obiettivi specifici, le misure e le azioni che la Regione porterà avanti nel corso della programmazione. Gli Assi prioritari riguardano il sostegno all'occupabilità (OT8), il sostegno all'inclusione sociale (OT9), la valorizzazione del capitale umano (OT10) e la capacità istituzionale e l'efficienza amministrativa (OT11). È poi presente un quinto Asse dedicato all'Assistenza Tecnica. Per maggiori informazioni si rimanda al testo del POR, Regione Sardegna, *POR FSE Sardegna 2014-2020*, Approvato con decisione C (2014) 10096 del 17 dicembre 2014, disponibile al link: [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_528\\_20150923120604.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_528_20150923120604.pdf)

<sup>844</sup> Le risorse destinate all'AT sono pari al 3% delle risorse del POR pari a circa 13 milioni complessivi. Per indicazioni specifiche circa la dotazione finanziaria del FSE e la ripartizione tra assi si rimanda al testo del POR, p. 172.

qualificazione delle istituzioni, degli operatori e degli *stakeholder*»<sup>845</sup>. Inoltre, la strategia regionale per la capacità amministrativa prevede la realizzazione di misure anche nell'ambito dell'Asse prioritario relativo all'assistenza tecnica, a supporto delle amministrazioni a vario titolo coinvolte nell'attuazione del PO, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della programmazione regionale, sempre facendo riferimento agli ambiti di intervento del PRA e agendo complementariamente con le risorse di assistenza tecnica FESR

Più dettagliatamente, sono identificati tre obiettivi specifici riferiti alla priorità di investimento. L'OS1 "aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici" mira alla ridefinizione dei processi organizzati ai fini della migliore integrazione e interoperabilità delle basi informative e della maggiore trasparenza dei dati pubblici e facilità di accesso e consultazione per quanto riguarda i settori lavoro, istruzione e politiche sociali. Tale OS sarà portato avanti tramite due azioni: 1) "Interventi mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio, riutilizzabilità dei dati pubblici"; 2) "Miglioramento dei processi organizzativi per una migliore integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative, prioritariamente Istruzione, Lavoro, Previdenza e Servizi Sociali, Terzo Settore, Interni ed Affari Esteri e Pubbliche Amministrazioni". Attraverso tali interventi, inoltre, «la Regione intende favorire la costituzione di specifici strumenti per il monitoraggio e la valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali settoriali non solo in un'ottica di diffusione dei dati e dei risultati raggiunti, ma anche quali strumenti di supporto alla valutazione dell'azione pubblica»<sup>846</sup>

L'OS2 "miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione" mira a rafforzare e potenziare le istituzioni, gli operatori e gli *stakeholder* attraverso interventi di sviluppo delle competenze digitali e non. Le azioni previste a sostegno di tale OS sono "Azioni di qualificazione ed *empowerment* delle istituzioni, degli operatori e degli *stakeholders* [ivi compreso il personale coinvolto nei sistemi di istruzione, formazione, lavoro e servizi per l'impiego e politiche sociali, il personale dei servizi sanitari, il personale degli enti locali]" e "Azioni di sviluppo e rafforzamento della collaborazione in rete interistituzionale e di coinvolgimento degli *stakeholders*, con particolare riferimento ai servizi sociali, ai servizi per l'impiego, ai servizi per la tutela della salute, alle istituzioni scolastiche e formative".

L'OS 3 "Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico" si inserisce nel contesto più ampio di riorganizzazione,

---

<sup>845</sup> Regione Sardegna, *POR FSE Sardegna 2014-2020*, cit., p. 9.

<sup>846</sup> *Ibidem*, p. 154.

riforma e miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'intero apparato amministrativo regionale operato con il PRA e a cui contribuiscono sia il FSE che il FESR. In particolare, il POR FSE interviene, nei suoi ambiti di competenza, con un'azione specifica "Implementazione delle misure di riforma e di semplificazione amministrativa previste nei Piani di miglioramento tecnico-amministrativo adottati al fine di adeguare e potenziare le capacità delle amministrazioni impegnate nell'attuazione e gestione dei programmi cofinanziati" e in complementarietà con gli interventi previsti nell'ambito dell'Asse AT.

Nell'ambito dell'AT, le azioni previste mirano «a sostenere l'esecuzione del programma operativo nelle fasi principali di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione e comunicazione, controllo e audit, rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione delle politiche finanziate, effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento; dare ampia visibilità al programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione»<sup>847</sup>, aiutare le AdG nella gestione del processo di partenariato e sostenere le diverse autorità nel confronto e nello scambio con le altre amministrazioni regionali, con quelle locali o con le istituzioni centrali ed europee.

---

<sup>847</sup> Le azioni poste in essere nel campo dell'AT possono essere: supporto alla sorveglianza del PO per la preparazione e lo svolgimento dei Comitati di Sorveglianza e l'elaborazione della documentazione tecnica e della reportistica conformemente con quanto previsto dai Regolamenti UE; audit, valutazione, controllo, ispezione e rendicontazione delle attività ammesse a finanziamento e assistenza tecnica alle operazioni di controllo; realizzazione di un supporto tecnico operativo finalizzato all'adeguamento, alla manutenzione e all'assistenza tecnica del sistema di monitoraggio in relazione ai contenuti e alle finalità del PO; adeguamento, sviluppo e manutenzione dei sistemi informatici e informativi a supporto della gestione delle operazioni finanziate nell'ambito del programma; rafforzamento delle capacità delle autorità a vario titolo coinvolte nell'attuazione del Programma, delle risorse tecniche e delle dotazioni del personale coinvolto nell'utilizzo del FSE ai fini del rafforzamento della governance del PO; supporto ai tavoli di raccordo e confronto tra le autorità designate nei Programmi Operativi FSE, e degli altri fondi, in un'ottica di integrazione e semplificazione dei sistemi e scambio di buone prassi; implementazione di sistemi di semplificazione delle procedure e di riduzione degli oneri amministrativi, con particolare riferimento agli oneri in capo ai beneficiari, anche attraverso l'informatizzazione dei processi correlati all'attuazione delle operazioni finanziate, nonché l'adozione delle opzioni di semplificazione dei costi in applicazione di quanto previsto dai Regolamenti UE; elaborazione della strategia di comunicazione del PO e supporto all'attuazione delle misure di informazione e comunicazione mirate prioritariamente alla diffusione delle opportunità di finanziamento, dei risultati e degli impatti del programma e delle operazioni, del ruolo del FSE; realizzazione delle misure di supporto ai fini dell'attuazione del PRA, in complementarietà con quanto previsto nell'ambito dell'OT 11, mirato al rafforzamento della pubblica amministrazione ed in particolare delle strutture responsabili delle funzioni di gestione, attuazione, sorveglianza, valutazione e controllo del PO

#### 5.1.4 *Il Piano di Rafforzamento Amministrativo per una pubblica amministrazione efficace ed efficiente*

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) rappresenta il principale strumento della RAS per il miglioramento della gestione delle politiche e per avviare, in modo coordinato, la riforma della gestione dei fondi strutturali così come delineata nei regolamenti 2014-2020 e del funzionamento delle amministrazioni ad essi collegate. Per tale ragione, non ha natura programmatica, bensì di pianificazione delle azioni di semplificazione e rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale che la Regione vuole porre in essere per conseguire l'obiettivo del miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della gestione dei POR<sup>848</sup>.

L'elaborazione del PRA è diretta conseguenza delle richieste, provenienti dalla Commissione Europea, da una parte, di definire, all'interno dell'AP, una procedura di verifica delle competenze e delle capacità delle amministrazioni coinvolte, non solo nella gestione dei programmi europei (AdG, AdA e AdC), ma anche di quelle implicate nella preparazione e attuazione dei progetti cofinanziati nel quadro di tali programmi (organismi intermedi), che dovrà essere accertata dalla stessa AdG<sup>849</sup>; dall'altra, indirizzata a tutte le amministrazioni coinvolte nella programmazione e attuazione dei Fondi SIE, di adottare a livello più alto di responsabilità politica-amministrativa un PRA<sup>850</sup>.

Il PRA elaborato dalla RAS risponde, quindi, alle richieste della Commissione, prende in considerazione le criticità indicate all'interno sia del *Position Paper* della Commissione sia delle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Consiglio del 2013 e si conforma agli indirizzi in materia contenuti nell'AP e nelle "Linee guida per la definizione del piano di rafforzamento amministrativo (PRA) sviluppate dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica e trasmesse l'11 luglio 2014.

Secondo tali linee guida, il PRA deve garantire, all'interno del quadro legislativo, organizzativo e procedurale di riferimento, la capacità tecnica, indicando la quantità e le competenze del personale impiegato e il ruolo dell'assistenza tecnica; gli obiettivi e gli standard di qualità; gli interventi con i quali garantire il rafforzamento della capacità amministrativa anche e soprattutto attraverso lo sviluppo dei sistemi informativi; la verifica ed il controllo dell'attuazione del Piano; a massima trasparenza e pubblicità delle azioni collegate al Programma Operativo;

---

<sup>848</sup> Regione Autonoma della Sardegna, *Piano di Rafforzamento Amministrativo – PRA. Programmazione operativa 2014-2020*, Cagliari, 13 luglio 2015, testo disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20160504163331.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20160504163331.pdf)

<sup>849</sup> Nota ARES (2014) 646165 del 10 marzo 2014.

<sup>850</sup> Nota ARES (2014) 969811 del 28 marzo 2014

l'individuazione del responsabile del PRA e di tutti i responsabili della corretta azione amministrativa.

Il PRA della RAS, approvato con DGR n.25/14 del 3 maggio 2016<sup>851</sup>, è stato sviluppato in sinergia tra le AdG POR FESR e POR FSE e il Servizio organizzazione della DG dell'Organizzazione e del Personale, dell'Assessorato degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione, e condiviso con tutte le strutture coinvolte nelle fasi di programmazione, coordinamento, gestione e controllo dei Fondi SIE e con il partenariato.

Per la sua predisposizione si è proceduto con l'analisi del contesto organizzativo, legislativo e procedurale del sistema di *governance*, avvenuto tramite l'autovalutazione, e delle criticità inerenti gli strumenti di lavoro e le tematiche comuni ai diversi uffici e la verifica delle criticità operative riscontrate nella programmazione 2007-2013. Tali analisi sono state effettuate dall'AdG FSE nel periodo tra ottobre e novembre 2014 e dall'AdG POR FESR nel periodo tra ottobre 2014 e giugno 2015<sup>852</sup>.

Sulla base di tali analisi, sono stati individuati cinque indicatori di criticità sia trasversali sia legate alla natura degli interventi e, conseguentemente, le azioni da avviare per la risoluzione di tali criticità e i risultati attesi in termini di miglioramento degli standard di qualità. Le principali criticità riscontrate che hanno influito sulle *performance* della PA e hanno determinato lentezze nell'attuazione dei POR e ritardi nelle diverse fasi di molti progetti, sono da ricondurre, principalmente, all'inadeguatezza della fase di programmazione (errata configurazione delle azioni da implementare per il conseguimento degli obiettivi operativi dei programmi e mancata pianificazione e organizzazione amministrativa dei provvedimenti necessari per l'attuazione delle linee di intervento), alle debolezze della struttura amministrativa (insufficiente responsabilizzazione delle strutture amministrative coinvolte, scarsa cooperazione tra strutture, limitata presenza di competenze specialistiche, mancata pianificazione dei carichi di lavoro legati agli adempimenti previsti, reiterate modifiche dell'assetto dirigenziale ed organizzativo regionale) e alle carenze di natura procedurale e organizzativa (debolezza strutturale degli organismi intermedi, e degli enti locali coinvolti a vario titolo nell'attuazione delle operazioni cofinanziate).

---

<sup>851</sup> Il testo della delibera è disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20160504163310.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20160504163310.pdf). Precedentemente, il PRA era stato approvato informalmente dalla Commissione Europea.

<sup>852</sup> L'analisi ha coinvolto i rappresentanti delle Direzioni Generali, i Responsabili di Linea di Attività (RdLA), gli Organismi Intermedi (OI). L'AdG FSE ha coinvolto, per ciascun macroprocesso, anche un campione di beneficiari, con l'obiettivo di individuare, attraverso un confronto diretto, le principali criticità incontrate nel precedente periodo di programmazione e le azioni di miglioramento da avviare.

Al fine di risolvere le criticità suddette, gli interventi del PRA saranno concentrati su: il rafforzamento del potere di coordinamento e controllo delle Autorità di Gestione, tramite la ridefinizione della *governance* interna della AdG al fine di supportare l'attuazione del PRA e facilitare il raccordo con le strutture di attuazione; il miglioramento (in senso quantitativo e qualitativo) delle competenze del personale; la maggiore assunzione di responsabilità da parte dei centri decisionali dell'Amministrazione<sup>853</sup>; l'ottimizzazione e semplificazione dei processi e della legislazione; il miglioramento dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance; lo sviluppo di sistemi informativi e del sistema di controllo dei PO; il rafforzamento delle capacità degli organismi intermedi e dei beneficiari<sup>854</sup>.

Le risorse per l'attuazione del PRA sono individuate in quelle relative all'OT 11 del FSE (Asse IV POR FSE 2014-2020) e in quelle del PON *Governance* per le azioni di miglioramento e rafforzamento amministrativo di carattere strutturale permanente, riguardanti l'Amministrazione regionale nel suo complesso e le altre amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli interventi collegati ai POR e in quelle a valere sull'AT per gli interventi contingenti e temporanei destinati alle sole strutture deputate alla gestione dei fondi e per le operazioni rivolte alla valutazione, comunicazione, monitoraggio e miglioramento delle *performance* delle politiche incluse nei programmi<sup>855</sup>.

Per quanto riguarda la *governance* del PRA, il responsabile politico della sua attuazione è il Presidente della Regione, mentre il responsabile tecnico e dell'attuazione del PRA, referente unico per la cura, il monitoraggio e la valutazione della corretta attuazione del PRA, è stato individuato nel Direttore della Direzione Generale dell'organizzazione e del personale, struttura apicale della RAS, scelta in quanto ad essa sono attribuite le principali leve del cambiamento organizzativo

---

<sup>853</sup> Al fine di rinforzare il livello di responsabilità della dirigenza regionale, nel 2012 il Consiglio Regionale è intervenuto legando il trattamento di risultato dei Dirigenti, Responsabili delle LdA, al completo utilizzo delle risorse europee. Secondo l'art. 3, c. 3, della LR 15 marzo 2012, num 6, il mancato utilizzo delle risorse comunitarie nei termini previsti dai rispettivi regolamenti e dalle relative direttive regionali, che comporti il disimpegno automatico da parte dell'UE delle risorse assegnate, implica, per i dirigenti responsabili di azione, una riduzione del trattamento di risultato non inferiore al 50 per cento. A tal fine saranno definite le direttive che fissano i criteri e le modalità di attuazione delle previsioni dell'art 3. Questo sistema entro dicembre sarà raccordato con il sistema di valutazione delle performance applicato nell'amministrazione regionale.

<sup>854</sup> Per una vision più dettagliata delle azioni indicate dal PRA si rimanda al documento, p. 14 ss.

<sup>855</sup> In particolare, l'AT «sarà utilizzata per soddisfare capacità tecnico-scientifiche e know-how su tematiche rilevanti, non presenti nell'amministrazione al fine di migliorare la strategia e la qualità dei processi di gestione, comunicazione e valutazione di interventi complessi (es. Smart specialisation, Aree Interne, sviluppo urbano, ricerca, partenariato, inclusione sociale) e solo temporaneamente per supportare le attività amministrative correnti nella fase di realizzazione e messa a regime del PRA», p. 32. Per un'analisi dell'avanzamento dell'attuazione del PRA si rimanda alle schede presentate dalla Responsabile del PRA durante il Comitato di Sorveglianza del POR FESR del 6-7 ottobre 2016, disponibili al link: [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_633\\_20161010124643.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_633_20161010124643.pdf).

connesso al PRA, vedendosi attribuite competenze specifiche in materia di organizzazione, riforma, gestione e sviluppo delle risorse umane, formazione, sistemi informativi e sul Piano delle performance e dei sistemi di valutazione.

Il Responsabile del PRA si avvale di un'unità organizzativa flessibile e temporanea, l'Unità di progetto<sup>856</sup>, operante presso la Direzione dell'Organizzazione del Personale che avrà il compito di assistere il responsabile del PRA nelle attività di monitoraggio ed implementazione dei singoli interventi e di collaborazione con le AdG FESR e FSE e i rappresentanti delle Direzioni generali dei Servizi individuati quali responsabili degli interventi.

È inoltre previsto un Comitato Tecnico di Pilotaggio, composto dai rappresentanti delle AdG dei POR FESR e FSE, dall'AdA, dall'Autorità di Certificazione e dal responsabile dell'Unità di progetto, con l'incarico di assicurare l'unitarietà e lo stati di realizzazione degli interventi di miglioramento amministrativo, in stretto raccordo col responsabile dell'Unità di progetto di coordinamento tecnico della Programmazione unitaria<sup>857</sup>.

## **5.2 La riorganizzazione della *governance* per la gestione e l'attuazione dei POR**

Come visto nelle pagine precedenti, la nuova programmazione 2014-2020 si apre con la necessità di riformare la struttura organizzativa dell'Amministrazione regionale e il riparto di competenze e di responsabilità interne, al fine di assicurare un miglior coordinamento politico e tecnico tra le diverse autorità e servizi coinvolti nella gestione e nell'attuazione dei programmi, la complementarità e l'unitarietà degli interventi previsti nei diversi programmi e l'efficacia e l'efficienza dell'intero sistema.

Nelle pagine seguenti si illustrerà come è stata effettivamente riformata l'organizzazione regionale per rispondere alle necessità suddette e, quindi, come si conforma il sistema di *governance* per i fondi strutturali nell'attuale periodo di programmazione.

---

<sup>856</sup> Istituita secondo l'art. 26 della L.R. n. 31/98 come modificato dall'art. 10 della L.R. 24/2014.

<sup>857</sup> Al fine della corretta attuazione del PRA, anche le AdG POR FESR e POR FSE hanno modificato la propria struttura organizzativa interna la cui illustrazione può essere trovata nel paragrafo ad esse dedicate del presente capitolo.

### 5.2.1 *Assicurare il coordinamento tra le Autorità responsabili della gestione dei programmi: la Cabina di Regia e l'Unità di progetto*

Il nuovo approccio alla programmazione, come detto nelle pagine precedenti, prevede un'articolazione di obiettivi comuni, per tutte le fonti finanziarie attivabili, sia europee che nazionali e regionali, nonché la concentrazione, l'integrazione e la specializzazione delle risorse finanziarie.

Per rispondere alle esigenze poste da tale approccio, assicurare l'unitarietà della programmazione, ovvero il legame tra il programma di governo e l'individuazione delle priorità strategiche e il coordinamento tra gli interventi predisposti a valere sui diversi fondi, si è reso necessario individuare una struttura di coordinamento politico e tecnico che potesse affrontare, sin da subito, i problemi connessi all'attuazione dei programmi, garantendo, al contempo, il rispetto degli impegni assunti e la sinergia tra i fondi.

Tale struttura è stata indicata nella Cabina di Regia, coadiuvata, a livello tecnico, dall'Unità di progetto di coordinamento tecnico<sup>858</sup>.

La Cabina di regia è coordinata dal Presidente o da un suo delegato ed «è composta è composta dall'Assessore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, dall'Assessore dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale, dall'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio, in quanto responsabili delle strutture in cui sono collocate le Autorità che sovrintendono alla sorveglianza ed alla gestione dei programmi cofinanziati. Alla Cabina di regia partecipano, in base a specifiche esigenze, tutti gli Assessori coinvolti a vario titolo nell'attuazione della Programmazione Unitaria. La Cabina di regia per i propri lavori si avvale di una segreteria composta dal personale del Centro Regionale di Programmazione e del supporto della Unità di progetto di coordinamento tecnico»<sup>859</sup>. Alla Cabina di Regia partecipano anche le AdG dei programmi.

Compiti e funzioni della Cabina di regia sono: coordinare tutti i processi della programmazione unitaria; proporre le priorità nell'azione amministrativa per assicurare la selettività e la concentrazione degli interventi; verificare la coerenza con gli indirizzi contenuti nel PRS delle proposte progettuali della programmazione territoriale provenienti dagli Enti locali in forma aggregata e le relative fonti di

---

<sup>858</sup> Delibere n. 37\_5/2013 "Documento Strategico Unitario e delle priorità di finanziamento della Regione Sardegna per il ciclo di programmazione 2014-2020 dei fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune" e n. 19\_9/2014 "Atto di indirizzo strategico per la programmazione unitaria 2014-2020" e n. 9\_16/2015 "Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014-2020".

<sup>859</sup> Delibera 9\_16/2015, p. 3.



finanziamento, confrontandosi con la Conferenza Regione-Enti Locali; valutare, su segnalazione della Unità di progetto, eventuali discrasie o ritardi nell'attuazione dei Programmi e proporre alla Giunta soluzioni in ordine alla modifica/integrazione degli stessi al fine di assicurare gli impatti programmati (economici, finanziari e socio territoriali); verificare la coerenza programmatica dei programmi di spesa in riferimento agli obiettivi e ai risultati attesi dei Programmi e ne garantisce l'allineamento con il PRS; coordinare i processi di negoziazione e le attività con le Autorità comunitarie e nazionali competenti e le linee di intervento della Cooperazione Territoriale Europea; elaborare proposte per l'aggiornamento del PRS.

La Cabina di regia si riunisce su richiesta del Presidente, delle AdG o di qualsiasi altro Assessore coinvolto nell'attuazione della programmazione unitaria, nel caso in cui vi siano questioni da discutere in merito alla programmazione e all'attuazione degli interventi. È assistita da una segreteria tecnica.

L'Unità di progetto di coordinamento tecnico, incardinata presso l'Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio, è composta dal Direttore del Centro Regionale di Programmazione, che la coordina, dalle AdG dei fondi FESR, FSE e FEASR, dall'Autorità di Programmazione del fondo FSC, dalle Autorità di Certificazione e Audit e dal Responsabile del PRA. Vi partecipano, in base a specifiche esigenze, anche i Direttori generali degli Assessorati coinvolti a vario titolo nell'attuazione della Programmazione Unitaria. L'Unità, assistita da una segreteria tecnica, opera in collegamento con la Cabina di regia e si avvale di una segreteria tecnico-operativa di supporto composta dal personale del Centro Regionale di Programmazione «L'Unità svolge le seguenti funzioni: attua gli indirizzi della Giunta regionale e predispone rapporti per la verifica periodica dell'attuazione degli interventi programmati; coordina i processi di monitoraggio della Programmazione Unitaria; verifica la rispondenza tecnica fra gli interventi programmati e le strategie di sviluppo per la Regione Sardegna definite nel PRS; elabora documenti e proposte per la definizione di intese con gli Enti e le Amministrazioni territoriali necessari per il conseguimento degli obiettivi della Programmazione Unitaria; coordina dal punto di vista tecnico le attività necessarie al perseguimento degli obiettivi di concentrazione delle risorse, integrazione fra i differenti fondi; progetta, implementa e gestisce il sistema informativo per il Monitoraggio e la Valutazione della Programmazione Unitaria; coordina le attività di comunicazione dei diversi Programmi al fine di evitare sovrapposizioni o discrasie comunicative; fornisce supporto tecnico specialistico agli uffici dell'Amministrazione su materie inerenti la Programmazione Unitaria; definisce le modalità tecnico operative di integrazione tra i fondi comunitari, nazionali e regionali; sovrintende il monitoraggio complessivo (fisico, finanziario e procedurale) inerente l'attuazione dei differenti Programmi e, verificati gli eventuali

scostamenti, informa la Cabina di regia e, su mandato di quest'ultima, propone soluzioni di riprogrammazione; propone alla Cabina di regia le linee attuative della Cooperazione Territoriale Europea»<sup>860</sup>. All'interno dell'Unità di progetto, poi, vengono discusse preliminarmente e a livello tecnico le questioni che, in sede di Cabina, saranno affrontare sul piano politico.

Come la Cabina di regia, si riunisce su proposta del coordinatore o di uno degli altri membri o su richiesta di un Direttore Generale coinvolto nella programmazione e, solitamente, prima della riunione della Cabina di regia poiché ne istruisce i lavori.

### 5.2.2 *Le Autorità di Gestione*

Secondo quanto disposto dall'art. 125 del RDC, l'AdG dei programmi operativi ha la responsabilità primaria della gestione del POR conformemente al principio della sana gestione finanziaria, della buona esecuzione delle azioni previste dal programma stesso e del raggiungimento dei relativi risultati, attraverso la messa in opera di tutte le azioni di carattere organizzativo e procedurale necessarie al fine di assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie ed il rispetto della normativa europea e nazionale. In virtù delle sue responsabilità, l'AdG è la prima interlocutrice per la Commissione Europea in merito alla gestione e all'attuazione dei POR; è infatti compito dell'AdG elaborare e presentare alla Commissione le relazioni di attuazione annuali e finali previste dall'art. 50 RDC.

L'AP, declina in maniera più specifica quanto disposto dal RDC, in particolare in merito alle caratteristiche dell'AdG, ai requisiti<sup>861</sup> e alle modalità per la sua designazione, alla struttura organizzativa e alle procedure e gli strumenti da essa utilizzati<sup>862</sup>.

L'AdG dev'essere individuata in una persona fisica avente le professionalità adatte alla funzione e al ruolo che deve ricoprire e dev'essere collocata in una posizione di staff o di diretto riporto ai vertici di riferimento dell'Amministrazione (posizione di dirigenza), così da assicurare il più stretto coordinamento con i vertici decisionali apicali, e in netta separazione gerarchica e funzionale rispetto all'AdA.

---

<sup>860</sup> Ibidem, pp. 4-5.

<sup>861</sup> I requisiti che deve possedere l'AdG sono indicati nell'Allegato XIII del RDC

<sup>862</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia. Allegato II: Elementi salienti della proposta di SI.GE.CO 2014-2020*, settembre 2014. Testo disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/AP\\_ITALIA\\_Allegato\\_II\\_Proposta\\_SIGECO.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/AP_ITALIA_Allegato_II_Proposta_SIGECO.pdf)

La sua designazione avviene con atto adottato dall'Amministrazione titolare del programma, sulla base del parere dell'AdA che «valuta la conformità delle autorità ai criteri relativi all'ambiente di controllo interno, alla gestione del rischio, alle attività di gestione e di controllo e alla sorveglianza definiti all'allegato XIII» (art. 124, par. 2, RDC)<sup>863</sup>. Il parere dovrà essere emanato entro 60 giorni dal ricevimento dell'atto di nomina dell'AdG e della descrizione delle funzioni e delle procedure della stessa, soltanto con esso l'AdG potrà espletare in pieno le attività di sua competenza<sup>864</sup>. Successivamente, il provvedimento di designazione è notificato alla Commissione (art. 124, par. 1, RDC), accompagnato dalla valutazione del PRA presentato dall'AdG<sup>865</sup>.

L'Autorità di gestione si avvale di procedure e strumenti idonei a garantire la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate. In particolare, l'Autorità di Gestione: utilizza, per la propria attività, adeguati strumenti di pianificazione, nonché metodologie e procedure standard (codificate in apposita manualistica); attiva procedure di *quality review* rispetto alle attività espletate dalle unità operative, dalle unità di verifica di I livello e dagli Organismi Intermedi; utilizza un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un intervento qualora l'Autorità di gestione sia anche un beneficiario nell'ambito del programma operativo; utilizza adeguate procedure di archiviazione dei documenti riguardanti le operazioni gestionali, anche su supporti elettronici, in modo da assicurare la tracciabilità dell'iter delle operazioni e la reperibilità dei relativi atti; utilizza procedure telematiche nei rapporti con i beneficiari, assicurando una informativa completa sulle opportunità offerte dai fondi e sulle relative procedure di gestione e controllo; attiva un efficace sistema di controllo di gestione (SI.GE.CO), per assicurare la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate e l'ammissibilità delle relative spese; prevede misure specifiche di prevenzione delle irregolarità, nonché procedure per il recupero delle risorse indebitamente versate ai beneficiari, d'intesa con l'Autorità di certificazione del programma; garantisce

---

<sup>863</sup> Soltanto dopo aver ottenuto il parere di conformità da parte dell'AdA, l'AdG è autorizzata a presentare domande di pagamento alla Commissione Europea.

<sup>864</sup> In caso di mancato rilascio del parere di conformità, a seconda dell'entità delle azioni correttive che, secondo l'AdA, l'AdG dovrà porre in essere, verrà stabilita una tempistica precisa per l'adeguamento alle prescrizioni rilevate. Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia. Allegato II...*, cit., p. 2.

<sup>865</sup> Secondo il paragrafo 5 dell'art. 124 RDC, l'AdA ha il compito di monitorare e verificare il mantenimento dei requisiti di designazione dell'AdG. Nel caso in cui «i risultati degli audit e dei controlli esistenti mostrino che l'autorità designata non ottempera più ai criteri di cui al paragrafo 2, lo Stato membro stabilisce, a un livello appropriato e tenuto conto della gravità del problema, un periodo di prova, durante il quale sono attuate le necessarie azioni correttive. Qualora l'autorità designata non attui le necessarie azioni correttive entro il periodo di prova stabilito dallo Stato membro, lo Stato membro, al livello appropriato, pone termine a tale designazione» e avvia la procedura per designare una nuova AdG.

standard di trasparenza finalizzati a massimizzare la visibilità degli interventi comunitari tramite la pubblicazione, tra l'altro, dei bandi, degli obiettivi e dei risultati raggiunti, degli stati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario; comunica al responsabile del PRA le informazioni contenute nella pista di controllo (allegato C del PRA)<sup>866</sup>.

### 5.2.2.1 L'AdG del POR FESR

AdG per il POR FESR è individuata nel Centro Regionale di Programmazione (CRP), incardinato nell'Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio, nella figura della dott.ssa Graziella Pisu<sup>867</sup>.

L'Autorità di Gestione ha la responsabilità di tutte le attività connesse al POR FESR, interagisce con gli organi politici regionali, con gli uffici della Commissione europea, coi Ministeri competenti e con il Partenariato istituzionale, economico e sociale. Inoltre, coordina le attività degli Assessorati regionali, degli organismi intermedi e dei beneficiari per il corretto utilizzo delle risorse del POR FESR; vigila affinché tutte le attività di sorveglianza, monitoraggio, controllo, comunicazione e valutazione siano adeguatamente svolte; si accerta che la parità tra uomini e donne, la non discriminazione e il rispetto ambientale siano sempre assicurati.

Al fine di rispondere ai criteri per la designazione, supportare al meglio l'attuazione del PRA, assicurare un'efficace raccordo con le strutture di attuazione interne ed esterne e un'efficiente gestione di tutte le fasi della programmazione, l'AdG si è organizzata secondo una struttura a matrice flessibile, il "Gruppo di Lavoro a supporto dell'Autorità di Gestione", costituito presso il CRP a supporto dell'AdG<sup>868</sup>. Articolato in Gruppi di Lavoro (GdL), suddivisi per OT e tematiche trasversali, assicura l'operatività della struttura, il corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti dell'AdG e il sostegno a tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione del programma e ai beneficiari. Esso svolge le funzioni previste dagli artt. 56 e 125 del RDC; il coordinatore del GdL svolge funzioni di AdG conformemente al principio della sana gestione finanziaria.

<sup>866</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia. Allegato II...*, cit., pp. 3-4.

<sup>867</sup> L'incarico di AdG è stato conferito con Decreto dell'Assessore alla Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio n. 520 del 9 dicembre 2015, sulla base degli indirizzi contenuti della DGR 23/10 del 12 maggio 2015. Precedentemente, il dirigente di riferimento era il direttore pro-tempore del CRP, ma, avendo assunto la funzione di coordinatore dell'Unità di progetto di coordinamento tecnico (DGR 9/16), si è ritenuto opportuno affidare il compito ad un soggetto diverso, soprattutto per mantenere una chiara definizione di ruoli, funzioni e responsabilità ed evitare un eccessivo carico di lavoro in capo allo stesso soggetto.

<sup>868</sup> Determinazione del Centro Regionale di programmazione prot. n. 11838, rep. N. 870 del 15 dicembre 2015

Il GdL a supporto dell'AdG è costituito da<sup>869</sup>:

- I referenti tecnici, che operano a supporto diretto dell'AdG per l'espletamento delle sue funzioni, oltre che per favorire il collegamento con l'Unità di progetto di coordinamento tecnico della programmazione unitaria, predisporre e conservare i pareri di coerenza programmatica istruiti dai responsabili di Asse e verificare, in raccordo con essi e gli ulteriori referenti dell'AdG, la corretta applicazione delle procedure e dei criteri di selezione;
- La Segreteria organizzativa del Comitato di Sorveglianza, che cura i rapporti con i componenti del Comitato di sorveglianza (CDS), l'organizzazione delle riunioni e l'assistenza al loro svolgimento, i flussi documentali con l'AdG e la redazione dei verbali;
- I Referenti per la Comunicazione, i quali supportano l'AdG e i Referenti di Asse nell'applicazione della normativa in tema di informazione e comunicazione, nell'attuazione del Piano di Comunicazione (predisposto dall'AdG) e nelle relazioni col pubblico;
- I Referenti in materia di appalti e contratti pubblici, i quali supportano l'AdG e i referenti di Asse ai fini del rispetto della normativa in materia di appalti e contratti pubblici;
- I Referenti per il raccordo con il Bilancio regionale, che svolgono attività di supporto per gli aspetti contabili del POR al fine del rispetto della normativa in tema di bilancio;
- I Referenti per i regimi di aiuti, che supportano l'AdG e i Referenti di Asse nella verifica del rispetto delle procedure e degli adempimenti in materia di aiuti di stato;
- Referenti per il miglioramento e il rafforzamento amministrativo, i quali supportano l'AdG nella corretta attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo e curano i rapporti con il responsabile del Piano.
- I Responsabili e i Referenti di Asse (uno per ciascun Asse prioritario indicato nel POR FESR), individuati allo scopo di verificare l'attuazione del POR, i quali offrono supporto diretto all'AdG, collaborano con l'Unità di progetto di coordinamento tecnico della programmazione unitaria, predispongono e

---

<sup>869</sup> Le informazioni a riguardo sono riprese dalla delibera suddetta e possono essere trovate al seguente link: <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=297457&v=2&c=12953>

conservano i pareri di coerenza programmatica, verificano la corretta applicazione delle procedure e dei criteri di selezione<sup>870</sup>;

- I Responsabili e Referenti per il Controllo di I livello, irregolarità, recuperi e misure antifrode, che curano il corretto adempimento delle prescrizioni regolamentari in materia di controlli e misure antifrode (art. 125 commi 4,5 e 6) e il rispetto degli adempimenti a carico degli Stati membri (art. 122, comma 2).
- I Responsabili e Referenti per il monitoraggio, i quali sono responsabili per il corretto adempimento delle prescrizioni in materia di Sistema informativo dell'AdG, predispongono la documentazione di supporto all'AdG nelle relazioni con l'IGRUE e l'Agenzia per la Coesione Territoriale in tema di monitoraggio, assicurano il corretto funzionamento e utilizzo del Sistema informativo di monitoraggio e controllo (SMEC) e curano i rapporti con gli utenti, interni ed esterni all'Amministrazione regionale;
- I Referenti Principi orizzontali e obiettivi strategici trasversali (“partenariato e governance multilivello”, “per i Diritti e le Pari opportunità”, “per lo Sviluppo Sostenibile”, “per il Cambiamento demografico”) con il compito di supportare l'AdG nell'esecuzioni degli adempimenti previsti in tali materie e quelli indicati dall'art. 5 dell'Allegato I al RDC;
- I Responsabili e Referenti per le strategie programmatiche trasversali “Strategia S3” e “Approccio territoriale”, che curano il coordinamento e la supervisione, rispettivamente, delle iniziative legate all'attuazione della S3 regionale, realizzate con l'intervento del POR FESR e di quelle di sviluppo locale di tipo partecipativo e degli investimenti territoriali integrati realizzati con l'intervento del FESR, in ambito urbano e nelle aree interne individuate nel territorio regionale, ivi comprese quelle inserite nella Strategia.

L'Autorità di Gestione viene supportata inoltre, per le attività di Valutazione del Programma, da esperti interni del Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici o esterni, con un ruolo di indipendenza.

Attualmente, l'AdG è in attesa del parere di conformità da parte dell'AdA quindi<sup>871</sup>, può portare avanti tutte le sue funzioni fuorché presentare domande di pagamento alla Commissione.

---

<sup>870</sup> Per informazioni più dettagliate circa il ruolo, le funzioni e le competenze dei responsabili e referenti di Asse si rimanda all'art. 3 della Determinazione prot. n. 11838, rep. N. 870.

<sup>871</sup> Previsto per la fine di dicembre 2016.

### 5.2.2.2 L'AdG del POR FSE

L'Autorità di Gestione (AdG) del POR FSE è rappresentata dalla Direzione Generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, nella persona del Direttore generale Eugenio Annicchiarico, ed è responsabile della corretta attuazione del POR, in conformità al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria<sup>872</sup>.

Nello specifico: coordina il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei progetti ammessi a finanziamento. L'azione di monitoraggio è svolta attraverso applicativi informatici dedicati, i cui dati vengono trasmessi al Sistema Nazionale di Monitoraggio del MEF-IGRUE; svolge attività di controllo di primo livello (o ordinario) ed è chiamata a verificare sia la conformità di prodotti e servizi cofinanziati rispetto ai provvedimenti di approvazione che l'effettiva esecuzione e la conformità delle spese dichiarate dai beneficiari rispetto alla normativa comunitaria, nazionale, regionale; è responsabile della valutazione e ne assicura il corretto svolgimento attraverso l'affidamento delle attività a soggetti interni ed esterni all'Amministrazione Regionale; ha il compito di dare attuazione e sorveglianza al Piano di comunicazione approvato dalla Commissione Europea, agli interventi informativi rivolti ai beneficiari potenziali ed effettivi e agli interventi informativi e pubblicitari destinati alla collettività; in linea con le disposizioni del Regolamento 1303/2013, definisce e coordina la procedura di gestione delle irregolarità e delle misure antifrode sulle operazioni finanziate con il POR FSE 2014-2020<sup>873</sup>.

---

<sup>872</sup> Come l'AdG POR FESR, anche la presente è in attesa del parere di conformità da parte dell'AdA che dovrebbe pervenire entro la fine di dicembre 2016, quindi, sebbene siano partite alcune attività relative alla programmazione 2014-2020 ancora non vi è stata ancora spesa.

<sup>873</sup> Importante sottolineare che la gestione delle risorse è in parte demandata all'AdG e, di conseguenza, al Servizio di Supporto, per ciò che riguarda le attività trasversali e le azioni a favore del lavoro, della formazione e della politica di coesione, ma, in maggior misura, è demandata ai responsabili di azioni inseriti nelle Direzioni generali dei diversi Assessorati (Assessorato della Pubblica Istruzione, per le risorse relative alla scuola, all'Università e, in parte, alla ricerca; Agenzia del lavoro – ASPA – per le risorse per i tirocini e i master; Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale per le risorse relative all'inclusione sociale). Tutto confluisce nell'AdG, ma, con varie delibere di Giunta, le risorse sono attribuite ai diversi responsabili di azione per l'attuazione delle azioni ad essi demandate, in una struttura organizzativa di tipo decentrato e policentrica. L'assegnazione delle risorse è comunque di tipo accentrato: la Giunta, sulla base delle indicazioni della Cabina di Regia, assegna con delibera le risorse alle diverse Direzioni Generali per attuare le relative azioni di competenza; la Direzione Generale, a quel punto, invia all'AdG una proposta di intervento (solitamente un bando), su cui il Servizio di Supporto esprime il proprio parere di conformità al POR; una volta acquisito il parere di conformità, la Direzione Generale può pubblicare l'avviso e, contestualmente, l'AdG fa partire l'assegnazione delle risorse dal punto di vista contabile. Da tale momento la Direzione Generale è responsabilizzata sulla spesa. Tale sistema di assegnazione delle risorse è diverso dalla precedente programmazione quando, una volta che la Giunta deliberava, tutte le risorse venivano direttamente assegnate alle Direzioni Generali dei diversi Assessorati, col rischio che non venissero spese. Col sistema attuale vi è un maggior controllo e, in caso di mancata spesa, le risorse rientrano nel bilancio dell'AdG (intervista al Direttore del Servizio di Supporto).

A supporto dell'AdG è stato costituito, già a partire dalla precedente programmazione<sup>874</sup>, il Servizio di supporto all'Autorità di Gestione del POR FSE, sempre all'interno della DG dell'Assessorato del Lavoro, Formazione Professione, Cooperazione e Sicurezza Sociale, guidata dal Direttore del Servizio, con compiti di coordinamento tra i Gruppi di Lavoro del Servizio, tra questi e l'AdG, tra l'AdG e le altre Autorità e soggetti coinvolti, a diversi livelli e titoli, nella gestione dei programmi (es. Responsabili di Azione nei diversi Assessorati), di contatto con le istituzioni nazionali e europee, e di rappresentanza dell'AdG nelle riunioni della Cabina di Regia e dell'Unità di progetto di coordinamento tecnico<sup>875</sup>.

Il Servizio di supporto ha competenza in merito all'istruttoria degli atti dell'AdG, verifica dell'andamento e dell'attuazione del programma, acquisizione degli avvisi e rilascio dei pareri di conformità<sup>876</sup>.

È organizzato per Gruppi di Lavoro (GdL) caratterizzati da flessibilità operativa e costitutiva, operanti sia all'interno che all'esterno del Servizio e della Direzione Generale, nonché dell'Amministrazione regionale. Tale organizzazione, suscettibile di essere modificata a seconda delle esigenze dell'AdG, prevede che ciascun GdL abbia un funzionario referente con compiti di organizzazione del lavoro e di interfaccia col Direttore del Servizio e con l'esterno.

Ciascun GdL ha competenza di contenuti sulle attività del FSE (i quattro Assi del POR 2014-2020, gli strumenti di ingegneria finanziaria, il ruolo di Organismo Intermedio – OI - del PON Garanzia Giovani), più una competenza attinente a uno o più attività trasversali dell'AdG (regolamenti, CdS, tecnostruttura, valutazione, monitoraggio, assistenza tecnica, bilancio e controlli). Tutti i componenti del GdL lavorano potenzialmente su tutte le attività (e ciascun componente può appartenere a più GdL), ma il referente organizza il lavoro secondo le indicazioni e le priorità definite dal Direttore del Servizio, fermo restando l'approccio collegiale che deve caratterizzare l'attività del Gruppo e del Servizio in generale<sup>877</sup>.

---

<sup>874</sup> Il Servizio di Supporto nasce nel 2011, per supportare l'AdG durante la programmazione 2007-2013, che, proprio durante quella programmazione, era stata stabilita per la prima nella Direzione Generale dell'Assessorato al Lavoro, dato che nella programmazione 2000-2006 era presente un'unica AdG. Il Servizio di Supporto si rendeva necessario poiché la Direzione Generale non aveva una struttura sua come, invece, l'avevano i Servizi, per tale ragione è stato creato tale Servizio apposito che ha un ruolo di staff nei confronti dell'AdG.

<sup>875</sup> Attualmente il dott. Luca Galassi. Compito del Direttore è coordinare la programmazione e far partire le proposte di programmazione e firmare gli atti relativi ai contratti con il valutatore, l'AT, per le attività relative all'ingegneria finanziaria e, in generale, tutte quelle attività di natura trasversale.

<sup>876</sup> Attualmente, inizi dicembre 2016, il Servizio si occupa principalmente della chiusura della programmazione 2007-2013, prevista per il 31 marzo 2017.

<sup>877</sup> Nello specifico, i GdL sono: Gruppo A "Asse 1, atti generali dell'AdG, CdS, tecnostruttura"; Gruppo B "Asse 2, valutazione, partenariato economico-sociale, ITT"; Gruppo C "Asse 3, monitoraggio, assistenza tecnica"; Gruppo D "Asse 4, PRA, comunicazione"; Gruppo E "strumenti di



Sono poi presenti competenze che, per la loro natura trasversale, abbracciano contenuti e attività dei diversi GdL e, perciò, necessitano di un supporto omogeneo e continuo che garantisca un'azione amministrativa puntuale ed efficace. Si tratta, in particolare, da una parte, dell'istruttoria dei pareri di conformità dell'AdG e della gestione dei contratti e delle convenzioni in capo al Servizio; dall'altra, del caricamento delle determinazioni di liquidazione e di pagamento sul sistema SAP (funzione diversa da quelle per cui è competente il Gruppo bilancio)<sup>878</sup>.

Il Servizio è composto da 21 funzionari più il Direttore, suddivisi tra i GdL (per ciascun Gruppo 6 componenti), ma che possono far parte di due o più GdL contemporaneamente. Solo nei casi delle funzioni trasversali "Servizi ausiliari" e "Istruttoria pareri di conformità" è presente un unico funzionario specificatamente dedicato<sup>879</sup>.

Per quanto riguarda la nuova programmazione, uno dei problemi principali in questa fase di avvio è il fatto che sono disponibili meno risorse per le attività trasversali (monitoraggio, comunicazione, AT, valutazione, controlli affidati all'esterno), quindi si cerca di risolvere tale problema rafforzando la struttura e le competenze interne all'AdG, rafforzamento che si sta portando avanti tramite la nuova articolazione organizzativa del Servizio per GdL e le azioni previste nel PRA (la maggior parte delle risorse per il PRA sono a valere sul FSE)<sup>880</sup>.

### 5.2.3 Il Controllo di I livello

Il RDC dispone che l'AdG verifichi la corretta esecuzione dei progetti finanziati attraverso controlli di I livello (art. 125, par. 4, 5 e 7) al fine della certificazione della spesa e, quindi, della sua rendicontazione. I controlli si dividono in controlli su progetti a "titolarità" (es. appalti), direttamente gestiti dai responsabili di azione, in cui il beneficiario finale delle risorse è la stessa Regione responsabile dell'attuazione del progetto e della spesa, e a "regia" (es. interventi a regime di concessione amministrativa), in cui i beneficiari finali sono soggetti differenti dalla Regione e quindi esiste un ulteriore livello di spesa rispetto a quello

---

ingegneria finanziaria, gestione bilancio e SAP"; Gruppo F "funzioni di OI del PON IOG/Garanzia giovani, coordinamento controlli di competenza dell'AdG". L'attuale composizione è stata definita con ordine di servizio del Direttore del Servizio del 1° settembre 2016.

<sup>878</sup> Oltre a quelle richiamate, le funzioni trasversali sono anche la Segreteria del Servizio, il Protocollo e i Servizi Ausiliari.

<sup>879</sup> Le informazioni riportate sono state elaborate a partire dalla Determinazione n. 0054731/6024 del 10 dicembre 2015, del Direttore Generale della Direzione Generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale e dall'intervista condotta al Direttore del Servizio.

<sup>880</sup> Intervista al Direttore del Servizio di Supporto.

regionale. Nell'attività di controllo dev'essere garantita la separazione funzionale, quindi, chi gestisce non deve controllare e questo è valido soprattutto per gli interventi a titolarità (dev'essere garantita la terzietà del controllore).

L'attività di controllo di I livello affianca quella di gestione e attuazione del POR FESR attraverso puntuali verifiche che accertino il rispetto del principio fondamentale della sana gestione finanziaria.

Il controllo di I livello, di tipo amministrativo/contabile desk sul 100% delle operazioni da certificare, verifica la corretta esecuzione dei progetti finanziati dal POR FESR e la conformità delle spese sostenute dai beneficiari rispetto alle norme comunitarie e nazionali in materia di aiuti di stato, ambiente, pari opportunità e non discriminazione, appalti pubblici, informazione e pubblicità. Il controllo di tipo amministrativo è integrato con attività di controllo in loco, svolte a campione o sulla base dell'ammontare del sostegno pubblico e di rischi individuati.

Inoltre il controllo di I livello predispone e aggiorna il Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO), cioè la descrizione del modello organizzativo adottato per la gestione e il controllo del POR FESR, con le funzioni degli organismi coinvolti nelle attività e le procedure<sup>881</sup>. Si occupa anche di predisporre e tenere aggiornato il Manuale per il controllo di I livello contenente indirizzi, procedure e modelli standard per uniformare l'attività dei controlli. Infine aggiorna periodicamente la metodologia di campionamento per i controlli, la definizione delle procedure di rilevazione delle irregolarità e delle adeguate misure antifrode<sup>882</sup>.

Per l'attività di controllo di I livello, l'AdG predispone la propria struttura di controllo che deve essere in posizione di terzietà rispetto ai responsabili di azione e ai beneficiari finali.

### 5.2.3.1 POR FESR

Per quanto riguarda i controlli di I livello del POR FESR, per il periodo 2014-2020, si è scelto di strutturarne l'organizzazione in senso accentrato<sup>883</sup>. Responsabile unico dei controlli di I livello è l'Ufficio di controllo, incardinato presso il CRP, a cui

---

<sup>881</sup> Il SI.GE.CO, elaborato da tutte le autorità coinvolte nella gestione dei POR (AdG, AdA e AdC) sulla base di linee guida predisposte dall'IGRUE e delle indicazioni contenute nell'Allegato II dell'AP, viene approvato dall'AdA e successivamente dall'IGRUE.

<sup>882</sup> Agli inizi di dicembre 2016, le AdG e gli Ufficio di controllo del POR FESR e del POR FSE hanno predisposto, almeno in bozza, il SI.GE.CO e il Manuale per i controlli di I livello che sono al vaglio dell'AdA ai fini dell'accreditamento dell'AdG. La risposta dell'AdA dovrebbe avvenire entro la prima metà del mese.

<sup>883</sup> Le informazioni riportate sono state estrapolate dall'intervista condotta al Responsabile dell'Ufficio di controllo di I livello del POR FESR 2014-2020.

si affiancano le Unità di controllo, costituite presso le Direzioni Generali dei diversi Assessorati che gestiscono linee di attività del POR FESR, coordinate da un unico referente nominato dall'Assessore di riferimento (una persona per ogni Assessorato che gestisce linee di attività), con il compito di preparare il fascicolo delle spese e inviarlo all'Ufficio di controllo tramite sistema informativo SMEC della Regione Sardegna<sup>884</sup>.

Per meglio spiegare, l'Ufficio di controllo è l'unico responsabile per tutte le operazioni del POR FESR e presso gli Assessorati è presente un'Unità di controllo con un referente con il compito di fare da tramite tra il Responsabile di linea e il controllore presso l'Ufficio. Il responsabile di linea negli Assessorati predisporrà il fascicolo digitale, lo caricherà sullo SMEC e attiverà l'Unità di controllo di riferimento per verificare che, all'interno del fascicolo, siano presenti tutte le informazioni necessarie al controllo di I livello. Il Referente dell'Unità di controllo<sup>885</sup> verificherà che il fascicolo sia effettivamente pronto e lo invierà, tramite SMEC, all'Ufficio di controllo che opererà il controllo di I livello. A questo punto, l'Ufficio di controllo di I livello avrà 60 giorni di tempo per effettuare le verifiche necessarie. In questo modo il lavoro diventa più gestibile e pianificabile rispetto a quanto succedeva nella precedente programmazione, in quanto i responsabili di azione dovranno predisporre i fascicoli entro tempi determinati.

All'interno dell'Ufficio di controllo sarà presente un referente per ogni linea di azione che verificherà che la documentazione sia arrivata e sia completa e trasferirà il capitolo a chi di competenza all'interno dell'Ufficio per il controllo vero e proprio.

Come conseguenza dell'accentramento delle competenze in questione, l'Ufficio di controllo ha rafforzato la sua composizione. Esso è organizzato in GdL ed è formato da un Dirigente responsabile e da un referente regionale; si avvale, per lo svolgimento dei controlli, di una assistenza Tecnica interna (19 collaboratori Co.co.Co., di cui 4 senior e 15 junior) più l'Assistenza Tecnica Cogea con la quale la RASA ha in essere un contratto di 4 anni (rinnovabile) per la chiusura del POR FESR 2007/2013 e per la nuova programmazione 2014/2020<sup>886</sup>. I collaboratori senior, a capo dei GdL, saranno le interfacce delle Unità di controllo; a ciascun

<sup>884</sup> Attualmente, il sistema informativo SMEC è ancora in fase di test e non è completamente operativo in quanto non sono presenti tutte le spese, per tale ragione l'Ufficio di controllo ha necessità del fascicolo cartaceo.

<sup>885</sup> Non è necessario che i referenti delle Unità di controllo siano in posizione di terzietà, in quanto il loro compito non è quello di effettuare il controllo, bensì quello di fare da tramite tra i responsabili di linea e l'Ufficio di controllo, unico titolare dei controlli di I livello.

<sup>886</sup> L'AT esterna, presente già nella programmazione 2007-2013, avrà il compito di assistere l'Ufficio di controllo nella chiusura del precedente programma e nella gestione dell'attuale 2014-2020 per le attività di controllo e la predisposizione del Manuale per i controlli di I livello (attualmente in bozza) e attuazione del manuale di gestione e controllo (SI.GE.CO)

senior è demandato il controllo su alcune linee di azione che gestisce autonomamente, ripartendo il lavoro tra i collaboratori junior ad esso assegnati (4), che eseguiranno i controlli desk su tutte le operazioni e i controlli in loco, a campione, estratti con una corretta analisi dei rischi<sup>887</sup>.

L'attuale organizzazione è stata scelta per risolvere le criticità e le inefficienze rilevate nel sistema di controllo della precedente programmazione. Infatti, il sistema di controllo di I livello del POR FESR 2017-2013 era di tipo decentrato, ovvero, era presente un Ufficio di controllo presso l'AdG (presente anche nell'attuale programmazione) e una serie di altri uffici di controllo, sempre in posizione di terziari età, presso le DG che gestivano linee sul POR. Compito di questi uffici era di effettuare il controllo delle operazioni e dei progetti portati avanti dall'Assessorato di riferimento, mentre compito dell'Ufficio di controllo era di coordinare l'attività di tali uffici. Tale sistema organizzativo ha però mostrato gravi carenze e seri problemi di efficacia collegabili, soprattutto a: mancanza di personale negli Assessorati dedicato a tempo pieno ai suddetti controlli<sup>888</sup>; mancanza di dialogo e coordinamento tra Ufficio di controllo e struttura del Responsabile di linea; qualità dei controlli non sempre positiva e affidabile. L'organizzazione accentrata dovrebbe risolvere tali problematiche e permettere una maggiore omogeneità nei controlli e una maggiore pianificazione delle attività.

L'Ufficio di controllo, oltre i compiti su esposti, è l'interfaccia dell'AdG per tutte le autorità coinvolte nel processo di controllo (altre AdG, AdC e AdA); in particolare, è il referente per la Commissione Europea, per la Corte dei Conti europea, la Corte dei Conti nazionale e per quella regionale e l'AdA; ogni volta che ci sono i controlli l'Ufficio di controllo organizza, gestisce, assiste l'AdG per i controlli, predispose le controdeduzioni ai rilievi posti da tali istituzioni nel caso di audit e gestisce le eventuali irregolarità<sup>889</sup>.

---

<sup>887</sup> Collaboratori senior e responsabile dell'Ufficio si incontrano collegialmente per fare il punto sui controlli *in itinere*, sulle priorità e sulla risoluzione di eventuali criticità che hanno necessità di una condivisione.

<sup>888</sup> Gli ufficio di controllo dovevano essere formati da un dirigente e due funzionari; poiché i dirigenti erano e son tuttora presenti in numero scarso all'interno dell'Amministrazione regionale, vi era difficoltà ad organizzare l'ufficio in modo tale che fosse garantita la sua terzietà e separazione delle funzioni in quanto, spesso, i dirigenti avevano anche altri incarichi all'interno dell'Amministrazione ed erano anche responsabili della gestione di linee di azione, quindi si doveva fare attenzione che le linee di attività da lui gestite non venissero controllate dallo stesso ufficio di controllo di cui era responsabile.

<sup>889</sup> Attualmente, l'Ufficio di controllo è impegnato nelle attività di chiusura della precedente programmazione. Per quanto riguarda la nuova programmazione, l'attività dell'Ufficio di controllo di I livello non è ancora iniziata in quanto non vi stata alcuna spesa da certificare (anche per via della mancanza di accreditamento dell'AdG).

### 5.2.3.2 POR FSE

Per quanto riguarda il sistema di controllo di I livello del POR FSE 2014-2020, questo, differentemente da quanto visto rispetto al POR FESR, è di tipo decentrato e prevede una differenziazione dei responsabili del controllo a seconda che oggetto di verifica siano operazioni a regia regionale od operazioni a titolarità regionale<sup>890</sup>.

In merito alle prime, il controllo di I livello è affidato ai responsabili di azione delle Direzioni Generali dei diversi Assessorato coinvolti nell'attuazione del POR. Il responsabile di azione è deputato al controllo di tutte le attività e delle spese effettuate dal beneficiario finale e, a tal fine, può servirsi dell'AT (Società IZI). Il controllo avviene prima del pagamento a saldo<sup>891</sup>.

Riguardo il controllo di I livello sugli interventi a titolarità, questo è affidato ad un Servizio apposito, funzionalmente separato dagli altri Servizi che gestiscono linee di azione (garantendo così la terzietà nell'attività di controllo rispetto a quella di gestione) incardinato nel Servizio di Programmazione Finanziaria: l'Ufficio di controllo di I livello. L'Ufficio è composto da sette unità tra funzionari e co.co.co, i quali supportano i primi nelle attività di controllo. Il controllo su operazioni a titolarità avviene su spese già sostenute ma non ancora certificate.

L'Ufficio di controllo ha poi il compito di controllare la regolarità delle procedure portate avanti dai responsabili di azione per l'individuazione dei beneficiari (attività che, concretamente, va dalla pubblicazione dell'avviso all'affidamento) sia per le operazioni a titolarità sia per quelle a regia.

Nell'attuale programmazione è stato individuato un ulteriore Servizio che sosterrà i responsabili di azione e l'Ufficio di controllo di I livello nelle loro attività di ispezione *in loco*: il "Servizio attività territoriali"<sup>892</sup>.

Il presente sistema organizzativo di controllo ricalca quello utilizzato nella programmazione 2007-2013 che ha dato prova di efficienza dato che il tasso di irregolarità riscontrate nelle operazioni a valere sul FSE è stato bassissimo. Tale

---

<sup>890</sup> Le informazioni riportate sono estratte dall'intervista alla Responsabile dell'Ufficio di controllo di I livello del POR FSE.

<sup>891</sup> La verifica del controllo operato dai responsabili di azione avviene da parte dell'AdG nel momento del monitoraggio.

<sup>892</sup> L'AdG ha individuato tale Servizio a supporto dell'attività di controllo in quanto la nuova disciplina regolamentare sulla semplificazione dei costi, se da una parte agevolerà l'attività di controllo nel suo complesso, dall'altra aumenterà le ispezioni *in loco* poiché l'attenzione sarà rivolta più che al mero controllo contabile, alla verifica dell'effettiva realizzazione delle operazioni. Riguardo la semplificazione dei costi, l'AdG ha istituito un GdL apposito, che racchiude diversi responsabili di azione di diversi Assessorati per favorire che lavorano per realizzare un sistema standardizzato di semplificazione per le diverse operazioni.

efficienza è conseguenza principalmente delle competenze acquisite nel corso dei diversi periodi di programmazione e della standardizzazione delle attività.

#### 5.2.4 *Il Comitato di Sorveglianza*

Il RDC dispone che, entro tre mesi dalla data di notifica allo SM della decisione della Commissione di adozione del POR, lo Stato membro e, nel caso specifico, la Regione, debba istituire, d'intesa con l'AdG e conformemente al quadro istituzionale, giuridico e finanziario nazionale e regionale, un comitato (Comitato di Sorveglianza - CdS) per sorvegliare sull'attuazione del programma stesso. Il CdS può coprire uno o più programmi e stabilisce e adotta il proprio regolamento interno (art. 47 RDC). Funzioni del CdS sono valutare l'attuazione del programma e i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi e, a tal fine, tiene in considerazione i dati finanziari e gli indicatori comuni e specifici del programma, compresi gli indicatori di risultato, i target intermedi definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e, se del caso, i risultati delle analisi qualitative ed esaminare tutti gli aspetti che incidono sui risultati del programma. Inoltre, se consultato, può esprimere un parere sulle eventuali modifiche del programma proposte dall'AdG e formulare osservazioni a quest'ultima in merito all'attuazione e alla valutazione del programma (art. 49 RDC).

Nello specifico, il CdS esamina: «a) ogni aspetto che incide sui risultati del programma operativo; b) i progressi realizzati nell'attuazione del piano di valutazione e il seguito dato ai risultati delle valutazioni; c) l'attuazione della strategia di comunicazione; d) l'esecuzione dei grandi progetti; e) l'attuazione dei piani d'azione comuni; f) le azioni intese a promuovere la parità tra uomini e donne, le pari opportunità, la non discriminazione, compresa l'accessibilità per persone con disabilità; g) le azioni intese a promuovere lo sviluppo sostenibile; h) se del caso, le condizionalità ex ante non sono soddisfatte alla data di presentazione dell'accordo di partenariato e del programma operativo, lo stato di avanzamento delle azioni volte a soddisfare le condizionalità ex ante applicabili; i) gli strumenti finanziari. [Oltre a ciò, in] deroga all'articolo 49, paragrafo 3, il comitato di sorveglianza esamina e approva: a) la metodologia e i criteri usati per la selezione delle operazioni; b) le relazioni di attuazione annuali e finali; c) il piano di valutazione del programma operativo ed eventuali modifiche dello stesso, anche quando uno dei due è parte del piano di valutazione comune a norma dell'articolo 114, paragrafo 1; d) la strategia di comunicazione per il programma operativo ed eventuali modifiche della stessa; e) eventuali proposte di modifiche al programma operativo presentate dall'autorità di gestione» (art. 110 RDC).

Il CdS si riunisce almeno una volta l'anno e, secondo il RDC, è composto «da rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri, nonché dagli organismi intermedi e da rappresentanti dei partner<sup>893</sup>». Al CdS può partecipare la Commissione Europea, tramite suoi rappresentanti, a titolo consultivo.

Per quanto riguarda la RAS, è stato deciso di istituire due CdS differenti, uno per il POR FESR e uno per il POR FSE. In merito al POR FESR, il CdS, approvato con DGR n. 44/18 dell'8 settembre 2015 e costituito con Decreto n. 520 del 9 dicembre 2015, è presieduto dall'Assessore alla Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio o, in sua assenza, dall'AdG ed è composto dai rappresentanti della Regione, del Partenariato istituzionale, economico e sociale, dei Ministeri competenti e della Commissione<sup>894</sup>. Il CdS, assistito da una segreteria tecnico-organizzativa, dall'inizio del periodo di programmazione, si è riunito due volte, il 24 settembre 2015 e il 7 ottobre 2016<sup>895</sup>.

Il CdS del POR FSE 2014-2020 è stato approvato con DGR n. 12/21 del 27 marzo 2015; è presieduto dal Presidente della Regione o, su sua delega, dall'Assessore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale ed è composto dall'AdG del POR FSE, dell'AdC e dall'AdA, dalle DG dell'Amministrazione regionale coinvolte nell'attuazione del POR (Direzione generale dei Servizi Finanziari; Direzione generale della Pubblica Istruzione; Direzione generale delle Politiche Sociali; Direzione generale della Presidenza della Regione); dai rappresentanti della Regione, del Partenariato istituzionale, economico e sociale, dei Ministeri competenti e della Commissione<sup>896</sup>. Il CdS, assistito da una segreteria tecnico-organizzativa, dall'inizio del periodo di programmazione, si è riunito due volte, il 9 maggio 2015 e il 26 maggio 2016<sup>897</sup>.

### 5.2.5 *L'Autorità di Certificazione*

Nell'ambito del sistema di gestione e controllo dei programmi operativi, l'Autorità di Certificazione (AdC) ha il compito di certificare le spese del

---

<sup>893</sup> Secondo quanto riportato dal Codice europeo di condotta sul partenariato (Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 del 7 gennaio 2014).

<sup>894</sup> Per la composizione dettagliata del CdS si rimanda al testo della delibera citata disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20150910125325.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20150910125325.pdf)

<sup>895</sup> I documenti delle riunioni del CdS POR FESR 2014-2020 sono disponibili al link: <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=278066&v=2&c=12953>.

<sup>896</sup> Per la composizione dettagliata del CdS si rimanda al testo della delibera citata disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20150410111324.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20150410111324.pdf)

<sup>897</sup> I documenti delle riunioni del CdS POR FESR 2014-2020 sono disponibili al link: <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=280416&v=2&c=13076>

programma ed elaborare e trasmettere alla Commissione Europea e allo Stato le domande di pagamento intermedie e finali.

Nello specifico: certifica che le domande di pagamento provengano da sistemi di contabilità affidabili, siano basate su documenti giustificativi verificabili e siano state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione (controlli di I livello); certifica la completezza, l'esattezza e la veridicità dei bilanci e che le spese in essi iscritte siano conformi al diritto applicabile e siano state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e nel rispetto del diritto applicabile; garantisce l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione, che gestisce tutti i dati necessari per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, compresi i dati degli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a favore di un'operazione o di un programma operativo; assicura, ai fini della preparazione e della presentazione delle domande di pagamento, di aver ricevuto informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese; tiene conto, nel preparare e presentare le domande di pagamento, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità; mantiene una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari; tiene una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione (art. 126 RDC).

La designazione dell'AdC, che può essere unica per più programmi operativi (art. 123, par. 2, RDC) avviene ad opera dell'Amministrazione titolare del programma, sulla base della relazione e del parere dell'AdA «che valuta la conformità delle autorità ai criteri relativi all'ambiente di controllo interno, alla gestione del rischio, alle attività di gestione e di controllo e alla sorveglianza definiti all'allegato XIII» del RDC (art. 124, par. 2, RDC), parere che deve essere emanato entro 60 giorni dal ricevimento di nomina dell'AdC e della descrizione delle funzioni e delle procedure della stessa (invio del manuale SI.GE.CO. predisposto dalla stessa AdC all'AdA).

L'AdC dev'essere in posizione di indipendenza dall'AdG e in posizione di separazione gerarchica e funzionale dall'AdA; la sua nomina avviene contestualmente a quella dell'AdG. Nel contesto della programmazione 2014-2020, la RAS ha deciso, per questioni di razionalizzazione delle risorse finanziarie e umane, di designare un'unica AdC per il POR FESR e per il POR FSE, individuata ne Direttore del "Servizio autorità di certificazione" della Direzione Generale dei



Servizi Finanziari, all'interno dell'Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio<sup>898</sup>.

### 5.2.6 *L'Autorità di Audit*

Secondo quanto disposto dall'art. 127 RDC, l'Autorità di Audit (AdA), tramite attività di audit, ha il compito di vigilare su e garantire l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi (audit di sistema) e la regolarità delle operazioni condotte per l'attuazione dei programmi (audit delle operazioni). Ha, quindi, funzioni di controllo di II livello, da una parte sull'organizzazione e sulle regole di gestione che l'AdG e l'AdC si sono date, al fine di verificare che esse siano corrette, rispondenti alla normativa europea e nazionale per l'applicazione dei programmi e funzionalmente efficienti<sup>899</sup>; dall'altra sulla correttezza del procedimento amministrativo dell'operazione condotta<sup>900</sup>. La verifica della regolarità nell'attuazione del programma si traduce essenzialmente nell'accertamento della regolarità della spesa e dei documenti contabili che soggiacciono ad essa dal punto di vista del procedimento amministrativo, cioè una verifica amministrativa delle procedure adottate dall'AdG e dall'AdC, assumendo a base di controllo le regole di bilancio europee e nazionali e quelle di gestione che le due autorità si sono date<sup>901</sup>.

Per l'espletamento delle sue funzioni, l'AdA, entro otto mesi dall'adozione del programma operativo, prepara una strategia di audit, aggiornata annualmente a partire dal 2016 fino al 2024, che definisce la metodologia di audit, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione delle

<sup>898</sup> Nomina avvenuta con DGR n. 23/10 del 12 maggio 2015, testo disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20150514113201.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20150514113201.pdf)

<sup>899</sup> L'audit di sistema mira a verificare che il sistema di gestione e controllo che le Autorità si sono date sia effettivamente organizzato per funzionare ed attuare efficacemente ed efficientemente il programma. L'audit di sistema fornisce anche informazioni sulla rischiosità delle operazioni, in quanto se il sistema non è organizzato efficacemente, c'è il rischio che alcune operazioni non siano completamente sotto il controllo dell'AdG).

<sup>900</sup> Il controllo di sistema avviene tramite check list. La risposta alle domande della check list verifica l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione e gli eventuali elementi di rischio sulla gestione applicativa, parametri che l'AdA usa per l'audit delle operazioni in cui si controlla la correttezza del procedimento amministrativo della singola operazione estratta (controlli su operazioni fatti a campione sul totale della spesa certificata e rendicontata alla Commissione Europea; l'estrazione dei campioni è fatta sulla base delle regole europee, son quasi sempre campioni statistici). Sulla base dei risultati del controllo, l'AdA può fare dei rilievi di tipo procedurale o anche che comportano dei dettagli finanziari; questi ultimi vanno a costituire il tasso di errore annuo (affinché un programma funzioni il tasso di errore deve essere inferiore al 2% per essere accettabile, se supera il 2% si devono analizzare i problemi, vengono bloccati i pagamenti, si deve elaborare un piano di azione per superare le criticità riscontrate).

<sup>901</sup> Intervista all'AdA del POR FESR e del POR FSE 2014-2020 della RAS.

attività di audit (art. 127, par. 4 RDC). Inoltre, assicura «l'attivazione di procedure di verifica e valutazione della qualità del lavoro svolto dalla struttura di Audit, sia relativamente alle attività degli auditor interni che di quelli esterni di cui l'Autorità di Audit si avvale (quality review); la formalizzazione, in apposito Manuale, delle modalità di espletamento dell'attività degli auditor, di cui assicura ampia divulgazione anche presso gli uffici dell'autorità di gestione e certificazione; l'individuazione di specifiche modalità di monitoraggio dei follow-up sulle criticità e sulla realizzazione delle misure correttive concordate con l'Autorità di gestione e di certificazione; la registrazione e l'archiviazione in formato elettronico di tutti i controlli, follow-up ed eventuali misure correttive da adottare ed adottate»<sup>902</sup>

Nel corso delle programmazioni, a partire dalla programmazione 1994-1999 in cui fu istituito per la prima volta il controllo di II livello, il ruolo dell'AdA si è rafforzato in quanto l'Autorità rappresenta il primo punto di controllo terzo nella gestione del programma e il più diretto strumento di controllo che la Commissione Europea ha per verificare la corretta attuazione dei programmi rispetto alla normativa europea da parte delle amministrazioni regionali e nazionali<sup>903</sup>.

Tale rafforzamento si denota in due elementi: il ruolo dell'AdA nell'accREDITAMENTO dell'AdG e dell'AdC e il processo di accREDITAMENTO della stessa AdA. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'RDC (art. 124, par. 2) e l'AP dispongono che l'AdG e l'AdC di un programma siano designate sulla base di una relazione e di un parere dell'AdA<sup>904</sup>, ed attribuiscono sempre all'AdA il compito di monitorare il mantenimento dei requisiti di designazione delle AdG e dell'AdC<sup>905</sup> (il parere positivo dell'AdA è condizione necessaria per l'accREDITAMENTO delle Autorità).

---

<sup>902</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia. Allegato II...*, cit., p. 10.

<sup>903</sup> «In quell'occasione [audit della Commissione Europea sui sistemi di ingegneria finanziaria del POR FSE] gli auditor comunitari hanno sottolineato l'importanza dei rilievi effettuati dall'AdA nei confronti delle altre Autorità e hanno avvertito tali Autorità di prendere atto e seguire le indicazioni fornite dall'AdA nei suoi audit, in quanto essa è gli occhi della CE» (Intervista all'AdA).

<sup>904</sup> Nel caso in cui «la procedura di designazione avesse un esito negativo, l'Autorità di audit d'intesa con l'IGRUE individua le necessarie misure correttive e predispose uno specifico piano di attuazione e relativa tempistica» (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia. Allegato II...*, cit., p. 10).

<sup>905</sup> « Qualora tale monitoraggio avesse un esito negativo, dovuto al mancato mantenimento dei requisiti di designazione, ivi compreso quello relativo alla disponibilità di personale competente ed adeguato, l'Autorità di audit individua le necessarie misure correttive e predispose uno specifico piano di attuazione e relativa tempistica, dandone comunicazione ai vertici dell'Amministrazione titolare del programma, al Ministero capofila per fondo per il tramite dell'IGRUE. In caso di mancata attuazione delle misure correttive, il Ministero capofila per fondo, d'intesa con il MEF – IGRUE promuove la sostituzione dell'Autorità inadempiente, dandone comunicazione alla Commissione europea» (Ibidem).

In merito al processo di accreditamento dell'AdA, mentre nella programmazione 2007-2013 questa era accreditata solo dall'IGRUE e la Commissione Europea poteva decidere di svolgere degli audit per verificare la presenza dei requisiti richiesti, nell'attuale programmazione tale verifica è molto più stringente da parte sia dell'IGRUE sia della Commissione.

Più specificatamente, la designazione dell'AdA viene formulata dall'Amministrazione titolare del programma (la RAS) e sottoposta, insieme alla descrizione della struttura organizzativa, dei sistemi, delle procedure e degli strumenti utilizzati dalla stessa, al parere positivo, obbligatorio e vincolante dell'Organismo di coordinamento nazionale della funzione di audit (nel caso dell'Italia, l'IGRUE), che deve essere fornito entro 30 giorni dal ricevimento della proposta.

Ai fini dell'accREDITamento, l'AdA deve soddisfare determinati requisiti di indipendenza e di adeguatezza: indipendenza strutturale e netta separazione delle funzioni rispetto alle AdG e all'AdC dei PO di riferimento; indipendenza finanziaria per le procedure operative previste per le attività dell'AdA; adeguatezza della struttura organizzativa interna e delle risorse umane disponibili in termini di numero e competenze rispetto ai compiti da svolgere; adeguatezza delle procedure e degli strumenti di supporto adottati per la pianificazione e l'esecuzione delle attività di audit e adeguatezza del sistema informativo utilizzato in termini di funzionalità, accessibilità e sicurezza.

Differentemente dalla precedente programmazione, come conseguenza del rafforzamento del ruolo dell'AdA, anche il concetto di indipendenza è stato rafforzato: all'indipendenza organizzativa e funzionale si sono associate quella gerarchica e quella finanziaria. Per quanto riguarda l'indipendenza organizzativa e funzionale, queste sono assicurate dalla collocazione dell'AdA al di fuori dell'Amministrazione dove sono collocate le AdG e l'AdC. Indipendenza gerarchica significa che l'AdA deve poter decidere circa la propria organizzazione interna e in merito alle risorse e alle competenze necessarie per l'espletamento delle sue funzioni e dev'essere collocata in una posizione di staff o di diretto riporto ai vertici di riferimento dell'Amministrazione (quindi dev'essere un Dirigente<sup>906</sup>). Infine,

---

<sup>906</sup> Per quanto riguarda la RAS, ciò è particolarmente vero in virtù dell'organizzazione interna dell'Amministrazione regionale. Infatti, la L.R. 31/98, come modificata dalla L.R. 24/2014 in merito all'organizzazione della Regione, prevede una classe dirigenziale unica con declinazione in funzione del ruolo attribuito (Direttori Generali, Direttori di Servizio e Dirigenti Ispettori). Un Direttore di Servizio, incardinato in una direzione generale ha un Dirigente sovraordinato (il Dirigente Generale) che ha il compito di organizzare la Direzione Generale (DG) nel lavoro e nelle risorse umane (può spostare le risorse da un servizio all'altro). Se l'AdA fosse incardinata in una DG, quindi se fosse un servizio di una Direzione Generale, sarebbe subordinata al potere organizzativo del Direttore Generale della DG di riferimento, situazione non possibile in quanto dev'essere assicurata la sua indipendenza, perciò non deve avere un Dirigente superiore (intervista all'AdA).

l'indipendenza finanziaria delle AdA, requisito inserito dall'IGRUE nell'attuale programmazione, al fine del pieno affrancamento dell'Autorità dai due Fondi<sup>907</sup> è assicurata tramite l'adozione di un programma nazionale complementare (POC), finanziato con risorse nazionali a carico del Fondo di rotazione IGRUE, nell'ambito del quale sono finanziate l'AT<sup>908</sup> in favore delle AdA e l'aggiornamento professionale degli auditors.

La necessità di rispettare tutti i requisiti di indipendenza fissati dai regolamenti europei e dall'AP su elencati, ha portato l'Amministrazione regionale a costituire una nuova Unità di progetto all'interno della Presidenza della Regione denominata, "Ufficio dell'Autorità di Audit dei programmi operativi FESR e FSE", con l'obiettivo di proseguire e completare le attività di audit previste per la chiusura dei POR FESR e FSE 2007-2013 e quelle inerenti gli stessi programmi operativi per la programmazione 2014-2020<sup>909</sup>. La responsabilità dell'AdA è stata posta in capo al Dirigente dell'Ufficio dell'Autorità di Audit<sup>910</sup>.

Secondo la delibera costitutiva, l'Ufficio dell'Autorità di Audit segue criteri di funzionamento fondati sulla massima flessibilità organizzativa e opera attraverso Gruppi di lavoro. Esso è costituito da 15 persone: un dirigente (AdA), 11 funzionari (di cui 10 auditors e un responsabile dei sistemi informativi), un protocollista e due uscieri. Con determinazione n. 14 del 7 giugno 2016, l'AdA ha stabilito l'organigramma e il funzionigramma dell'Ufficio dell'Autorità di Audit per le attività relative alla chiusura della programmazione 2007-2013 e per quelle del periodo 2014-2020, nel quale si indicano: l'organizzazione interna dell'Ufficio, le risorse e le funzioni affidate alle varie risorse. Per la sua attività, l'AdA viene assistita dall'AT.

---

<sup>907</sup> Nella programmazione 2007-2013 l'AT a disposizione delle AdA per l'adempimento delle proprie funzioni era finanziata con una % del FESR e del FSE, con diverse percentuali a seconda del peso finanziario dei due fondi.

<sup>908</sup> Le spese per l'AT sono quelle che gravano di più all'interno del bilancio dell'AdA, basti pensare che, per tutto il ciclo di programmazione 2014-2020 alla RAS sono stati assegnati, dal POC, 4,5 milioni di euro circa per l'AdA di cui i primi 5 anni di AT gravano per circa 2,5 milioni.

<sup>909</sup> Precedentemente, nella programmazione 2007-2013 e fino ai primi di marzo 2013, l'AdA era incardinata nell'Ufficio Ispettivo dell'Amministrazione regionale, all'interno della Presidenza. Successivamente, l'AdA fu incardinata nel Servizio dell'Autorità di Audit e dei supporti direzionali all'interno della Direzione Generale della programmazione unitaria (DGR n. 32/5 del 7 agosto 2014). Tale inquadramento, però, non soddisfaceva il criterio di indipendenza gerarchica fissato dall'IGRUE tant'è che quest'ultimo, nel processo di accreditamento dell'AdA per la programmazione 2014-2020, aveva chiesto, ai fini del rilascio del relativo parere, di fornire ulteriori elementi certi circa l'indipendenza dell'AdA e la diretta rispondenza ai vertici dell'Amministrazione (nota del 14 novembre 2014). In conseguenza di ciò, l'Amministrazione regionale, con DGR n. 12/10 del 27 marzo 2015, ha costituito l'Unità di progetto suddetta e incardinato l'AdA direttamente all'interno della Presidenza, ottenendo il parere positivo dall'IGRUE i primi di agosto del 2015 (intervista all'AdA).

<sup>910</sup> È stato deciso di istituire un'unica AdA per POR FESR e POR FSE al fine di realizzare una maggiore economicità in termini di risorse finanziarie e umane.

Le attività dell'AdA per la programmazione 2014-2020 sono ancora nella loro fase iniziale, in quanto si sta procedendo con l'accertamento dei requisiti per la designazione delle AdG POR FESR e PO FSE e dell'AdC (da chiudere entro il 2016).

Le maggiori difficoltà riscontrate nell'espletamento delle proprie funzioni, da quanto affermato dalla stessa AdA, sono da riscontrare in un'ancora debole riconoscimento e interiorizzazione della cultura della valutazione e del controllo come attività volta al miglioramento dell'Amministrazione stessa.

### 5.2.7 Il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici

Il Nucleo di Valutazione è un organismo funzionalmente indipendente dalle AdG dei POR FESR, FSE, collocato all'interno del Centro regionale di programmazione, con compiti di assistenza e supporto tecnico ai *decision maker* nelle attività di programmazione, valutazione e sorveglianza di programmi e progettare. In particolare, coordina e supporta l'Unità di progetto e le AdG nella definizione, organizzazione e realizzazione di tutte le attività di valutazione (*ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*) previste dalla regolamentazione europea e nazionale per tutto il periodo di programmazione 2014-2020 e nella predisposizione del Piano di Valutazione (previsto dall'art. 56, par. 1, RDC che deve essere presentato al CdS entro un anno dall'adozione del programma)<sup>911</sup>, al fine di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto della progettazione e dell'attuazione di ciascun PO e dei relativi Fondi SIE.

«L'attività di supporto del Nucleo si esplica in particolare ne: l'affinamento delle richieste valutative, delle ricerche da realizzare, dei metodi da utilizzare e delle esigenze da soddisfare in materia di dati e sistemi informativi; la consultazione e il coinvolgimento del partenariato nelle attività valutative; la stima delle risorse finanziarie necessarie alla conduzione delle valutazioni; l'individuazione delle esigenze in termini di competenze ed expertise necessarie a condurre le attività valutative e garantire la qualità delle valutazioni (esperti interni ed esterni all'Amministrazione, gruppi tecnici di supporto, ecc.); la scelta delle modalità e delle procedure per l'acquisizione di expertise e l'attivazione di collaborazioni tecnico-scientifiche; la redazione dei capitolati d'onori (*Terms of Reference - ToR*) per l'affidamento del servizio di valutazione o di singole valutazioni, l'elaborazione, l'organizzazione e l'attuazione di un programma di formazione rivolto a soggetti

---

<sup>911</sup> La RAS ha deciso, per il presente periodo di programmazione, di elaborare un unico Piano di valutazione che copra sia il POR FESR che il POR FSE: Regione Autonoma della Sardegna, *Piano Unitario di Valutazione POR FESR-FSE 2014-2020*, 14 luglio 2016, testo disponibile al link: [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_84\\_20161201132342.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20161201132342.pdf)

interni all'Amministrazione coinvolti nei processi valutativi, sia in qualità di valutatori sia nel loro ruolo gestionale e/o amministrativo; l'organizzazione di attività di restituzione, diffusione e utilizzazione degli esiti delle valutazioni»<sup>912</sup>.

Per quanto riguarda le attività di valutazione affidate a valutatori esterni, il Nucleo di Valutazione supporta l'AdG nell'interlocuzione con il valutatore indipendente, partecipa alla definizione del disegno di valutazione e segue lo svolgimento delle ricerche. Esso può anche svolgere direttamente attività di analisi, ricerca e valutazione e, coadiuvato dall'AT, può essergli attribuita la responsabilità della redazione dei rapporti annuali di valutazione (RAV) che l'AdG POR FSE dovrà presentare alla Commissione Europea dal 2017.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, il PRA della RAS prevede un rafforzamento del Nucleo di Valutazione con l'inserimento di nuove risorse e professionalità specialistiche interne o esterne all'Amministrazione<sup>913</sup>.

### 5.3 Il ruolo del partenariato

Come visto nelle pagine precedenti, la programmazione 2014-2020 attribuisce una maggiore rilevanza al ruolo del partenariato che, secondo quanto disposto dai regolamenti europei e dal Codice di condotta sul partenariato, dev'essere coinvolto in tutte le fasi della programmazione.

L'attività del partenariato, condotta secondo i principi di inclusione e trasparenza, integrazione, innovatività, consenso e stabilità<sup>914</sup>, è un'attività di tipo consultivo e ha come scopo assicurare una migliore conoscenza, trasparenza e partecipazione al Programma da parte di tutti i soggetti, consentendo la condivisione delle scelte strategiche e favorendo il coordinamento e l'efficacia dell'azione durante l'intero periodo di realizzazione degli interventi.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, già nel periodo 2007-2013 si era provveduto al coinvolgimento del partenariato nell'attuazione dei programmi

---

<sup>912</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

<sup>913</sup> Tutte le informazioni riguardo il Nucleo di Valutazione e l'attività di valutazione possono essere trovate <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=13848&es=6603&na=1&n=10&ni=1> al link:

<sup>914</sup> Regione Autonoma della Sardegna – Centro Regionale di Programmazione, *Modello di governance del processo partenariale del POR FESR 2014-2020. Allegato I al Regolamento di funzionamento del Partenariato allargato*, disponibile al link: [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_633\\_20161014100829.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_633_20161014100829.pdf), p. 3

europei. Con l'attuale ciclo, tale coinvolgimento è stato rafforzato, anche attraverso l'approvazione di regolamento sul funzionamento del partenariato allargato<sup>915</sup> per il POR FESR e la definizione del sistema di governance dello stesso<sup>916</sup>, al fine di supportare il Partenariato nella gestione efficace delle relazioni partenariali.

Il regolamento disciplina la composizione, l'organizzazione, i compiti e le modalità del funzionamento del Partenariato del POR FESR secondo quanto previsto dal Codice europeo di condotta sul partenariato. Il Partenariato allargato del POR FESR è composto dai partner istituzionali, cioè le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti nella gestione e attuazione del programma, e dai partner economici e sociali, ovvero i rappresentanti delle parti economiche e sociali, a cui si aggiungono i rappresentanti della società civile come i partner ambientali, le organizzazioni non governative, gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della non discriminazione e della promozione della parità di genere<sup>917</sup>.

Il Partenariato viene consultato nell'ambito dell'intero ciclo di programmazione e, in particolare, nelle fasi di: preparazione del PO, durante l'analisi e l'identificazione delle esigenze, la definizione e la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici, la determinazione degli indicatori specifici del programma, l'applicazione dei principi orizzontali e la definizione della composizione del CdS; attuazione, sorveglianza e valutazione del programma, sia nel quadro del CdS che nei diversi livelli di concertazione, definiti al fine di garantire un efficace coinvolgimento rispetto alle specificità degli argomenti trattati

Secondo l'art. 5 del regolamento, i livelli di concertazione sono tre, di cui i primi due già presenti nella passata programmazione e il terzo inserito nell'attuale, secondo quanto previsto dalla strategia di sviluppo regionale: il Partenariato del Comitato di Sorveglianza, il Partenariato regionale allargato e il Partenariato territoriale.

---

<sup>915</sup> Regione Autonoma della Sardegna – Centro Regionale di Programmazione, *Programma Operativo FESR Sardegna 2014-2020. Regolamento di funzionamento del Partenariato allargato, come da Regolamento Delegato (UE) n. 240/2014 del 7 gennaio 2014*, disponibile al link: [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_633\\_20161014100655.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_633_20161014100655.pdf)

<sup>916</sup> Il modello di governance del Partenariato allargato, definito dall'Allegato I al regolamento, descrive, per ogni livello partenariale, le forme di partecipazione e le modalità di coinvolgimento, al fine di assicurare il buon funzionamento delle attività di concertazione a tutti i livelli in modo da garantire un'adeguata informazione a tutti i soggetti del Partenariato e comunicazione dei metodi e dei risultati raggiunti attraverso le attività partenariali. Regione Autonoma della Sardegna – Centro Regionale di Programmazione, *Modello di governance del processo partenariale del POR FESR 2014-2020...*cit.

<sup>917</sup> Per l'elenco completo dei partner si rimanda all'Allegato II al regolamento, disponibile al link: [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_633\\_20161014100941.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_633_20161014100941.pdf). L'elenco potrà essere aggiornato con nuovi componenti su richiesta dei soggetti interessati e previa valutazione da parte della Segreteria tecnica del Partenariato (art. 7 del regolamento).

Il Partenariato del Comitato di Sorveglianza, presente in quanto, da RDC, all'interno del CdS è prevista una rappresentanza del Partenariato, esamina: «i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi del Programma Operativo, sulla base dei documenti presentati dall'Autorità di Gestione, comprese le conclusioni delle verifiche di efficacia dell'attuazione; i progressi realizzati nell'attuazione del Piano di Valutazione e il seguito dato ai risultati delle valutazioni; l'attuazione della strategia di comunicazione; le azioni intese a promuovere lo sviluppo sostenibile e sul sostegno del Programma agli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici; le azioni intese a promuovere la parità tra uomini e donne, le pari opportunità, la non discriminazione, compresa l'accessibilità per persone con disabilità; lo stato di avanzamento delle azioni volte a soddisfare le condizionalità ex ante non soddisfatte alla data di presentazione dell'Accordo di Partenariato e del Programma Operativo; i progressi compiuti nell'attuazione del PRA (Piano di Rafforzamento Amministrativo)»<sup>918</sup>

Il Partenariato regionale allargato è formato dai portatori di interesse che hanno una rilevanza regionale o hanno fatto richiesta di adesione al partenariato ed è teso ad assicurare l'ascolto e il recepimento delle esigenze del territorio, il confronto sulle linee strategiche e di attuazione del programma e una migliore conoscenza, trasparenza e partecipazione al PO da parte di tutti i soggetti. Esso è coinvolto, in forma consultiva, sugli aspetti operativi e sui temi specifici della programmazione, per la verifica dei risultati *in itinere* e finali e per la riprogrammazione o rimodulazione degli interventi, al fine di: garantire una partecipazione continua e qualificata alle attività di attuazione, gestione e valutazione delle politiche e delle azioni della Programmazione regionale 2014-2020 del FESR; assicurare la competenza tecnica dei partecipanti per ciascun ambito di discussione; supportare, in modo costruttivo, l'attuazione della strategia regionale fornendo proposte e informazioni circa i bisogni e le potenzialità dei diversi territori e settori produttivi della Regione; sostenere, attraverso le proprie strutture, iniziative di promozione e comunicazione a favore dell'attuazione dei Programmi operativi e della strategia della Regione Sardegna; favorire lo scambio di buone pratiche<sup>919</sup>.

Il Partenariato è coinvolto attraverso riunioni o incontri, gestiti anche sotto forma di tavoli di discussione (tematici o territoriali), convocate dall'Assessore o dall'Autorità di Gestione quando si ritenga necessario il coinvolgimento del Partenariato, nell'espletamento delle attività relative all'attuazione della programmazione<sup>920</sup>, oppure tramite consultazioni a distanza, costituite da strumenti

<sup>918</sup> Regione Autonoma della Sardegna – Centro Regionale di Programmazione, *Modello di governance del processo partenariale del POR FESR 2014-2020*...cit., p. 8.

<sup>919</sup> Ibidem, pp. 8-9.

<sup>920</sup> «I partner ricevono la convocazione, l'ordine del giorno e ogni altro documento inerente i punti di discussione almeno 10 giorni lavorativi precedenti la riunione, salvo cause di forza maggiore che



di consultazione scritta e/o di eventuale consultazione on-line, attivate mediante apposita nota, inviata dalla Segreteria Tecnica, che si svolgono per un periodo di durata non inferiore ai 7 e non superiore ai 20 giorni lavorativi, salvo cause di forza maggiore, a seconda dei casi specifici<sup>921</sup>.

Il Partenariato territoriale è rappresentato, oltre che dalle parti istituzionali, economiche e sociali, anche dai portatori di interesse che rappresentano la società civile di un determinato territorio che sta portando avanti strategie di sviluppo territoriale, ed è coinvolto sugli aspetti della programmazione e definizione delle strategie di sviluppo che riguardano il territorio di riferimento. Il suo coinvolgimento è finalizzato ad approfondire le tematiche specifiche del territorio così da favorire la circolazione delle informazioni verso tutti i soggetti coinvolti, garantendo la condivisione, la partecipazione e la trasparenza. Le modalità di lavoro previste per tale livello di concertazione sono eventi divulgativi e informativi sui principali temi di interesse e opportunità di sviluppo e tavoli territoriali, che hanno il compito di promuovere il dibattito su specifici temi di intervento e costituiscono un momento di confronto e ascolto per la definizione della strategia di sviluppo territoriale.

Il processo partenariale, nei tre livelli di concertazione su descritti, è gestito da tre soggetti: la Cabina di Regia regionale, l'AdG del POR FESR e la Segreteria Tecnica del Partenariato.

La Cabina di Regia regionale (CdR) è un organismo decisionale-strategico di carattere politico che coordina e armonizza tutti gli interventi e le strategie di sviluppo regionale e trasforma in proposta le diverse iniziative, criticità e suggerimenti espressi nei tavoli di confronto, nell'ottica della programmazione unitaria dei Fondi SIE e di quelli nazionali e regionali.

Il ruolo dell'AdG nel modello di governance del Partenariato è quello di assicurare il confronto con la CdR; assicurare un adeguato supporto alle attività di concertazione tra i soggetti del partenariato a ogni livello; fornire al Partenariato un'informazione efficiente, sintetica, chiara e accessibile, nonché aggiornata ed esauriente circa l'avanzamento degli interventi e i risultati conseguiti; garantire il presidio del programma tramite un'azione forte e mirata di valutazione.

---

possono ridurre i tempi di convocazione. La convocazione è trasmessa a mezzo posta elettronica. [...]. In relazione alla specificità degli argomenti in discussione, possono essere invitati alle riunioni esperti con competenze settoriali. In qualità di uditori possono essere invitati i rappresentanti di organismi pubblici o privati che non sono membri effettivi del Partenariato. Nel caso della trattazione di argomenti settoriali e/o tematici quali, ad esempio la strategia di specializzazione intelligente (S3), possono essere convocati i soli partner pertinenti» (art. 6, par. 1 del regolamento).

<sup>921</sup> Regione Autonoma della Sardegna – Centro Regionale di Programmazione, *Modello di governance del processo partenariale del POR FESR 2014-2020*...cit., p. 9.

La Segreteria Tecnica del Partenariato (STP), istituita nel 2012 presso il CRP, ha il compito di mettere a disposizione dei partner un'attività mirata a migliorare il loro coinvolgimento e la partecipazione nelle scelte strategiche e nell'attuazione del POR. In particolare: fornisce ai soggetti del Partenariato informazioni adeguate e tempi sufficienti per garantire un corretto processo di consultazione; assicura che essi partecipino efficacemente a tutte le fasi del processo, comprese quelle di sorveglianza e valutazione; sostiene il rafforzamento delle loro capacità al fine di migliorarne le competenze e le abilità in vista della loro partecipazione attiva; crea strumenti per l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche<sup>922</sup>.

---

<sup>922</sup> Inoltre, «assicura sostegno ed animazione al processo di concertazione, svolgendo i seguenti compiti: progettazione e organizzazione delle attività partenariali; acquisizione tempestiva dai servizi regionali delle informazioni esaurienti sull'avanzamento degli interventi e loro trasmissione ai soggetti del Partenariato; gestione della sezione dedicata al Partenariato sul sito RAS e dei flussi informativi; si potranno prevedere anche eventuali attività di consultazione on-line; raccolta delle proposte e delle indicazioni dei diversi membri del Partenariato per trasferirle in modo sistematico ai servizi della Regione e alle sedi di discussione competenti; organizzazione di momenti informativi e formativi sui temi di interesse del Partenariato; predisposizione di studi e approfondimenti sui temi di interesse del Partenariato» (Ibidem, p. 7).

## CONCLUSIONI

La ricerca qui presentata ha cercato di studiare, analizzare e chiarire il processo di governance della politica di coesione e, in particolare, dei suoi strumenti di attuazione quali il fondo FESR e il fondo FSE, nei diversi livelli di governo, europeo, nazionale e regionale, con un focus specifico su quest'ultimo.

Il lavoro non è stato semplice per la complessità della materia che vede la partecipazione di numerosi soggetti e l'interrelazione e integrazione tra più politiche. Infatti, come si può dedurre sin dal primo capitolo, la politica di coesione racchiude e in qualche modo indirizza, numerose altre politiche verso lo sviluppo e la crescita economica e sociale dei territori europei.

In merito alla Regione Sardegna, si può affermare che lo studio e le indagini condotte dimostrano che il sistema di governance che essa ha adottato per l'attuazione degli obiettivi della coesione risulta sicuramente rispondente alle indicazioni normative sia europee che nazionali, anche in virtù del fatto che le disposizioni europee risultano sempre più dettagliate e comportano una maggiore conformità dei sistemi nazionali e regionali, pena la mancata attribuzione delle risorse europee alla Regione stessa.

Certo, il processo di adeguamento dell'organizzazione e delle procedure dell'Amministrazione regionale, nonché della normativa regionale stessa, non è stato semplice poiché ha richiesto una vera e propria riorganizzazione della struttura amministrativa e dei processi di programmazione in risposta ai principi di programmazione unitaria, integrazione tra fondi e, quindi, tra strategie e politiche, efficienza ed efficacia della programmazione, orientamento ai risultati. Ciò ha comportato anche la necessità cambiamento di "mentalità" dell'Amministrazione, con l'interiorizzazione di una cultura della valutazione e del controllo che, sebbene promossa dalla Commissione Europea sin dalle precedenti programmazioni, ancora non è pienamente sviluppata nel contesto amministrativo regionale.

Pur iniziando il ciclo 2014-2020 con una buona base, derivante dall'aver sanato i problemi riscontrati nella programmazione precedente e aver predisposto strategie e azioni per il completamento dell'adeguamento del sistema amministrativo regionale alle raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee, specie in termini di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione dei programmi, si riscontrano ancora alcune difficoltà relativamente all'allungamento dei tempi per la pianificazione strategica e al ritardo con cui è partita operativamente la nuova programmazione,

dato che i POR sono stati approvati con più di un anno e mezzo di ritardo e alla conclusione del secondo anno di programmazione, ancora le AdG e l'AdC dei POR aspettano di essere certificate.

In conseguenza di ciò, ancora non si può valutare se la nuova *governance* come definita comporterà effettivamente un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'uso delle risorse europee per la coesione e un reale impatto dei programmi sullo sviluppo della regione, così come atteso dalle istituzioni europee. Ciò dipenderà, non solo dalla capacità dell'Amministrazione regionale di portare a compimento le riforme da essa stessa delineate e di attuare i Programmi come previsto, ma anche della capacità di saper individuare e rispondere tempestivamente alle eventuali criticità o esigenze che si presenteranno nel corso dei prossimi sette anni.

## BIBLIOGRAFIA

1. ADSHEAD M., *EU cohesion policy and multi-level governance outcomes in Ireland: How sustainable is Europeanization?*, in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, n.4, 2014, disponibile al link: <http://eur.sagepub.com/content/21/4/416>
2. Agenzia per la coesione territoriale, *Piano triennale 2015-2017*, disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni\\_generali/Atti\\_generali/Piani\\_triennali/Piano\\_triennale\\_15-17.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni_generali/Atti_generali/Piani_triennali/Piano_triennale_15-17.pdf);
3. AMMANNATI L., *Cassa per il Mezzogiorno e intervento straordinario. Origini e funzionamento di un modello di governo dell'economia*, Napoli, 1981
4. ANIELLO V., *Europa 2020: come e cosa apprendere dalle passate programmazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2015
5. ANNESI M., *La «costituzionalizzazione» della politica di coesione economica, sociale e territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2005
6. ARBIA S., *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, Padova, 2001
7. BACHE I., *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, in *Contemporary European Studies*, n. 3, Sheffield, 1998
8. BACHE I., *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Rowman&Littlefield, Palgrave, 2008
9. BACHE I., GEORGE S., BULMER S., *Politics in the European Union*, terza ed., Oxford, 2006
10. BACHTLER J., *Reforming the Structural Funds: Options for change*, in *Regional and Industrial Research Paper Series*, n. 26, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, dicembre 1997
11. BACHTLER J. – GORZELAK G., *Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds*, in *Policy Studies*, Vol. 28, n. 4, 2007

12. BACHTLER J. - MENDEZ C. - WISHLADE F. - YUILL D., *The European Added Value of EU Cohesion Policy*, European Policy Research Papers, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2007
13. BACHTLER J. - TAYLOR S., *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ-Net Special Report, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2003
14. BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *Challenges, Consultation and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, European Policy Research Paper, n. 74, febbraio 2010
15. BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *Setting the stage for the reform of Cohesion policy after 2013*, European Policy Research Paper, n. 77, aprile 2011
16. BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *A Budget and Cohesion Policy for Europe 2020: Let the Negotiations Begin*, European Policy Research Paper, n. 81, novembre 2011
17. BACHTLER J., WISHLADE F., *Searching for the consensus: the debate on reforming EU Cohesion policy*, European Policy Discussion paper n. 55, European Policy Research Centre, Glasgow, November 2004, disponibile al link:  
[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/R55SearchingforConsensus.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/R55SearchingforConsensus.pdf)
18. BACHTLER J., WISHLADE F., *From building block to negotiating boxes: the reform of EU Cohesion Policy*, European Policy Paper, n. 57, November 2005, disponibile al link:  
[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/EPRP\\_57\\_From\\_Building\\_Blocks\\_to\\_Negotiating\\_Boxes.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_57_From_Building_Blocks_to_Negotiating_Boxes.pdf)
19. BACHTLER J. – MENDEZ C. – ORAŽE H., *From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy*, in *European Planning Studies*, Vol. 22, n. 4, 2014.
20. BALBONI E., *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in DE SIERVO UGO (a cura di), *La difficile Costituzione europea. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo*, – Collana “Verso la Costituzione europea”, Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Bologna, 2001
21. BARCA F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*,

- Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, aprile 2009
22. BARUFFI C., *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, CEDAM, Padova, 2008
  23. BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010
  24. BEUGELSDIJK M. - EIJJFINGER S., *The effectiveness of Structural policy in the European Union: an empirical analysis for the EU15 in 1995-2001*, in *Journal of Common Market, Studies*, Vol. 43, n. 1, 2005
  25. BEUTEL J., *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994 - 99, Report to the European Commission*, University of Constance, Constance, 1995
  26. BEUTEL J., *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000 - 2006, Report to the European Commission*, University of Constance, Constance, 2005
  27. BIANCONI L., *Il Fondo di coesione*, in PRADIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995
  28. BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, in CHITI M. P., GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale – Tomo IV*, seconda ed., Milano, 2007
  29. BORGONOV E., CRUGNOLA P., VECCHI V., *Finanziamenti comunitari. Approccio strategico, progettazione e gestione*, Egea, Milano, 2006
  30. BOSCARIOL G. P., *Politiche di coesione 2014-2020 e governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2015
  31. BOSCARIOL G. P., *Le politiche di coesione 2014-2020: dall'Accordo di partenariato alla nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2015
  32. BOSCARIOL G. P., *Il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* n. 4, 2015
  33. BRUNAZZO M., *Da «policy-taker» a «policy-shaper»: l'europeizzazione della politica regionale dell'Italia*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XXXVII, n. 2, agosto 2007

34. BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Università degli Studi di Ferrara, Quaderni del Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee, n. 9, CEDAM, Padova, 2000
35. BULMER S. – BURCH M., *Organizing for Europe: Whitehall, the British state and European Union*, in: *Public Administration*, Vol. 76, n. 3, 1998
36. BULMER S. – RADAELLI C. M., *The Europeanization of national policy?*, Queen's Papers on Europeanization, n. 1, 2004
37. BUZZACCHI C., *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo – Collana "Verso la Costituzione europea"*, Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Bologna, 2001
38. CAFARO S., *Metodo aperto di coordinamento*, in CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006
39. CAFRUNY A. - ROSENTHAL G., *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993
40. CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna, 2015
41. CARUSO F., *Riflessioni sulla coesione economica e sociale*, in *Europa e Mezzogiorno*, n. 19, 1990
42. CARUSO F., *Riflessioni sull'Historique della "politica regionale" comunitaria*, in PREDIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995
43. CARUSO F., *Riflessioni sulla coesione economica e sociale*, in *Europa e Mezzogiorno*, n. 19, 1990
44. CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006
45. CATTOIR P., *Options for an EU financing reform*, in "Notre Europe" – Policy paper 38, dicembre 2009, disponibile al link: [http://www.institutdelors.eu/media/policypaper38\\_pcattoir.pdf?pdf=ok](http://www.institutdelors.eu/media/policypaper38_pcattoir.pdf?pdf=ok)
46. CECCHINI P., *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single European Market*, Inghilterra, 1988
47. CENTURELLI G., *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo nei Fondi strutturali verso il nuovo ciclo 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2014;



48. CENTURELLI G., *Semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi, accrescimento delle competenze e delle conoscenze della PA nell'utilizzo dei Fondi: l'evoluzione dell'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa nei Fondi Strutturali e le novità del ciclo 2014-2020*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015;
49. CESARANO F., *Gli accordi di Bretton Woods: la costruzione di un ordine monetario internazionale*, Roma, 2001
50. CHARLES D., GROSS F., BACHTLER J., “*Smart Specialisation*” and *Cohesion Policy – A Strategy for all Regions?*, IQ-Net Thematic Paper n. 30(2), July 2012.
51. CHARRON N., *Assessing The Quality of the Quality of Government Data: A Sensitivity Test of the World Bank Government Indicators*, disponibile al link: [http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357980\\_paper-on-sensitivity-tests-of-world-bank-data.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357980_paper-on-sensitivity-tests-of-world-bank-data.pdf)
52. CHARRON N., *European Quality of Government Index (EQI)*, 2013, disponibile al link: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi>
53. CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE L., *Mapping the regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, Social Indicators Research, Forthcoming, 2014
54. CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE V., *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, in Regional Studies, Vol. 48, n. 1, 2014
55. CHARRON N. *et al.*, *Measuring the quality of government and subnational variation. Report for the European Commission - Directorate-General Regional Policy, Directorate Policy Development*, Quality of Government Institute – Department of Political Science, University of Gothenburg, December 2010
56. CHITI M. P., *Regioni ed Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in Le Regioni, n. 6, dicembre 2002
57. CHITI M. P., GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale – Tomo IV*, seconda ed., Milano, 2007
58. CIMINI S., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001

59. CLEMENTE G., *Le politiche europee di coesione tra vecchia e nuova Programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009
60. COMITATO DELLE REGIONI, *Dichiarazione congiunta del Presidente della Commissione europea e del Presidente del Comitato delle regioni*, 20 settembre 2001, p. 1, disponibile al link: [www.issirfa.cnr.it/download/1242.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/1242.pdf)
61. COMITATO DELLE REGIONI, “*The selection process for Committee of the Regions members Procedures in the Member States*”, 2009, disponibile al link: <http://cor.europa.eu/en/archived/documents/840ed860-60ca-4af6-8be9-70b795f42207.pdf>
62. COMITATO DELLE REGIONI, *Dichiarazione di missione*, Bruxelles, 21 aprile 2009, disponibile al link: <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/IT.pdf>
63. COMITATO DELLE REGIONI, *Appointment of rapporteurs and the preparation and follow-up of opinions. Guide for members*, gennaio 2015, disponibile al link: <https://toad.cor.europa.eu/manuals/2461%20Guide%20Rapporteur%20en.pdf>
64. COMITATO DELLE REGIONI, *Priorità politiche 2010-2012*, disponibile al link <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/Political%20Priorities%202010-2012/IT.pdf>
65. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE – DG XVI, *Nota sulla politica regionale nella Comunità*, 17 ottobre 1969, in *Boll. CE (supplemento)*, 1969
66. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *L’Unione Europea, Rapporto del sig. Leo Tindemans al Consiglio europeo*, in *Boll. CE, suppl. 1*, 1976.
67. COMMISSIONE EUROPEA, *Guide to the Reform of the Community’s Structural Funds*, Brussels/Luxemburg, European Communities, 1989
68. COMMISSIONE EUROPEA - Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, *European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, May 1999, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)

69. COMMISSIONE EUROPEA, *Community Value Added: Definition and Evaluation Criteria*, Unpublished paper, DG REGIO, Commission of the European Communities, Brussels, 2001
70. COMMISSIONE EUROPEA, *Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013)*, EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS DG, Brussels, September 2005
71. COMMISSIONE EUROPEA - Agreed on the occasion of the Informal Meeting on Urban Development and territorial Cohesion in Leipzig, *Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 24-25 May 2007
72. COMMISSIONE EUROPEA, *Una valuta unica per un'Europa unita. Il cammino dell'Euro*, 2007, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6730\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_it.pdf)
73. COMMISSIONE EUROPEA, *European Union Public Finance. Fourth edition*, Lussemburgo, 2008, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public\\_fin/EU\\_pub\\_fin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fin/EU_pub_fin_en.pdf)
74. COMMISSIONE EUROPEA – Impact Assessment Board, *Opinion: DG REGIO/EMPLOY – Impact assessment on legislative proposal for the ERDF, EFS and Cohesion Fund (“general regulation”)*, draft version of 28 July 2011, D (2011) Brussels, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2011/sec\\_2011\\_1158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1158_en.pdf)
75. COMMISSIONE EUROPEA, *Execution report 2011*, disponibile al link [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/execution\\_report\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/execution_report_2011.pdf)
76. COMMISSIONE EUROPEA, “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012
77. COMMISSIONE EUROPEA, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, May 2012
78. COMMISSIONE EUROPEA, *Connecting Smart and Sustainable Growth through Smart Specialisation,. A practical guide for ERDF managing authorities*, November 2012
79. COMMISSIONE EUROPEA, “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, 9 novembre 2012, disponibile al link:

[http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20%28QSC%29%202014-2020\\_ITA.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20%28QSC%29%202014-2020_ITA.pdf)

80. COMMISSIONE EUROPEA, *Semplificare la politica di coesione per gli anni 2014-2020*, febbraio 2012, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_it.pdf)
81. COMMISSIONE EUROPEA, *Specializzazione intelligente. Il motore della futura crescita economica nelle regioni d'Europa*, in *Rivista Panorama Info regio*, n. 44, Inverno 2012
82. COMMISSIONE EUROPEA, *The Programming Period 2014-2020 – Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Guidance for the Terms of Reference for Impact Evaluations*, October 2013, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance\\_for\\_impact\\_evaluation\\_102013.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance_for_impact_evaluation_102013.pdf)
83. COMMISSIONE EUROPEA, *The European code of conduct on partnership*, January 2014, disponibile al link: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=443&langId=en>
84. COMMISSIONE EUROPEA, *Investimento Territoriale Integrato*, marzo 2014, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_it.pdf)
85. COMMISSIONE EUROPEA, *Sviluppo locale di tipo partecipativo*, marzo 2014, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_it.pdf)
86. COMMISSIONE EUROPEA, *Sviluppo urbano Sostenibile Integrato*, marzo 2014, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf)
87. COMMISSIONE EUROPEA, *Guidance Fiche. Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020. Final version – 14 May 2014*, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance\\_performance\\_framework.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance_performance_framework.pdf)

88. COMMISSIONE EUROPEA, *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities – Sixth Report on economic, social and territorial cohesion*, DG REGIO, Brussels, July 2014
89. COMMISSIONE EUROPEA, *The Programming Period 2014-2020 – Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund European Social Fund Cohesion Fund - Guidance Document on Evaluation Plans. Terms of Reference for Impact Evaluations Guidance on Quality Management of External Evaluations*, February 2015, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation\\_plan\\_guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf)
90. COMMISSIONE EUROPEA, *Migliorare le modalità con cui Stati membri e Regioni investono e gestiscono i fondi della politica di coesione dell'UE*, 24 marzo 2015, Bruxelles, disponibile al link: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4654\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4654_it.htm)
91. COMMISSIONE EUROPEA, *Fondi Strutturali e di Investimenti Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali*, novembre 2015, p. 17, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/blue\\_book/blueguide\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_it.pdf)
92. COMMISSIONE EUROPEA, *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, disponibile al link: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf>
93. COMMISSIONE EUROPEA, *La politica di coesione dell'UE 2014-2020. Indirizzare gli investimenti alle priorità chiave per la crescita*, disponibile al link [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/fiche\\_low\\_carbon\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/fiche_low_carbon_it.pdf)
94. COMMISSIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Protocol Governing Arrangements for Cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*, 17<sup>th</sup> November 2005, p. 1; disponibile al link: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=51pDT5YLR6pCjD56zpcFtGP8s5snlphk5dB1ptBCKLY5Z6FJbxtc!682913849?docId=198705&cardId=198705>

95. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Multiannual Financial Framework (2014-2020) – Organisation of work within the Council in the first semester 2012*, 5032/12, 6 January 2012, Brussels.
96. CONSIGLIO EUROPEO di Fontainebleau del 24 e 25 giugno 1984 – *Conclusioni della Presidenza*, disponibile al link: [http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/fontainebleau-european-council,-25-and-26-june-1984\(1\)/v](http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/fontainebleau-european-council,-25-and-26-june-1984(1)/v)
97. CONSIGLIO EUROPEO di Cardiff, *Conclusioni della Presidenza*, 15 e 16 giugno 1998, disponibile al link: <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/consiglio-europeo-di-cardiff-15-e-16-giugno-1998---conclusioni-della-presidenza/>
98. CONSIGLIO EUROPEO di Colonia, *Conclusioni della Presidenza e Allegati delle Conclusioni della Presidenza*, 3 e 4 giugno 1999, disponibile al link: [http://www.consilium.europa.eu/mt/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/koln1.htm](http://www.consilium.europa.eu/mt/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/koln1.htm)
99. CONSIGLIO EUROPEO di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo 2000., disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm)
100. CONSIGLIO EUROPEO, *The On-going Experience of the Open Method of Coordination*, President Note, n. 90088/00 del 13 giugno 2000
101. CONSIGLIO EUROPEO di Bruxelles del 23 e 24 marzo 2006, *Conclusioni della Presidenza*, del 18 maggio 2006
102. CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del Consiglio Europeo*, 28 – 29 giugno 2012, 29 giugno 2012, Bruxelles
103. COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, 4° ed., Torino 2014
104. CYPRUS PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July - 31 December 2012*, 2012, disponibile al link <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/MAZ6Cvaoj0L2nxXo9+AUZw==/>)
105. CYPRUS PRESIDENCY, *Territorial Cohesion, the way forward: Reflection on the future implementation of the Territorial Agenda (draft)*, Directors' General Meeting on Territorial Cohesion, Nicosia, 10 October 2012, disponibile al link: <http://www.cy2012.eu/index.php/fr/file/raq9JCeSECb2nxXo9+AUZw==>

106. CYPRUS PRESIDENCY, *Working Towards a Better Europe. Results of the Cyprus Presidency of the Council of the EU 1 July – 31 December 2012*, 14 January 2013, disponibile al link: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/7hcUHnC8O2T2nxXo9+AUZw==>
107. D'ASCANIO S., *La distribuzione dei Fondi strutturali di fronte all'allargamento UE: programmazione 2007-2013*, in CIMINI S., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001
108. DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*. Quinta ed., Milano, 2014
109. DANISH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Europe at work. Programme of the Danish Presidency of the Council of the European Union 2012 – 1 January – 30 June 2012*, disponibile al link [http://eu2012.dk/en/EU-and-the-Presidency/About-the-Presidency/~/\\_media/Files/Trykt%20materiale/Presidency%20programme/EU%20Presidency\\_Programme\\_UK\\_Final%20Web\\_22\\_12.ashx](http://eu2012.dk/en/EU-and-the-Presidency/About-the-Presidency/~/_media/Files/Trykt%20materiale/Presidency%20programme/EU%20Presidency_Programme_UK_Final%20Web_22_12.ashx)
110. DASTOLI P. V., *Le risorse proprie*, in SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010
111. DE IOANNA P., *Intervento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2016;
112. DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile costituzione europea. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo - Collana "Verso la Costituzione europea"*, Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Il Mulino, Bologna, 2001
113. DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo - Collana "Verso la Costituzione europea"*, Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Bologna, 2001
114. DE WITTE B., *The reform of the European Regional Development Fund*, in "Common Market Law Review", 1986
115. DELORS J., *Programma di lavoro della Commissione per il 1986. Presentazione al Parlamento europeo da parte del Presidente Jacques Delors e risposta a conclusione del dibattito*, Strasburgo, 19 febbraio 1985, in Boll. CE, suppl. 1-86, disponibile al link: [http://bookshop.europa.eu/it/programma-di-lavoro-della-commissione-per-il-1986-pbCBNF86001/downloads/CB-NF-86-001-IT-C/CBNF86001ITC\\_001.pdf;pgid=Iq1Ekni0.1ISR0OOK4MycO9B0000q-](http://bookshop.europa.eu/it/programma-di-lavoro-della-commissione-per-il-1986-pbCBNF86001/downloads/CB-NF-86-001-IT-C/CBNF86001ITC_001.pdf;pgid=Iq1Ekni0.1ISR0OOK4MycO9B0000q-)

[zwimEn;sid=oxTvZqFEvSDvY\\_VbzaBxwcNh7nfxFKaXpcc=?FileName=CBNF86001ITC\\_001.pdf&SKU=CBNF86001ITC\\_PDF&CatalogueNumber=CB-NF-86-001-IT-C](http://www.agenziacoesione.gov.it/zwimEn;sid=oxTvZqFEvSDvY_VbzaBxwcNh7nfxFKaXpcc=?FileName=CBNF86001ITC_001.pdf&SKU=CBNF86001ITC_PDF&CatalogueNumber=CB-NF-86-001-IT-C)

116. D'ERCOLE M., *Intervento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015
117. DI STEFANO A., *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in SAPIENZA R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Il Mulino, Bologna, 2000
118. DI STEFANO A., *Il dibattito sulla riforma della politica comunitaria di coesione economica e sociale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.1, 2004
119. DI STEFANO A., *Sull'evoluzione del modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari. La proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.4, 2005
120. DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2006
121. DI STEFANO A., *Coesione e diritto nell'Unione europea. La nuova disciplina dei Fondi strutturali comunitari nel Regolamento 1083/2006*, Catania, 2008
122. DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2008
123. DI STEFANO A., *L'amministrazione della coesione economica e sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3., 2014
124. Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020. Italia – Sezione 1A*, settembre 2014, p. 262. Il testo completo e gli Allegati sono disponibili al link: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/index.html>;
125. DOMENICHELLI L., *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in Le Regioni, a. XXX, n. 6, dicembre 2002
126. DONATO V., *Intervento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015, disponibile al link:



<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2015/12/30/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>

127. DORIA F., *La riforma dei fondi strutturali 2007-2013: prospettive per il mercato di lavoro in Piemonte*, Giappichelli Editore, Torino, 2008
128. DRAETTA U. – PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale – Il diritto sostanziale*, terza ed., Milano 2010
129. EPRC, *Ex Post Evaluation of Cohesion policy Programmes 2000-2006 co-financed by the ERDF (Objective 1 and 2) – Work Package 11: Management and Implementation for Cohesion Policy*, Final Report to the European Commission - DG REGIO, No. 2007 CE 16 0 AT 034, 7 July 2009.
130. FARGION V. – MORLINO L. – PROFETI S., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006
131. FEATHERSTONE K. – RADAELLI C. M., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003
132. FERRERA M. – GIULIANI M., *Governance e Politiche nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2008
133. FLORIDIA D., *Il processo di programmazione dei Fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99*, in SAPIENZA R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Il Mulino, Bologna, 2000
134. FORMEZ, *Piano di Azione Coesione. Compendio sulla programmazione e sull'attuazione*, disponibile al link: [http://fondistrutturali.formez.it/sites/all/files/compendio\\_pac\\_formezpa.pdf](http://fondistrutturali.formez.it/sites/all/files/compendio_pac_formezpa.pdf);
135. FORMEZA PA, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave*, dicembre 2014, disponibile al link: <http://fondistrutturali.formez.it/content/fesr-20142020-8-questioni-chiave>
136. GIAVAZZI F., MICOSSI S., MILLER M. H. (a cura di), *Il sistema monetario europeo*, Roma, Bari, 1993
137. GREGANTI M., *I saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*, in SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010
138. GREGANTI M., *Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.1, 2008

139. HARDACRE A. (edit by), *How the EU Institutions Work and...How to Work with the EU Institutions*, John Harper Publishing, London, 2011
140. HÜBNER D., *Reflection Paper on Future Cohesion Policy*, Informal meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánske Lázně, 22-24 aprile 2009
141. Institute for Western Affairs in Poznań, *Polish Presidency of the Council of the European Union*, Journal of the Institute for Western Affairs in Poznań, n. 1 del 2013, disponibile al link: [http://www.iz.poznan.pl/plik\\_pobierz,783,9b18a72079a3880a84d418e267d03446/11-PZ-1-2013-english.pdf](http://www.iz.poznan.pl/plik_pobierz,783,9b18a72079a3880a84d418e267d03446/11-PZ-1-2013-english.pdf)
142. IOZZO A., MICOSSI S., SALVEMINI M. T., *A new budget for the European Union?*, CEPS Policy brief, n. 159, maggio 2008, disponibile al link: <http://aei.pitt.edu/9393/2/9393.pdf>.
143. IRISH PRESIDENCY, *Results of the Irish Presidency of the Council of the European Union. January-June 2013 – For Stability, Jobs and Growth*, disponibile al link: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/newspress/publications/2013-EU-Presidency-achievements-report.pdf>
144. JĘDRZEJEWSKA S., *The Polish Presidency and the Budget of the European Union*, in Institute for Western Affairs in Poznań, *Polish Presidency of the Council of the European Union*, Journal of the Institute for Western Affairs in Poznań, n. 1 del 2013
145. JONES E. – MENON A – WEATHERILL S., “*The Oxford Handbook of the European Union*”, Oxford University Press, Oxford, 2012
146. JONES E., MENON A., WEATHERILL S., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, 2012
147. JOUEN M., *The Macro-Economic Conditionality, the Story of a triple Penalty for Regions*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Policy Paper 131, 31 march 2015, disponibile al link: <http://www.institutdelors.eu/media/macroeconomicconditionality-jouen-jdi-march15.pdf?pdf=ok>
148. JUNCKER J. C. (Candidate for President of the European Commission) „*A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission - Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 July 2014, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/archives/juncker-commission/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/juncker-commission/docs/pg_en.pdf)

149. KAH S. – MENDEZ C. – BACHTLER J. – MILLER S., *Strategic coherence of Cohesion Policy: comparison of the 2007-13 and 2014-20 programming periods. Study requested by the European parliament's Committee on Regional Development*, Directorate General for Internal Policies – Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, Brussels, 2015, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540354/IPOL\\_STU\(2015\)540354\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540354/IPOL_STU(2015)540354_EN.pdf)
150. KAUFMANN D. – KRAAY A. – MASTRUZZI M., *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Policy Research Working Paper 5430, World Bank, 2010
151. KOK W., *Affrontare la sfida: la Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, Relazione del gruppo ad alto livello, novembre 2004, disponibile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_434\\_20120926160550.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_434_20120926160550.pdf)
152. LA CACHEUX J., *Funding the EU Budget with a Genuine Own Ressource. The Case for a European Tax*, in “Notre Europe” – Studies n. 57, aprile 2007, disponibile al link: [http://www.institutdelors.eu/media/etud57-fundingtheeubudget\\_02.pdf?pdf=ok](http://www.institutdelors.eu/media/etud57-fundingtheeubudget_02.pdf?pdf=ok)
153. LEONARDI R., *The Cohesion Policy of the European Union: The Building of Europe*, London, Palgrave, 2005
154. LEONARDI R., *Cohesion in the European Union*, in: Regional Studies, vol. 40, no. 2, 2006
155. LEONARDI R., *Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2014
156. LETIZIA L., *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione Europea*, Napoli, 2005
157. LONGO A., *Governo del Territorio. Valutazione degli interessi sul piano concertativo e percorsi di cooperazione in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2009
158. LOUIS J.V., *Dal Sistema monetario europeo all'unione monetaria*, Bruxelles 1990, disponibile al link: [http://bookshop.europa.eu/it/dal-sistema-monetario-europeo-all-unione-monetaria-pbCB5890231/downloads/CB-58-90-231-IT-C/CB5890231ITC\\_001.pdf;pgid=y8dIS7GUWmDSR0EAIMEUUsWb0000h6I0TWaX;sid=lp9\\_cfMUq8p\\_caINqu7h1pEx2\\_xhA753iO0=?FileName=CB5890231ITC\\_001.pdf&SKU=CB5890231ITC\\_PDF&CatalogueNumber=CB-58-90-231-IT-C](http://bookshop.europa.eu/it/dal-sistema-monetario-europeo-all-unione-monetaria-pbCB5890231/downloads/CB-58-90-231-IT-C/CB5890231ITC_001.pdf;pgid=y8dIS7GUWmDSR0EAIMEUUsWb0000h6I0TWaX;sid=lp9_cfMUq8p_caINqu7h1pEx2_xhA753iO0=?FileName=CB5890231ITC_001.pdf&SKU=CB5890231ITC_PDF&CatalogueNumber=CB-58-90-231-IT-C)

159. MAIRATE A., *The “added value” of European Union Cohesion policy*, in *Regional Studies*, Vol. 40, n. 2, 2006
160. MANGIAMELI S. (a cura di), *L’ordinamento europeo - Vol. 2. L’esercizio delle competenze*, Milano, 2006
161. MANGIAMELI S., *I POR nel Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2015
162. MANZELLA G. P., *La nuova coesione europea tra processi di Lisbona e allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006
163. MANZELLA G. P., *La nuova politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2007
164. MANZELLA G. P., *Alle origini della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2008.
165. MANZELLA G. P., *I primi passi della politica regionale europea (1969-1984)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2008
166. MANZELLA G. P., *Tra l’Atto Unico e Maastricht: l’affermazione di una politica regionale «comunitaria»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2008
167. MANZELLA G. P., *Intervista a Jean Charles Leygues. Tornanti della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2008
168. MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell’allargamento «più largo»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2008
169. MANZELLA G. P., *Soggetti, tecniche e dinamiche dell’influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2009
170. MANZELLA G. P., *Intervista a Riccardo Perissich. La politica regionale europea vista da vicino: tra Italia ed Europa tra gli anni settanta e gli anni ottanta*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.3, 2009
171. MANZELLA G. P. (a cura di), *Intervista a Fabrizio Barca. Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2009
172. MANZELLA G. P. (a cura di), *Intervista a Luciano Carfagna. Riformare la politica regionale negli anni settanta: ragioni, sfide, esiti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2009
173. MANZELLA G. P., *L’impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale (gennaio 2010)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2010

174. MANZELLA G. P., *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2010
175. MANZELLA G. P. (a cura di), *Intervista a Sabina De Luca. La politica regionale europea: lo sguardo dell'amministrazione centrale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2010
176. MANZELLA G. P., *Intervista a Eneko Landaburu. La politica regionale europea tra Delors e Barnier*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2010
177. MANZELLA G. P., *Intervista a Philip Lowe. Gli inizi della politica di coesione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2010
178. MARINO M., *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella Proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2004
179. MARKS G., *Structural Policy in the European Community*, in SBRAGIA A., *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington, Brookings Institute, 1992
180. MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in CAFRUNY A. - ROSENTHAL G., *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993
181. MASCIA M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996,
182. MENDEZ C., *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, n. 5, 2013
183. MENDEZ C., BACHTLER J., GRANQVIST K., *European Commission Perspectives on the 2014-2020 Partnership Agreements & Programmes: A comparative Review of the Commission's Position Papers*, *European Policy Research Paper*, n. 84, aprile 2013
184. MENDEZ C., WISHLADE F., BACHTLER J., *Negotiation boxes and blocks: crafting a deal on the EU Budget and Cohesion Policy*, *European Policy Research Paper* n. 82, gennaio 2013
185. MENY Y., *Should the Community Regional Policy be scrapped?*, in "Common Market Law Review", 1982,
186. MIGNOLLI A., *L'azione esterna dell'Unione Europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009

187. MILIO S., *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo. Il ruolo della Capacità Amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, in: "Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXV, n. 3, 2001
188. MILIO S., *Can administrative capacity explain differences in regional performance? Evidence from Structural Funds implementation in Southern Italy*, in *Regional Studies*, Vol. 41, n. 14, 2007
189. MILIO S., *Explaining differences in Regional Performance: Administrative Capacity and Political Factors. The case of Structural Funds Implementation in Italian Objective 1 regions*, Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, European Institute, London School of Economics and Political Science, 2007
190. Ministro per la coesione territoriale, *La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011. Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca*, 6 dicembre 2011, Roma, disponibile al link: <http://abruzzosviluppo.it/filedoc/1325600517>
191. Ministro per la coesione territoriale, *Piano di Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al sud. Risultati attesi e azioni da intraprendere*, Roma, 15 dicembre 2011, disponibile al link: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2011/Attuazione\\_del\\_Piano\\_di\\_Azione\\_15\\_12\\_11versione\\_rivista\\_20-12-11.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2011/Attuazione_del_Piano_di_Azione_15_12_11versione_rivista_20-12-11.pdf)
192. Ministro per la coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, 27 dicembre 2012, Roma, disponibile al link: [http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620\\_comunicato27dicembre.htm&img=new](http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620_comunicato27dicembre.htm&img=new)
193. Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, "Report. Polish Presidency of the Council of the European Union. 1<sup>st</sup> July – 31<sup>st</sup> December 2011", disponibile al link: [http://www.mf.gov.pl/en/documents/764034/1137013/Report\\_Polish\\_presidency.pdf](http://www.mf.gov.pl/en/documents/764034/1137013/Report_Polish_presidency.pdf)
194. MISIANI S., *Alle origini della politica regionale in Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2008
195. MULAZZANI M., GORI E., *Il bilancio generale e i finanziamenti dell'Unione Europea*, Collana di Studi economico-aziendali «Alberto Riparbelli», Milano, 2003
196. NAPOLI C., *Verso l'approvazione del futuro quadro finanziario per il periodo 2007-2013. Sfide, opportunità e strumenti di sviluppo per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2006

197. NEI, *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal Report – Final Report*, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February 2002.
198. NUGENT N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, 2008
199. ÖIR, *The Leverage Effects of European Cohesion Policy under the Structural Funds - Final Report to the Committee of the Regions Unit for Policy Analysis, Studies & Inter-institutional Legislative Planning*, Osterreichisches Institut für Raumplanung, Vienna, 2007
200. PADOA-SCHIOPPA T., *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Bologna, 1987
201. PARLAMENTO EUROPEO – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020: A comprehensive presentation of the Legislative Package and the Role of the European Parliament*, Secretariat of the Committee on Regional Development – DG for Internal Policies – General Secretariat of the European Parliament, disponibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140728ATT87362/20140728ATT87362EN.pdf>
202. PARLAMENTO EUROPEO – Committee on Regional Development, *European Union Cohesion Policy 2014-2020*, disponibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140728ATT87362/20140728ATT87362EN.pdf>
203. PARLAMENTO EUROPEO, Direzione Generale Politiche Interne. Unità Tematica B: Politiche strutturali e di coesione, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale - Nota*, Gennaio 2010
204. PARLAMENTO EUROPEO – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies B, *Comparative study on the visions and options for Cohesion Policy after 2013*, study, August 2011 disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2011/460062/IPOL-REGI\\_ET\(2011\)460062\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2011/460062/IPOL-REGI_ET(2011)460062_EN.pdf)
205. PARLAMENTO EUROPEO – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies B, *The future of Cohesion Policy after 2013*, note, September 2011, disponibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/emartinezdealosmoner/public/Note%20Future%20of%20Cohesion%20Policy.pdf>

206. PARLAMENTO EUROPEO – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies, *Cohesion Policy after 2013: A critical Assessment of the Legislative Proposals*, study, June 2012, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474558/IPOL-REGI\\_ET\(2012\)474558\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474558/IPOL-REGI_ET(2012)474558_EN.pdf)
207. PARLAMENTO EUROPEO – Directorate General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies, *Ex-ante conditionalities in Cohesion Policy*, note, December 2012, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474554/IPOL-REGI\\_NT\(2012\)474554\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474554/IPOL-REGI_NT(2012)474554_EN.pdf)
208. PARLAMENTO EUROPEO – Direzione Generale delle Politiche Interne, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, *Condizionalità macroeconomiche nella politica di coesione*, nota, dicembre 2012
209. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution on the political agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020*, 3 July 2013
210. PARLAMENTO EUROPEO, *European Economic Governance and Cohesion Policy*, January 2014, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/513999/IPOL-REGI\\_ET\(2014\)513999\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/513999/IPOL-REGI_ET(2014)513999_EN.pdf)
211. PARLAMENTO EUROPEO – COMITATO DELLE REGIONI, *Cooperation Agreement between the European Parliament and the Committee of the Regions*, Brussels, 07.02.2014, disponibile al link: [http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/ep-cor\\_a245.pdf](http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/ep-cor_a245.pdf)
212. PARLAMENTO EUROPEO – Directorate General for Internal Policies, Committee on Regional Development – The Secretariat, *Vademecum on EU Cohesion Policy and the Committee on Regional Development*, Brussels, 30.06.2014
213. PARLAMENTO EUROPEO, *“Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations and Administrative Capacity of Member States*, September 2014, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL\\_STU\(2014\)529085\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL_STU(2014)529085_EN.pdf)
214. PARLAMENTO EUROPEO, *The role of cities in Cohesion Policy 2014-2020*, September 2014, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529075/IPOL\\_STU\(2014\)529075\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529075/IPOL_STU(2014)529075_EN.pdf)



215. PARLAMENTO EUROPEO, *Territorial Governance and Cohesion Policy*, 2015, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563382/IPOL\\_STU\(2015\)563382\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563382/IPOL_STU(2015)563382_EN.pdf)
216. PARLAMENTO EUROPEO, *Smart Specialisation: The concept and its application to EU cohesion policy*, Briefing, January 2016
217. PASINI F. (a cura di), *I fondi strutturali nella futura programmazione 2007-2013*, gennaio 2006, disponibile al link: [http://www.economia.uniparthenope.it/modifica\\_docente/fschiavone/FINANZA\\_AZIENDALE\\_\(FINANZ.\\_COM.\\_ED\\_EXT.\)\\_ICE\\_-\\_FS\\_2007-2013.PDF](http://www.economia.uniparthenope.it/modifica_docente/fschiavone/FINANZA_AZIENDALE_(FINANZ._COM._ED_EXT.)_ICE_-_FS_2007-2013.PDF)
218. PERISSICH R., *le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici*, in SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010
219. PESCATORE G., *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, 2008
220. POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014
221. POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, Padova, 2001
222. POLVERARI L., *La nuova politica di coesione dell'Unione europea e i Quadri di Riferimento Strategici Nazionali dell'Ue a 27*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2006
223. POLVERARI L., VITALE R., *Riflessioni sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020: stato del dibattito e prospettive per l'Italia*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2010
224. *PON Governance e Capacità Istituzionale* disponibile al link: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/pongat/Programme\\_2014IT05M2O\\_P002\\_1\\_3\\_it\\_-\\_CON\\_ADOZIONE\\_CE\\_pdf\\_-\\_Adobe\\_Acrobat\\_Pro.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/pongat/Programme_2014IT05M2O_P002_1_3_it_-_CON_ADOZIONE_CE_pdf_-_Adobe_Acrobat_Pro.pdf)
225. PREDIERI A., *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995
226. PRESIDENZA POLACCA, *Polish Presidency Conclusions on the territorial dimension of EU policies and the future Cohesion Policy - Towards an integrated, territorially differentiated and institutionally smart response to EU challenges*, 24-25 November 2011, Poznań, disponibile al link:

[http://www.espontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/1073/polish\\_presidency\\_conclusions.pdf](http://www.espontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/1073/polish_presidency_conclusions.pdf)

227. PRESIDENZA POLACCA, “*Cohesion Policy. Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Information brochure*”, 1<sup>st</sup> July – 31<sup>st</sup> December 2011, disponibile al link <http://www.sztokholm.msz.gov.pl/resource/1147f002-8133-4c62-a9c2-3f021a897147>
228. PRESIDENZA POLACCA, *Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union. 1 July 2011 – 31 December 2011*, disponibile al link [http://www.mf.gov.pl/en/c/document\\_library/get\\_file?uuid=377a6c5d-76fa-4df9-98b2-54c6f3efc07e&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=377a6c5d-76fa-4df9-98b2-54c6f3efc07e&groupId=764034)
229. PROVENZANO G. L. C., *La «solitudine» della coesione. Le politiche europee e nazionali per il Mezzogiorno e la mancata convergenza*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015;
230. PROVENZANO G. L. C., *La «solitudine» della coesione...*, cit.; LEPORE A., *Le strategie di coesione, la loro governance e le prospettive di sviluppo*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2015;
231. PUPO V., *L’impatto dei fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in: Rivista economica del Mezzogiorno, a. XVIII, n. 1-2, 2004
232. QUINTILI S., *Tecniche di cooperazione istituzionale nell’ambito dei Fondi strutturali*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2008
233. RICCI G., *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in TIZZANO A., *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003
234. RODRIGUEZ-POSE A. – GARCILAZO E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, OECD Regional Development Working Papers, n. 2013/12, OECD Publishing, 2013
235. ROTHSTEIN B. – TEORELL J., *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*, in: “*Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*”, Vol. 21, No. 2, April 2008
236. RUSCA R., *Il negoziato per la politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un insider*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1-2, 2015
237. SALVEMINI M. T., BASSANINI F. (a cura di), *Il finanziamento dell’Europa. Il bilancio dell’Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010

238. SAMEKI P., *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, December 2009, disponibile al link: <https://www.mmr.cz/getmedia/5a3a5e25-7dee-45b4-93c0-00dea31b4f3b/Orientation-Paper-on-future-Cohesion-Policy-Pawel.doc?ext=.doc>
239. SAPIENZA R. (a cura di), *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000
240. SAPIENZA R., *La politica di coesione economica sociale e territoriale nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.2-3, 2005
241. SAPIENZA R., *Linee generali della nuova programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVIII, n. 3, 2014
242. SAPIR A. et al., *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Bologna, 2003
243. SBRAGIA A., *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington, Brookings Institute, 1992
244. SBRESCIA V. M., *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2010
245. SBRESCIA V. M., *Fondi strutturali ed attuazione delle politiche di coesione: l'azione amministrativa in funzione di sviluppo tra la frammentazione dei poteri decisori e l'instabilità e la continua evoluzione della governance istituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2015;
246. SCAVO A., *La Politica di Coesione dell'Unione Europea: tendenze ad una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013*, Jean Monnet Working Papers n. 60, luglio 2006, disponibile al link: <http://aei.pitt.edu/11073/1/jmwp60.pdf>
247. SCIUMBATA M. L., *Il ruolo delle Regioni nella politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea*, Roma, 2001
248. SEDELMEIER U., *Europeanization*, in JONES E. – MENON A – WEATHERILL S., *"The Oxford Handbook of the European Union"*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
249. SEGRETARIATO GENERALE DEL CONSIGLIO, *Guida alla Procedura legislativa ordinaria*, in "Guide Pratiche", ottobre 2010
250. SIMONETTI L., *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2006

251. SPAGNUOLO F., *La coesione sotto la lente di ingrandimento del diritto amministrativo europeo*, in CIMINI S., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001
252. SZAPIRO M., *The European Commission. A practical guide. What it is, What it does, How it does it.*, John Harper Publishing, London, 2013
253. SZYSZCZAK E., *Experimental Governance: the Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 2006
254. TENAGLIA AMBROSINI M. G., *La moneta e l'Europa: da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Torino, 1996, disponibile al link: <http://in2economy.altervista.org/?p=53>
255. TIZZANO A., *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003
256. TÖDTLING-SCHÖNHOFER H. – HAMAHA C. – RADZYNER A. – BACHTLER J. – KAH S. – MENDEZ C., *Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations and Administrative Capacity of Member States. Study*, request by the European Parliament's Committee on Regional Development, DG for INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT – STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, September 2014, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL\\_STU\(2014\)529085\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529085/IPOL_STU(2014)529085_EN.pdf)
257. TOSATO G. L., BASSO R., *L'Unione economica e monetaria. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, Torino, 2007
258. TRECCANI, Enciclopedia on-line, *Cassa per il Mezzogiorno*, pagine web: <http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno/>; [http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno\\_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/); [http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno\\_res-4df083dc-87e9-11dc-8e9d-0016357eee51\\_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno_res-4df083dc-87e9-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-Italiana)/); [http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno\\_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cassa-per-il-mezzogiorno_(Enciclopedia-Italiana)/)
259. TRUBEK D. M., TRUBEK L., *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, 2005
260. UNIONE EUROPEA – Politica Regionale, *Il Fondo di Coesione. Un ulteriore sostegno alla solidarietà europea*, in *Rivista Info regio Panorama*, n. 14,

- settembre 2004, disponibile al link:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_it.pdf)
261. UNIONE EUROPEA – Politica Regionale, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*. Guida, Lussemburgo, gennaio 2007, disponibile al link:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_it.pdf)
262. UNIONE EUROPEA – Politica Regionale, *Al servizio delle regioni. Politica regionale dell'Unione Europea 2007-2013*, Lussemburgo, gennaio 2008, disponibile al link:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_it.pdf);
263. UNIONE EUROPEA – POLITICA REGIONALE, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, in Rivista Inforegio Panorama, n. 26, giugno 2008, disponibile al link:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_it.pdf)
264. UNIONE EUROPEA, Politica regionale, *Libro verde sulla coesione territoriale, la via da percorrere*, in Rivista Inforegio Panorama, n. 28, Dicembre 2008, disponibile al link:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_it.pdf)
265. UNIONE EUROPEA, *Politica di coesione 2014-2020. Investire nelle regioni europee*, Panorama Inforegio, n. 40, 2011, disponibile al link:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_it.pdf)
266. UNIONE EUROPEA, *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 19th May 2011 Gödöllő, Hungary
267. VAN YPERSELE J., KOEUNE J.C., *Il sistema monetario europeo: origini, funzionamento e prospettive*, Bruxelles, 1985
268. VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014
269. VIESTI G. – PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2007

270. VITALE G., *Quale ruolo per la politica di coesione?*, in SAPIENZA R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè editore, Milano, 2003
271. VITALE G., *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (CE) n. 1083/2006*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2012
272. WĘC J. J., *A Review and Assessment of the Polish Presidency of the Council of the European Union*, in Institute for Western Affairs in Poznań, *Polish Presidency of the Council of the European Union*, Journal of the Institute for Western Affairs in Poznań, n. 1 del 2013, disponibile al link: <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,783,9b18a72079a3880a84d418e267d03446/11-PZ-1-2013-english.pdf>
273. WERNER P., *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria*, Lussemburgo, 8 ottobre 1970, in G.U.C.E. C 136, dell'11 novembre 1970
274. WOLLEB G., *La trasformazione delle politiche di sviluppo regionale in Italia*, 2001, disponibile al link: <http://economia.unipr.it/DOCENTI/WOLLEB/docs/files/Le%20trasformazioni%20della%20politica%20regionale%20italiana.doc>.
275. ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità: Messina 26-27 giugno 2009*, Torino, 2010
276. ZATTI A., *Il finanziamento dell'Unione Europea e il sistema delle risorse proprie*, Padova, 2002
277. ZERBINATI S., *Europeanization and EU funding in Italy and England. A comparative local perspective*, in Journal of European Public Policy, Vol. 11, n. 6, 2004

## SITOGRAFRIA

- <http://abruzzo sviluppo.it/>
- <http://aei.pitt.edu/>
- <http://bookshop.europa.eu>
- <http://cor.europa.eu/>
- <http://data.consilium.europa.eu>
- <http://ec.europa.eu/>
- <http://economia.unipr.it/>
- <http://eu2012.dk>
- <http://eur.sagepub.com>
- <http://eur-lex.europa.eu/>
- <http://europa.eu/>
- <http://fondistrutturali.formez.it>
- <http://in2economy.altervista.org/>
- <http://nicholascharron.wordpress.com>
- <http://pes.cor.europa.eu>
- <http://presidenza.governo.it>
- <http://register.consilium.europa.eu>
- <http://web.cor.europa.eu>
- <http://www.adriatic-ionic.eu/>
- <http://www.agenziacoesione.gov.it>
- <http://www.alpine-region.eu/italy/index.html>
- <http://www.balticsea-region-strategy.eu/>

- <http://www.cnel.it/>;
- <http://www.consilium.europa.eu/it/home/>
- <http://www.cy2012.eu/en/page/home>
- <http://www.danube-region.eu/>
- <http://www.dps.tesoro.it>
- <http://www.ecb.europa.eu>
- <http://www.economia.uniparthenope.it/>
- <http://www.eprc.strath.ac.uk>
- <http://www.esponontheroad.eu/>
- <http://www.eu2005.lu/>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://www.funzionepubblica.gov.it>
- <http://www.institutdelors.eu/>
- <http://www.iz.poznan.pl>
- <http://www.mf.gov.pl/>
- <http://www.neldirittoeditore.it>
- <http://www.opencoesione.gov.it>
- <http://www.politicheeuropee.it/>
- <http://www.programmazioneeconomica.gov.it>
- <http://www.qog.pol.gu.se/>
- <http://www.regione.sardegna.it>
- <http://www.rgs.mef.gov.it>
- <http://www.svimez.info>
- <http://www.sztokholm.msz.gov.pl>



- <http://www.treccani.it>
- <https://enrd.ec.europa.eu/>
- <https://portal.cor.europa.eu>
- <https://stateoftheunion.eui.eu/>
- <https://toad.cor.europa.eu>
- <https://www.dfa.ie/>
- <https://www.mmr.cz>
- [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)
- [www.eu2013.ie](http://www.eu2013.ie)
- [www.eu2013.lt/en](http://www.eu2013.lt/en)
- [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)
- [www.lumsa.it](http://www.lumsa.it)