

## PROFILI GENERALI DELLA POLITICA DI COESIONE PER IL 2007-2013

MICHELE MASSA

(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico – Università Cattolica di Milano)

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Obiettivi e risorse. 3. Coordinamento e sussidiarietà. 4. Programmazione degli interventi. 5. Verifiche strategiche e di efficacia. 6. Sistemi di gestione e controllo. 7. Rettifiche finanziarie e disimpegno automatico. 8. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Nel dibattito italiano sulla dimensione sociale dell'Europa, due punti di vista si contendono il campo: da un lato, si denuncia lo scarso impegno delle istituzioni comunitarie a favore dei diritti e delle politiche sociali, indicando in ciò un grave fattore di debolezza del processo di integrazione europea<sup>1</sup>; dall'altro, un numero crescente di studi argomenta che questo processo non è indifferente ai valori personalistici, solidaristici ed egualitari della cultura costituzionale europea, ma deve, per vari motivi, manifestare la propria sensibilità in modi diversi da quelli tradizionali<sup>2</sup>. E proprio la maggiore attenzione per queste nuove tecniche di intervento sta dietro all'autorevole invito a mantenere alta l'attenzione sulla dimensione sociale dell'Europa e sui suoi "problemi specifici"<sup>3</sup>.

Non è fuori luogo allora che, nel presente progetto di ricerca, trovi spazio una concisa descrizione della politica di coesione di cui agli artt. 158-162 tr. CE: l'unica politica comunitaria che assume come propria finalità diretta la riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali all'interno dell'Unione<sup>4</sup>. Non si intende contestare che questa politica affronti le disuguaglianze ad un livello aggregato, riferendosi a situazioni che coinvolgono interi territori, piuttosto che singoli individui: il che costituisce certamente un fattore di differenziazione, e probabilmente anche un limite, di tali politiche e della nozione di "coesione" ad esse retrostante rispetto a forme di intervento e di riequilibrio più note agli ordinamenti nazionali<sup>5</sup>. Nemmeno si vuole affrontare il problema dogmatico di dare una definizione dei diritti sociali e delle relative tecniche di garanzia, per sapere se il tipo di interventi in esame può trovare posto tra queste o se invece deve essere collocato tra le "politiche" – che pure non sono meno importanti del riconoscimento dei diritti predetti<sup>6</sup>. Ci

---

Il presente contributo fa parte del progetto di ricerca finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca (PRIN 2005) su "La tutela multilivello dei diritti sociali", coordinato dal prof. Enzo Balboni.

<sup>1</sup> Cfr. da ultimo, con riguardo al Trattato costituzionale, U. ALLEGRETTI, *Come reinventare l'Europa*, in *Dem. dir.* n. 4/2006, 121.

<sup>2</sup> Cfr. ad es. F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano 2002, e C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano 2005, entrambi *passim* ma soprattutto, rispettivamente, 78 ss. e 236-237.

<sup>3</sup> C. PINELLI, *Diritti e politiche sociali nel progetto di trattato costituzionale europeo*, in *RDSS* 2004, 487.

<sup>4</sup> Così questa politica è presentata dalla Commissione europea nel Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale ("*A new partnership for cohesion. Convergence competitiveness cooperation*"), febbraio 2004, pag. xxv (in *Inforegio*, <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm)>). Si precisa che, nel presente contributo, i termini politiche o interventi "strutturali", "di coesione" e "regionali" saranno utilizzati come sinonimi. Peraltro, il problema della coesione ed i suoi risvolti in tema di *multilevel governance* (v. *infra*) sono centrali anche in altre politiche comunitarie: ad es., nella disciplina degli aiuti di Stato a finalità regionale, a proposito dei quali si rinvia al contributo nel presente progetto di ricerca di Leonardo Brunetti.

<sup>5</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, op. cit., 51; E. BALBONI, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in *La difficile Costituzione europea*, a cura di U. De Siervo, Bologna 2001, 46 ss.

<sup>6</sup> Secondo la dicotomia tracciata nella relazione del Gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c.d. comitato Simitis) intitolata *Per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea: è tempo di agire*,

si limita ad osservare che la politica in esame ha il merito di trarre risorse dal bilancio generale dell'Unione per destinarle alle aree meno prospere – nei modi che si diranno di seguito – e di indurre gli Stati per questa via, attraverso lo schema del co-finanziamento, a impiegare tali risorse per la rimozione delle cause strutturali delle disuguaglianze nelle condizioni di vita dei cittadini europei. E si potrebbero anche indicare intersezioni più specifiche tra le politiche di coesione e le azioni pubbliche per la promozione dell'eguaglianza sostanziale: ad es., per ciò che riguarda l'Italia, il FSE ha influenzato notevolmente sul piano finanziario e organizzativo<sup>7</sup> le iniziative di istruzione e formazione che costituiscono una delle più importanti forme di adempimento della Repubblica al proprio dovere di promuovere le condizioni di effettività del diritto al lavoro<sup>8</sup>, oltre che all'obbligo specificamente imposto dall'art. 35, co. 2, Cost.<sup>9</sup>.

Quanto poi questa politica sia centrale nel panorama europeo, lo dimostra, tra l'altro, l'intensità del dibattito che ha accompagnato la sua più recente revisione<sup>10</sup>, che si è intrecciata con la travagliata negoziazione sulle prospettive finanziarie dell'Unione per il settennio 2007-2013<sup>11</sup>. Non essendo possibile ripercorrere qui il complicato dibattito, sarà sufficiente dire che, in tale periodo, la politica di coesione diventerà il primo capitolo di spesa dell'Unione, superando anche la politica agricola: e ciò benché il Consiglio, in un complicato esercizio di mediazione tra interessi nazionali contrapposti, abbia ridotto il *budget* inizialmente richiesto dalla Commissione per le politiche europee in generale e per quella di coesione in particolare. Se in assoluto le risorse assegnate alla politiche di coesione possono apparire modeste (0,37% del PNL dell'Unione a 27) e addirittura sproporzionate rispetto all'entità dei problemi da affrontare e se, per giunta, il ritmo di incremento dei fondi destinati a tali politiche non è più vertiginoso come in passato<sup>12</sup>, non si deve però sottacere che, almeno secondo i calcoli econometrici della Commissione europea, gli interventi strutturali hanno sortito e sortiranno effetti consistenti sulla ricchezza e sul livello di occupazione delle zone interessate<sup>13</sup> e che, comunque, proprio la difficoltà dei

---

edita anche in *Foro it.* 1999, V, 350 ss. (cfr. in particolare 360). L'importanza delle politiche nella costruzione di un diritto sociale europeo è sottolineata particolarmente da T. TREU, *Le regole sociali europee: quali innovazioni?*, in *Eur. dir. priv.* 2004, 33 ss., e in *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, a cura di M. Barbera, Milano 2006, 29 ss..

<sup>7</sup> Così F. BOCCIA-R. LEONARDI-E. LETTA-T. TREU, *I mezzogiorni d'Europa. Verso la riforma dei Fondi strutturali*, Bologna 2003, 254.

<sup>8</sup> Cfr. G.F. MANCINI, sub art. 4, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1975, 236.

<sup>9</sup> Sulla continuità tra art. 35, co. 2, Cost. e politiche comunitarie della formazione vedi M. NAPOLI, *La riforma del Fondo sociale europeo*, in *Riv. giur. lav.* 2000, 899 ss., sp. 902.

<sup>10</sup> Prescritta dall'art. 55 del regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante le disposizioni generali sui Fondi strutturali per il precedente periodo 2000-2006.

<sup>11</sup> Per una disamina dei negoziati, v. J. BACHTLER-F. WISHLADE, *From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy*, *European Policy Research Paper* n. 57, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, in <<http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc>>; J. BACHTLER-F. WISHLADE-C. MÉNDEZ, *New Budget, New Regulations, New Strategies: The Reform of EU Cohesion Policy*, EoRPA Paper 06/3, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, in <<http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa>>, 3 ss. (si ringraziano gli Autori di questo saggio per averne permesso la citazione). Per un'analisi dei risultati delle trattative cfr. op. ult. cit. 13 ss.; A. SCAVO, *La Politica di Coesione dell'Unione Europea: tendenze ad una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013*, Jean Monnet Working Paper n. 60, Jean Monnet Centre EuroMed, Dipartimento di Studi Politici - Università di Catania (in <<http://www.fscpo.unict.it/euromed/cjmhome.htm>>).

<sup>12</sup> Cenni in A. SCAVO, op. cit., 4 ss.

<sup>13</sup> Cfr. Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale, cit., 140 ss.; cfr. altresì Quarto rapporto sulla coesione economica e sociale ("*Growing Regions, growing Europe*"), maggio 2007, (in <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)>), 95 ss.. Ma l'entusiasmo della Commissione non è

negoziati dimostra quanto poco gli Stati siano propensi ad accettare di vincolare quote significative del proprio bilancio al perseguimento di obiettivi comunitari, anche quelli di carattere solidaristico e redistributivo.

In questa sede, senza alcuna pretesa di completezza, data l'accentuata complessità, non solo giuridica, di tali politiche e la ricchezza della relativa letteratura<sup>14</sup>, si procederà ad una sommaria disamina del nuovo regolamento quadro sulle politiche strutturali<sup>15</sup>, concentrandosi su alcuni aspetti della ripartizione delle attribuzioni tra organi comunitari e Stati membri. Del resto, è noto<sup>16</sup> che proprio per questa materia è stata coniata l'espressione, oggi molto in voga, di "multilevel governance"<sup>17</sup>.

Per comprendere i punti critici della attuale fisionomia delle politiche in esame, si farà riferimento al precedente regolamento generale, alla proposta inizialmente presentata dalla Commissione<sup>18</sup>, nonché alle valutazioni e raccomandazioni espresse nel corso dell'iter

---

condiviso da tutti: cfr. ad es. le conclusioni molto più caute del c.d. rapporto Sapir (edito in Italia come *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Bologna 2004, ed ivi in particolare 114 ss.).

<sup>14</sup> Nella letteratura italiana, per una trattazione generale delle politiche in esame e delle loro evoluzioni storiche, v. tra i più recenti: A. BRUZZO, *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Padova 2000; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna 2000; F. BOCCIA-R. LEONARDI-E. LETTA-T. TREU, *I mezzogiorni d'Europa*, cit.; A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in *Tr. dir. amm.* a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, t. IV, Milano 2003, 3793 ss.; V. BONCINELLI-P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in *Tr. dir. amm. eur.* diretto da M.P. Chiti e G. Greco e coordinato da G.F. Cartei e D.U. Galetta, *Parte speciale*, t. IV, Milano 2007, 1999 ss.. Sui profili generali della politica in esame, è sempre illuminante il saggio di A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in *Fondi strutturali e coesione economica e sociale dell'Unione europea*, a cura di Id. (atti del convegno di Firenze, 12-13 maggio 1995), Milano 1996, 1 ss..

<sup>15</sup> Regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, in G.U.U.E. L 210 del 31 luglio 2006, 25 ss. (i regolamenti inerenti i singoli fondi sono i nn. 1080, 1081 e 1084/2006, cui va aggiunto il regolamento n. 1082/2006 sul gruppo europeo di collaborazione territoriale, anch'essi nella stessa G.U.U.E., 1 ss., 79 ss.). Il regolamento n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006, in G.U.U.E. L 371 del 27 dicembre 2006, 1 ss., contiene disposizioni di attuazione dei regolamenti suddetti, e specialmente di quello generale: è stato approvato dalla Commissione assistita da un comitato di rappresentanti degli Stati membri, ai sensi dell'art. 103 del reg. n. 1083/2006. Anche il comitato di cui all'art. 147 tr. CE ed all'art. 104 del reg. n. 1083/2006, del quale fanno parte anche rappresentanti delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali di ciascuno Stato membro, è chiamato a dare un parere sulle norme di applicazione adottate dalla Commissione. Sul ruolo dei comitati nelle politiche strutturali, con riferimento al precedente periodo, cfr. A. DI STEFANO, *Il Regolamento (CE) 1260/1999 e la "comitologia"*, in *Riv. giur. Mezz.* 2003, 175 ss..

<sup>16</sup> Cfr. I. BACHE-M. FLINDERS, *Themes and Issues in Multi-level Governance*; S. GEORGE, *Multi-level Governance and the European Union*; J. FAIRBANKS-A. JORDAN, *Multi-level Governance and Environmental Policy*, tutti in *Multi-level Governance*, a cura di I. Bache e M. Flinders, Oxford 2004, rispettivamente 2, 107, 149-150.

<sup>17</sup> La paternità della nozione va ascritta a Gary Marks, che l'ha teorizzata in *Structural Policy in the European Community*, in *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, a cura di A.M. Sbragia, Washington 1992, 191 ss., e l'ha successivamente definita e battezzata, nei termini oggi ampiamente noti, in *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in *The State of the European Community. Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, a cura di A.W. Cafruny e G.G. Rosenthal, Boulder (Colorado)-Harlow 1993, 391 ss., sp. 392. Con questo concetto, l'Autore ha inteso soprattutto sottolineare il progressivo spostamento di potere dagli Stati alla Commissione, da un lato, ed ai soggetti istituzionali sub-statali, dall'altro (op. ult. cit., 399). Nel presente contributo ci si soffermerà prevalentemente sul primo profilo; con riguardo al secondo, in relazione al caso italiano, si rinvia al contributo di Antonio De Vita nel presente progetto di ricerca.

<sup>18</sup> COM(2004) 492 def.. Si terrà anche conto dell'analisi di impatto allargata contenuta nel documento SEC(2004) 924 del 14 luglio 2004. A proposito di tale proposta, cfr. M. MARINO, *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione della Proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali*, in *Riv. giur. Mezz.* 2004, 1075 ss.

legislativo dal Parlamento europeo<sup>19</sup>, dal Comitato delle regioni<sup>20</sup>, dal Comitato economico e sociale<sup>21</sup> e dalla Corte dei conti<sup>22</sup>: ciò nella speranza di riuscire anche a dare un'idea di come i contenuti del regolamento sono stati fissati attraverso un minuzioso confronto tra gli orientamenti delle istituzioni comunitarie e le istanze degli Stati membri, registrate dal Consiglio<sup>23</sup>. Le ipotesi normative che sono rimaste fuori dal testo finale del regolamento aiuteranno a capire quali fossero le scelte alternative a quelle concretamente adottate e quale sia, quindi, l'effettivo significato di queste ultime<sup>24</sup>.

## 2. Obiettivi e risorse

**2.1.** Un aspetto di novità si coglie già dall'articolo con cui si apre il regolamento: il quale, per la prima volta, prevede che il regolamento quadro si applicherà anche al Fondo di coesione, oltre che ai due "Fondi strutturali" in senso stretto (FSE e FESR), ma al contempo esclude dalla sfera precettiva del medesimo regolamento gli strumenti destinati al sostegno dell'agricoltura<sup>25</sup>.

La razionalizzazione così introdotta nell'architettura delle politiche strutturali non priva il Fondo di coesione di alcune delle caratteristiche peculiari che, almeno in parte, derivano dalla disciplina per esso stabilita dal trattato CE e dal protocollo sulla coesione economica e sociale. Così, ad es., il Fondo di coesione è soggetto a norme speciali quanto all'ammissibilità geografica (artt. 5.2 e 8.3), alla possibilità di interventi congiunti con il FESR (art. 34.3), all'ambito territoriale di riferimento (art. 35.1), ai tassi di cofinanziamento (all. III), alla misura dei pagamenti anticipati (art. 82.1, lett. d-e)): sicché si

---

<sup>19</sup> Ci si riferisce alla risoluzione del 4 luglio 2006, con cui l'assemblea ha dato il proprio parere conforme all'adozione del regolamento, con rilevanti modifiche rispetto alla proposta iniziale, ma soprattutto alla precedente risoluzione, approvata ai sensi dell'art. 75.3 del regolamento interno del Parlamento, il 6 luglio 2005 (in G.U.U.E. C 157 E del 6 luglio 2006, 95-96 e 284 ss.), nonché alla relazione interlocutoria in data 2 giugno 2005 (A6-0177/2005), con cui la Commissione per lo sviluppo regionale (rel. K. Hatzidakis) ha presentato all'assemblea la proposta della predetta risoluzione (la relazione, con i pareri delle altre commissioni competenti, e tutti gli atti della procedura – AVC/2004/0163 – sono reperibili attraverso il sito dell'Osservatorio legislativo del Parlamento europeo, in <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>>, ed il sito *Pre-Lex*, in <<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=it>>). L'art. 75.3 del regolamento parlamentare consente che, nell'ambito della procedura di parere conforme, il Parlamento, in luogo di accordare o negare subito il suo consenso, approvi una risoluzione intermedia con raccomandazioni al Consiglio per la modifica o l'attuazione della proposta, rinviando alla successiva deliberazione la decisione finale. L'applicazione di questa norma, che avvicina in certa misura la procedura di parere conforme a quella di codecisione, corregge in parte l'asimmetria, denunciata dal Parlamento e segnalata dalla dottrina (M. NAPOLI, op. cit., 903), tra i poteri del Parlamento nell'approvazione del regolamento generale sui Fondi strutturali (art. 161 tr. CE) e quelli relativi ai regolamenti sul FESR (art. 162 tr. CE) e sul FSE (art. 148 tr. CE).

<sup>20</sup> Parere del 13 aprile 2005, in G.U.U.E. C 231 del 20 settembre 2005, pagg. 1 e ss.

<sup>21</sup> Parere del 6 aprile 2005, in G.U.U.E. C 255 del 14 ottobre 2005, pagg. 79 e ss.

<sup>22</sup> Parere n. 2/2005 del 18 marzo 2005, in G.U.U.E. C 121 del 20 maggio 2005, pagg. 14 e ss.

<sup>23</sup> Per una ricognizione degli orientamenti dei singoli Stati membri sui vari punti controversi del regolamento, si rinvia a J. BACHTLER-F. WISHLADE, *From Building Blocks to Negotiating Boxes*, cit., 39 ss.

<sup>24</sup> Per ragioni di concentrazione tematica, si è preferito non procedere in questa sede ad un'analisi dei singoli documenti di programmazione comunitari e nazionali, pur nella consapevolezza che lo studio del contenuto e del processo di approvazione di tali documenti è molto utile, e probabilmente indispensabile, per un'accurata comprensione della politica in esame. Per alcune informazioni in argomento, si rinvia al già cit. J. BACHTLER-F. WISHLADE-C. MÉNDEZ, *New Budget, New Regulations, New Strategies*, 61 ss.

<sup>25</sup> Cfr., invece, l'art. 2, par. 1, del reg. n. 1260/1999. Nel 2000-2006, i fondi per il sostegno all'agricoltura ed alla pesca erano lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) ed il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), sezione orientamento. Nel 2007-2013, si tratta del Fondo europeo per la pesca (FEP: cfr. regolamento n. 1198/2006 del Consiglio del 27 luglio 2006) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR: cfr. regolamento n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005).

può continuare ad affermare che esso, come in passato, ha una funzione di riequilibrio tra Stati, piuttosto che tra regioni.

Per converso, l'integrazione del FEP e del FEASR nella politica agricola comunitaria e la loro separazione dal sistema delle politiche di coesione non esclude che con queste ultime i due strumenti mantengano significativi momenti di coordinamento, come è previsto dall'art. 9.4 del regolamento e da una serie di disposizioni più specifiche, relative ad es. ai livelli massimi del finanziamento comunitario (all. II, punto 8) ed al raccordo, all'interno dei documenti di programmazione, tra gli interventi finanziati dai diversi strumenti (art. 27.4, lett. f), punto ii), e lett. g); art. 27.5, lett. b); art. 37.1, lett. f)). Rimane inoltre fermo il principio per cui gli interventi di coesione, specialmente se relativi all'obiettivo di Convergenza (vedi *infra*), dovrebbero sostenere il rinnovamento delle zone rurali e di quelle dipendenti dalla pesca (art. 3.3; art. 27.4, lett. b)).

Nel corso del dibattito istituzionale è stata evocata l'opportunità di un'unificazione dei fondi strutturali<sup>26</sup>: in particolare, la Corte dei conti, sottolineando la sovrapposizione dei temi di intervento tra FESR e Fondo di coesione, aveva ritenuto difficile giustificare la perdurante separazione dei due strumenti<sup>27</sup>. Ma la Commissione non ha ritenuto di fare proprio questo spunto, che quindi non è stato recepito nel testo finale dei regolamenti.

## 2.2. L'art. 3 del regolamento enuncia i tre nuovi obiettivi della politica comunitaria.

Il primo obiettivo è quello che assorbe la maggior parte delle risorse comunitarie: il suo peso relativo, rispetto agli altri obiettivi, è addirittura aumentato rispetto alla proposta iniziale della Commissione, ancorché sia stato parallelamente ridotto il *budget* complessivo delle politiche di coesione. Così, per l'obiettivo denominato "Convergenza" sono stanziati oltre 251 miliardi di euro, pari all'81,54% del totale (art. 19). Questo obiettivo, consapevolmente assunto come la priorità delle politiche di coesione, mira a sostenere le regioni meno sviluppate, aumentando e qualificando gli investimenti "in capitale fisico ed umano", l'innovazione anche tecnologica, la tutela dell'ambiente, nonché "l'efficienza amministrativa" delle istituzioni. Lo si può considerare come il successore del previgente Obiettivo 1<sup>28</sup>, ma con un livello di concentrazione superiore a quello del predecessore, al quale era assegnato il 69,7% delle risorse totali<sup>29</sup>.

Alle risorse stanziare per questo obiettivo, offerte da tutti e tre i Fondi (art. 4.1, lett. a)), continuano ad accedere le regioni<sup>30</sup>, indicate in un apposito elenco dalla Commissione (art. 5.3)<sup>31</sup>, che avevano nel 2000-2002 un valore di PIL *pro capite* medio, misurato in parità di potere di acquisto, inferiore al 75% del valore medio dell'UE a 25 nello stesso periodo (art.

---

26 Cfr. parere Comitato economico e sociale cit., par. 3.5.7, pag. 85, in cui l'unificazione è contrapposta al principio dei programmi 'monofondo' (vedi *infra*).

27 Parere cit., par. 26, pag. 18.

28 Cfr. reg. n. 1260/1999, art. 1, n. 1.

29 Cfr. reg. n. 1260/1999, art. 7.2.

30 Precisamente, le regioni di livello NUTS II, secondo la classificazione statistica comunitaria, grossomodo corrispondenti alle regioni italiane (le regioni NUTS III corrispondono alle province, le regioni NUTS I a gruppi di regioni): cfr. 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. In passato, la classificazione era basata su accordi bilaterali tra Commissione e Stati e le relative modifiche potevano avere un impatto notevole sull'ammissibilità delle zone interessate ai diversi obiettivi della politica strutturale: cfr. relazione speciale n. 7/2003 della Corte dei conti relativa all'attuazione della programmazione degli interventi del periodo 2000-2006 nel quadro dei fondi strutturali, in G.U.U.E. C 174 del 23 luglio 2003, par. 10, pagg. 8-9.

31 Una raccolta di queste ed altre decisioni fondamentali per la politica di coesione è reperibile nel già citato sito *Inforegio*, al quale si rinvia.

5.1). Continua a valere invece, per il Fondo di coesione, il criterio di ammissibilità stabilito dal Protocollo sulla coesione economica e sociale: vi accedono gli Stati con un RNL inferiore al 90% del valore medio europeo, purché si conformino alle condizioni di convergenza stabilite dall'art. 104 tr. CE<sup>32</sup>.

Le risorse per la Convergenza finanziano anche una forma di sostegno "a titolo transitorio e specifico" (art. 8.1, 3) per le aree che si trovano nella condizione che la prassi comunitaria denomina di "phasing out"<sup>33</sup>, vale a dire per le regioni (per il Fondo di coesione: gli Stati) che sono ascese al di sopra delle soglie stabilite in conseguenza dell'allargamento dell'Unione e della rideterminazione statistica dei valori di riferimento medi (c.d. effetto statistico).

Il secondo obiettivo è denominato "Competitività regionale e occupazione" (di seguito: 'obiettivo Competitività'). Come il precedente Obiettivo 3, ha carattere residuale, riguardando tutte le regioni europee cui non si applica l'obiettivo prioritario, ma, a differenza del precedente Obiettivo 3, opera in relazione ad un ventaglio di temi molto esteso. Né il campo di applicazione territoriale dell'obiettivo Competitività è limitato, come l'Obiettivo 2 nel periodo 2000-2006, ad aree affette da situazioni di difficoltà economica e sociale specificamente determinate: al contrario, l'obiettivo Competitività interviene "al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo" per sostenere spese con finalità che spaziano dalla tutela dell'ambiente, alla promozione dell'imprenditorialità, allo "sviluppo di mercati del lavoro inclusivi"<sup>34</sup>. In particolare, le risorse versate dal FSE per l'obiettivo in esame – alimentato anche dal FESR, ma non dal Fondo di coesione – dovrebbero servire ad intensificare l'attuazione delle raccomandazioni in materia di occupazione ed a rafforzare l'inclusione sociale, in linea con la Strategia Europea per l'Occupazione<sup>35</sup>.

Al perseguimento di questo obiettivo, che assorbe il 15,95% delle risorse disponibili (art. 20), ed alla gestione di tali risorse corrispondono regole in parte diverse da quelle relative all'obiettivo Convergenza. Una delle principali differenze riguarda i criteri di ammissibilità geografica. Sono, infatti, gli Stati a scegliere in quali aree dovranno essere realizzati gli interventi per la competitività regionale e l'occupazione. Le scelte di ciascuno Stato sono illustrate sia nel "Quadro di riferimento strategico nazionale" (QRSN) – in cui devono essere indicate le priorità tematiche e territoriali di intervento ed i programmi operativi per gli obiettivi Convergenza e Competitività (art. 27.4, lett. b) e c)), al livello territoriale appropriato, nonché le regioni di livello NUTS I e II destinatarie di programmi di Competitività finanziati dal FESR (art. 6) – sia nei vari programmi operativi. Spetta poi alla Commissione approvare l'elenco dei programmi operativi contenuto nel QRSN ed i singoli programmi, come si dirà meglio di seguito. Rispetto al modello applicato sino al 2006, in cui l'elenco delle regioni cui si applicava l'Obiettivo 2 era approvato dalla Commissione, l'attuale impostazione aumenta il potere degli Stati e riduce il ruolo dell'esecutivo comunitario: tanto che, sotto questo profilo, alcuni informati commentatori hanno parlato di

---

32 Il periodo di riferimento è il triennio 2001-2003, ma è prevista una revisione entro il 2010 sulla base dei dati relativi al RNL dell'Unione a 25: art. 5.3.

33 Cfr. ad es. la nota della Presidenza del Consiglio europeo del 19 dicembre 2005 (15915/05 – CADREFIN 268), par. 19.

34 In relazione agli Obiettivi 2 e 3, cfr. reg. n. 1260/1999, art. 1.2-3 e artt. 4-5. Secondo L. SIMONETTI, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Riv. giur. Mezz.* 2006, 423, i due obiettivi di Convergenza e Competitività si distinguono per l'identificazione delle regioni ammissibili, ma coprono campi tematici simili, anche per la loro attenzione più ai profili socio-economici che a quelli territoriali.

35 Cfr. COM(2004) 492, relazione, par. 2.2.

una vittoria delle pulsioni tendenti ad una ri-nazionalizzazione delle politiche di coesione<sup>36</sup>. Gli stessi commentatori hanno ipotizzato che questo 'cedimento' alla discrezionalità degli Stati membri rappresenti la reazione della Commissione alle pressioni di alcuni esecutivi nazionali, che avevano chiesto di riservare gli interventi strutturali solo alle regioni o agli Stati meno prosperi (vedi *infra*)<sup>37</sup>: l'aumento dei poteri degli Stati membri per l'obiettivo Competitività rappresenterebbe la contropartita della continuazione delle politiche strutturali anche al di fuori dei territori meno sviluppati, nei quali però la Commissione è riuscita a mantenere un'influenza più salda<sup>38</sup>.

A questo deve aggiungersi che il regolamento non contempla alcuna forma di micro-zonizzazione. A differenza di quanto, infatti, accadeva nel periodo precedente per l'Obiettivo 2, i contributi comunitari non saranno più destinati a specifiche zone comunali, municipali o circoscrizionali<sup>39</sup>: ciò non perché – dice la Commissione – si voglia diluire la concentrazione geografica degli interventi, ma perché le prospettive di sviluppo di una zona interna ad una regione “sono strettamente legate alla prosperità della regione nel suo insieme”. Spetterà quindi agli atti di programmazione relativi alle varie regioni stabilire “l'adeguato equilibrio tra la concentrazione geografica ed altre forme di concentrazione”<sup>40</sup>. Se in questo modo si sono eliminati alcuni inconvenienti e rigidità che avevano appesantito l'attuazione del precedente ciclo di interventi strutturali<sup>41</sup>, è pur vero che anche questa scelta concorre, o può concorrere, a rendere meno incisivo il ruolo della Commissione nell'indirizzare il flusso degli aiuti strutturali verso aree effettivamente bisognose<sup>42</sup>.

Resta da aggiungere che anche i fondi destinati all'obiettivo Competitività alimentano una forma di sostegno transitorio, denominata nella prassi comunitaria “*phasing in*”, a favore delle regioni che nel 2006 rientrano fra quelle cui si applicava l'Obiettivo 1 ed il cui PIL *pro capite* supera ora la soglia del 75% del PIL medio europeo dell'Unione a 15 (art. 8.2)

Il terzo ed ultimo obiettivo riguarda la “Cooperazione territoriale europea”. Esso sostiene le azioni per lo sviluppo che derivino da iniziative transfrontaliere regionali e locali, e più in generale mira a rafforzare la cooperazione interregionale all'interno dell'Unione. Data la modesta entità delle risorse stanziata a questo scopo – particolarmente penalizzato nel corso dei negoziati<sup>43</sup> – ed i peculiari problemi che il tipo di iniziative sostenute solleva (es.: in termini di coordinamento tra regioni appartenenti a Stati differenti), non saranno qui approfonditi i problemi connessi all'obiettivo Cooperazione.

È importante, però, sottolineare che questo obiettivo ha preso il posto della previgente iniziativa comunitaria “INTERREG”. Nel precedente periodo di programmazione gli artt.

---

36 J. BACHTLER-C. MÉNDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies* 2007, 544: gli Autori ridimensionano però questo rilievo, ribadendo tra l'altro il carattere ben più stringente delle regole sull'ammissibilità geografica per l'obiettivo Convergenza e la permanenza in capo alla Commissione del potere di verificare le scelte degli Stati membri nel contesto dell'approvazione dei programmi operativi.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 545. Vedi anche *infra*, par. 8.

<sup>38</sup> Ma J. BACHTLER-F. WISHLADE-C. MÉNDEZ, *op. cit.*, 38 ss., danno conto dei primi tentativi della Commissione di influenzare, attraverso proprie indicazioni non vincolanti, la distribuzione delle risorse per la Competitività tra le regioni.

<sup>39</sup> Cfr. M. MARINO, *op. cit.*, 1093.

<sup>40</sup> Cfr. COM(2004) 492, relazione, par. 5.4.

<sup>41</sup> Se ne veda una colorita descrizione nel resoconto dell'audizione del Vice Ministro dell'economia e delle finanze presso la V Commissione della Camera dei Deputati, 11 febbraio 2004, edita anche in *Riv. giur. Mezz.* 2004, 407.

<sup>42</sup> Cfr. A. SCAVO, *La Politica di Coesione dell'Unione Europea*, cit., 19.

<sup>43</sup> Si è scesi dal 3,94% di cui alla proposta della Commissione (COM(2004) 492, art. 18) all'attuale 2,52% (art. 21 del reg. n. 1083/2006), peraltro rispetto ad un *budget* totale ridotto.

20 e 21 del regolamento n. 1260 del 1999 prevedevano una serie di “iniziative comunitarie”, distinte dai tre obiettivi primari: appunto INTERREG, per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; URBAN, per la rivitalizzazione delle città in crisi e lo sviluppo urbano sostenibile; LEADER, per lo sviluppo rurale; EQUAL, contro le discriminazioni nel mercato del lavoro. La caratteristica saliente di queste iniziative, alle quali era riservato il 5.35% delle risorse assegnate ai fondi strutturali, era che rispetto ad esse la Commissione europea godeva di poteri di indirizzo più penetranti. Per il periodo 2007-2013, le aree tematiche proprie delle iniziative comunitarie sono state integrate nella programmazione generale<sup>44</sup>. L’iniziativa LEADER è ricondotta alla politica agricola; l’obiettivo Cooperazione, come detto, prende il posto di INTERREG; gli interventi per lo sviluppo urbano sono inclusi in tutti e tre gli obiettivi (cfr. art. 3.3); la lotta alla discriminazione diventa un principio generale delle politiche di coesione (cfr. art. 16)<sup>45</sup>. Se si tiene conto di ciò, si comprende come, sul punto in esame, l’effetto principale della riforma non sia stato di ridurre – o almeno: non sia stato necessariamente di ridurre – le risorse assegnate agli obiettivi relativi: l’integrazione nella politica *mainstream* potrebbe anche aumentare la quantità dei finanziamenti mirati agli obiettivi delle vecchie iniziative comunitarie. Il sacrificio delle iniziative comunitarie, fatto spontaneamente dalla stessa Commissione già nella sua proposta iniziale, rappresenta invece, in nome del principio di semplificazione e concentrazione degli interventi, un altro fronte di cedimento dei poteri di amministrazione dell’esecutivo europeo a favore del ruolo degli Stati.

**2.3.** Alla Commissione è affidato il compito di procedere ad una ripartizione indicativa annuale delle risorse spettanti a ogni Stato membro in relazione a ciascuno dei tre obiettivi (art. 18.2). L’all. II del regolamento stabilisce i parametri in base ai quali si procede a tale ripartizione e mantiene le linee essenziali del c.d. metodo di Berlino<sup>46</sup>, pur con numerose innovazioni che rendono più complesso il calcolo della quota di ciascuno Stato: per l’obiettivo Convergenza, il criterio di base è la prosperità economica regionale, corretta in base al livello di prosperità nazionale ed al tasso di disoccupazione (par. 1); per il Fondo di coesione, si tiene prevalentemente conto della popolazione e della superficie dello Stato interessato, applicando un coefficiente correttore commisurato al livello di prosperità (par. 2); per l’obiettivo Competitività si procede ad una ponderazione sulla base di diversi fattori, tra cui i più importanti sono la popolazione dello Stato interessato e la gravità dei suoi problemi occupazionali (par. 4).

Il totale delle risorse assegnate non può comunque superare la soglia percentuale massima rispetto al PIL nazionale stabilita dal par. 7 dell’allegato, a sua volta dipendente dal rapporto tra il RNL *pro capite* di ciascuno Stato e la media europea.

Si registrano, tuttavia, anche alcuni scostamenti dalla logica dei criteri generali ancorati alle condizioni economiche e sociali del territorio di riferimento: ad es., nell’obiettivo Competitività è garantito a ciascuno Stato il mantenimento di almeno tre quarti delle risorse ad esso assegnate nel 2006 per gli Obiettivi 2 e 3 (all. II, par. 4, ultimo periodo); inoltre, i parr. 12-31 dell’all. II prevedono una serie di regole speciali o dotazioni supplementari

---

44 Cfr. COM(2004) 492, relazione, par. 2.3, 3, 4.

45 L’impegno a favore dell’occupazione delle donne e delle minoranze svantaggiate, in continuità con il progetto Equal, è poi riconosciuto in più punti nelle norme del reg. n. 1081/2006 sulle finalità del FSE: cfr. ad es. considerando 6 e 16; artt. 3.1, lett. b), punti iii) e iv), e lett. c).

46 Così denominato perché basato sulle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Berlino, 24-25 marzo 1999, successivamente sviluppate in una dichiarazione della Commissione allegata al verbale della 2192ª sessione del Consiglio (Affari Generali), Lussemburgo, 21 giugno 1999 (cfr. punto I, lett. a), dichiarazione n. 3, in ordine all’art. 7, par. 3, del regolamento esaminato).



destinate a favorire talune aree del territorio europeo (e.g.: il par. 26 assegna due miliardi di euro in più, nel quadro del FESR, alla Spagna; il par. 28 assegna 1,4 miliardi di euro in più, a vario titolo, all'Italia)<sup>47</sup>. Evidentemente si tratta di elementi compensativi immessi nei negoziati per guadagnare il consenso degli Stati interessati, dando spazio alle loro priorità politiche: lo dimostra la stessa evoluzione dell'elenco di queste disposizioni supplementari, nel corso delle trattative<sup>48</sup>.

### 3. Coordinamento e sussidiarietà

**3.1.** Il primo paragrafo dell'art. 9 – la prima disposizione sui “Principi di intervento” delle politiche strutturali – offre una chiave di lettura dell'intero modello, coerente con le previsioni dell'art. 159, co. 1, tr. CE: “I Fondi intervengono *a complemento* delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello locale e regionale, *integrando* le priorità comunitarie”. Il regolamento chiarisce così che: 1) l'intervento comunitario per lo sviluppo non intende prendere il posto di quello nazionale, dal quale si aspetta invece collaborazione; 2) l'intervento comunitario mira ad attuare alcuni propri indirizzi di politica dello sviluppo, alla cui realizzazione si chiede agli Stati membri di cooperare.

Con riguardo a questo secondo elemento, è bene ricordare che la Comunità possiede attualmente sedi e procedure nell'ambito delle quali vengono stabiliti alcuni indirizzi fondamentali di politica economica e sociale (*recte*: occupazionale), i quali dovrebbero poi orientare le attività comuni nei singoli settori. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005, procedendo ad una revisione intermedia della c.d. agenda di Lisbona, ha deciso di razionalizzare i processi di determinazione, attuazione e verifica delle priorità comunitarie, racchiudendo in un unico documento triennale gli orientamenti di politica economica e occupazionale di cui agli artt. 99 e 128 tr. CE, che formeranno la base per i “programmi nazionali di riforma” e per il “programma comunitario di Lisbona”<sup>49</sup>. Gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008) sono stati definiti con la decisione del Consiglio 2005/600/CE: ed è appunto a questi orientamenti che dovrebbe ispirarsi l'intervento dei fondi, com'è chiarito dall'art. 9.3, il quale prevede anche che al perseguimento degli obiettivi stabiliti da tali orientamenti sia dedicato almeno il 60% delle risorse per la Convergenza ed il 75% delle risorse per la Competitività<sup>50</sup>. Uno degli strumenti principali con i quali si intende garantire la coerenza tra gli obiettivi di Lisbona (e Göteborg) e la politica di coesione è costituito dagli orientamenti strategici comunitari per la coesione, dei quali si dirà al par. 4.2.

**3.2.** Passando al carattere complementare, e non sostitutivo, del finanziamento comunitario, il principio di maggior rilievo è certamente quello dell'addizionalità (art. 15). In linea generale, gli interventi strutturali assumono la forma del co-finanziamento, ossia del contributo concesso a condizione che esso sia integrato da un ulteriore contributo delle

---

47 Secondo J.BACHTLER-F. WISHLADE-C. MÉNDEZ, op. cit., 1, il numero di previsioni aggiuntive, che si affiancano ad un sistema di distribuzione delle risorse già molto complesso, è il più alto mai registrato nella storia delle politiche di coesione.

48 Cfr. J. BACHTLER-F. WISHLADE, op. cit., 34-35.

49 Cfr. conclusioni della Presidenza, §§ 38 ss.; per il programma comunitario, cfr. COM(2005) 330 def., 20 luglio 2005.

50 Il vincolo non vale per gli Stati che hanno aderito all'Unione prima del maggio 2004. Il Quarto rapporto sulla coesione economica e sociale, cit., 128, afferma però, sulla base di un primo esame dei documenti di programmazione nazionali, che anche i nuovi Stati membri hanno seguito questo criterio e che le soglie di cui nel testo sarebbero già state superate (le percentuali di risorse dedicate agli obiettivi di Lisbona corrisponderebbero, per i due obiettivi di Convergenza e Competitività, rispettivamente al 64% ed all'80,8% per l'intera Unione).

autorità nazionali, sempre e comunque per le finalità e secondo gli indirizzi normativi e programmatici definiti in sede comunitaria. Ciò dovrebbe sortire un duplice effetto, politico ed economico: come afferma la stessa Commissione, il principio di addizionalità aumenta le risorse destinate alla coesione e armonizza una parte della spesa nazionale con gli indirizzi comuni di politica regionale<sup>51</sup>.

In generale, il principio di addizionalità non ha subito serie contestazioni. Si è talora proposto di temperarne la rigidità, ad es. effettuando la verifica di addizionalità a livello di obiettivi e programmi e non intervento per intervento<sup>52</sup>. Dal punto di vista teorico e politico, invece, la validità del principio è sostanzialmente pacifica. Molto più discusso è se questo principio sia stato effettivamente osservato, nonché se il suo rispetto sia concretamente verificabile. Forti perplessità in questo senso erano state da tempo avanzate dal Comitato di esperti indipendenti che, nella Seconda relazione sulla riforma della Commissione<sup>53</sup>, aveva criticato la genericità dei parametri in base ai quali si determinava la quantità di risorse aggiuntive che gli Stati devono offrire e, soprattutto, aveva denunciato come la Commissione non disponesse di mezzi per accertare il rispetto del principio e per sanzionare le eventuali violazioni. La sconcertante conclusione del Comitato fu che “a nessun livello, neppure a quello, macroeconomico, la Commissione [poteva] agire indipendentemente dagli Stati membri per osservare, confermare o assicurare l’addizionalità”<sup>54</sup>.

Il regolamento del 2006 continua a lasciare margini di discrezionalità significativi – molto ampi, secondo la Corte dei conti<sup>55</sup> – nella quantificazione delle risorse addizionali: come nel 1999<sup>56</sup>, la determinazione del concorso finanziario delle autorità nazionali si basa sulla media delle spese annue reali nel periodo di programmazione precedente, aggiornata in base alle nuove condizioni macroeconomiche generali, ma deve anche tenere conto di talune situazioni economiche “specifiche o eccezionali”, quali privatizzazioni o livelli straordinari di spese pubbliche strutturali (art. 15.3). Rispetto alla proposta della Commissione, si nota un certo annacquamento del riferimento all’importo delle spese medie annue nel periodo di programmazione precedente, che dovrebbe essere il criterio basilare per l’applicazione del principio di addizionalità: se inizialmente si proponeva che quel criterio segnasse la misura minima delle spese nazionali addizionali<sup>57</sup>, nel testo approvato si afferma, in modo più

<sup>51</sup> Cfr. SEC(2004) 924, par. III.e, pag. 15 (ma cfr. anche M.T. SALVEMINI, *I fondi strutturali nell’ambito della politica economica italiana*, in *Fondi strutturali e coesione economica e sociale*, cit., 301, che vede nel principio in esame “un oggettivo fattore di alleanza tra Comunità ed autorità regionali, in opposizione agli Stati”). Nel documento ult. cit. la Commissione insiste anche, e più in generale, sul fatto che le politiche di sviluppo nazionale hanno a volte mutuato e fatto propri alcuni principi delle politiche di coesione comunitarie: raggugli in proposito, per quanto riguarda l’Italia, si possono trovare nel resoconto dell’audizione del Vice Ministro dell’economia cit., 408, nonché, con riguardo alle iniziative per il periodo di programmazione ora in corso, in C. NAPOLI, *Verso l’approvazione del futuro quadro finanziario per il periodo 2007-2013. Sfide, opportunità e strumenti di sviluppo per il Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.* 2006 345 ss.; A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul “Quadro Strategico Nazionale”*, *ibidem* 721 ss.; G.P. MANZELLA, *La nuova politica regionale europea*, *ibidem* 2007, 55.

<sup>52</sup> Parere Comitato economico e sociale, cit., par. 3.5.10, pag. 86.

<sup>53</sup> Comitato di Esperti Indipendenti, *Seconda relazione sulla riforma della Commissione. Analisi delle prassi attuali e proposte per affrontare la cattiva gestione, le irregolarità e la frode*, 10 settembre 1999, par. 3.19, pag. 98 (in <[http://www.europarl.europa.eu/experts/default\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/default_it.htm)>).

<sup>54</sup> Cfr. adesivamente P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford 2006, 79, 82.

<sup>55</sup> Parere cit., pag. 21

<sup>56</sup> Cfr. reg. n. 1260/1999, art. 11.

<sup>57</sup> COM(2004) 492, art. 13.3.

sfumato, che “di norma” le spese aggiuntive non sono inferiori a quelle medie nel 2000-2006.

Un ulteriore elemento di continuità rispetto al passato è dato dalle procedure che garantiscono il rispetto del principio: nella sua decisione sul QRSN, la Commissione stabilisce la quantità di risorse nazionali che lo Stato deve stanziare (artt. 15.2 e 28.3, lett. c))<sup>58</sup>, salva la possibilità di successive modifiche nel quadro della verifica intermedia. Una verifica intermedia è appunto prevista per il 2011 ed un'altra, *a posteriori*, avrà luogo entro il 2016 (art. 15.4). Alle verifiche è ora collegato un potere sanzionatorio: quando vengano in luce inadempimenti degli Stati membri, la Commissione può procedere a rettifiche finanziarie (art. 99.5)<sup>59</sup>. Il problema fondamentale rimane, però, aperto: i dati sulla base dei quali, anche con metodi di stima statistica, si controllano gli investimenti degli Stati sono forniti dagli Stati stessi – ossia appunto dai soggetti controllati – su richiesta della Commissione (art. 15.4).

La maggiore novità, nei regolamenti in esame, è però che la Commissione si farà carico di verificare, nei modi descritti, il rispetto del principio di addizionalità *solo per l'obiettivo Convergenza*. Per quanto riguarda gli altri due obiettivi, osserva criticamente la Corte dei conti<sup>60</sup>, il regolamento tace e solo la relazione che accompagna la proposta della Commissione afferma che la verifica dell'addizionalità non è esclusa, ma è affidata per intero alle autorità nazionali<sup>61</sup>. Per giustificare questa scelta, la Commissione si richiama all'applicazione del principio di proporzionalità anche nella sfera dei controlli sull'attuazione degli interventi strutturali. In questa sede, si può solo osservare che l'innovazione in esame, che indubbiamente indebolisce il principio di addizionalità, è coerente con la già notata evoluzione della disciplina dei fondi per la Competitività verso una più ampia discrezionalità degli Stati membri. È chiaro però che questa tendenza può compromettere, in relazione ad una parte non irrilevante del *budget* per la coesione, il valore aggiunto comunitario, di natura economica e politica, che si è menzionato poco sopra.

**3.3.** Proseguendo nell'esame del regolamento, giova ricordare che una delle ragioni per cui la politica strutturale viene denominata anche “politica regionale” è che essa non solo tiene conto delle disparità esistenti tra le regioni d'Europa, ma coinvolge nella gestione degli interventi di coesione anche i livelli di governo sub-statali ed altri soggetti<sup>62</sup>. Orbene per questo, come per altri aspetti della politica di coesione, il regolamento quadro ‘dice’ molto meno di quanto dica la realtà<sup>63</sup>: la necessità per i governi statali di ricorrere alla collaborazione delle autonomie territoriali e, in minor misura, sociali, deriva in primo luogo da regole costituzionali nazionali, da preferenze politiche e prassi interne – non ultime,

---

<sup>58</sup> I singoli programmi operativi, nel rispetto del *budget* nazionale, devono poi indicare la misura della compartecipazione dei fondi comunitari e la corrispondente misura di finanziamenti nazionali, pubblici e privati: art. 37.1, lett. e), punto ii); art. 53.6.

<sup>59</sup> L'art. 38 del reg. n. 1828/2006 precisa la misura di tali rettifiche, che non avranno luogo nel caso in cui lo scostamento rispetto al livello di finanziamenti prestabilito non ecceda il 3%.

<sup>60</sup> Parere cit., pag. 21.

<sup>61</sup> Cfr. COM(2004) 492, relazione, par. 5.3.

<sup>62</sup> Si tratta di un elemento centrale nei già citati studi di G. MARKS ed anche nella nota ricostruzione di Robert Leonardi: cfr. il suo *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, trad. it., Bologna 1998, cap. VII, sp. 218.

<sup>63</sup> Secondo alcuni autori, la codificazione comunitaria del principio di partenariato non aggiunge molto ai sistemi preesistenti di relazioni territoriali: cfr. J. BLOM-HANSEN, *Principals, agents and the implementation of EU cohesion policy*, in *Journal of European Public Policy* 2005, 633; I. BACHE, *Multi-level Governance and European Regional Policy*, in *Multi-level Governance*, cit., 174.

quelle che derivano dai numerosi anni di esperienza già maturata nella gestione degli interventi strutturali – o più semplicemente dalla necessità di conoscere le realtà su cui si interviene e di elaborare ed applicare progetti coerenti con le relative esigenze. Data la complessità delle questioni sottese, le diversità nei sistemi nazionali di relazioni territoriali e la delicatezza dei nodi politici relativi, non può stupire che, come già accaduto in passato, il regolamento quadro si muova con particolare cautela<sup>64</sup>.

Infatti, l'esame dell'art. 11 del regolamento mostra come il principio del partenariato sia enunciato in termini poco definiti, lasciando spazio alle regole ed alle prassi nazionali sulla ripartizione delle funzioni politiche ed amministrative: in particolare, il confronto tra autorità statali, enti territoriali, parti sociali ed altri soggetti rappresentativi della società civile è previsto in modo eventuale ("se del caso": art. 11.1) e riguarda (sempre "se del caso": art. 11.2) la preparazione e l'esecuzione dei programmi operativi. Nella proposta della Commissione, invece, non figurava nessuno dei due "se del caso"; era imposto agli Stati l'obbligo di garantire "l'ampia ed efficace partecipazione di tutti gli organismi appropriati"; la cooperazione era estesa alla preparazione ed alla sorveglianza del QRSN<sup>65</sup>. Di più: i programmi operativi, come anche il QRSN, dovevano essere preparati in "stretta collaborazione con i *partner*", i quali dovevano altresì partecipare al comitato di sorveglianza ed essere consultati preventivamente in ordine alla sua composizione<sup>66</sup>. Nel testo finale, invece, di "cooperazione" (non "stretta") si parla solo per i programmi operativi (art. 32.2), mentre per il QRSN si prescrive la semplice consultazione delle parti sociali (art. 28.1: da effettuare secondo la procedura che sembrerà "più appropriata"<sup>67</sup>). Più concretamente, è sparito l'obbligo di consultare i *partner* prima dell'istituzione del comitato di sorveglianza e di associarli allo stesso (artt. 63-64).

La neutralizzazione della modesta *vis* che il principio del partenariato aveva, nella stesura iniziale del regolamento, risalta ancora di più se si considera come il Comitato delle regioni ed il Comitato economico e sociale avessero ritenuto già questa prima versione poco soddisfacente. In particolare, il secondo organismo<sup>68</sup>, prendendo spunto da un proprio anteriore pronunciamento sul rafforzamento del ruolo degli attori economici e sociali, aveva espresso stupore e rincrescimento per le carenze della proposta della Commissione, che non erano ritenute all'altezza degli impegni politici da essa assunti in precedenza. Senza infingimenti, il Comitato accusava la Commissione di avere mancato di coraggio in questo settore, nonostante anch'essa sapesse che l'efficacia della politica di coesione è influenzata positivamente dal coinvolgimento dei soggetti economici e sociali e delle altre organizzazioni rappresentative della società civile. Anche il Comitato delle regioni non era soddisfatto dell'enunciazione del principio contenuta nella proposta di regolamento ed

<sup>64</sup> M. CARLI, voce "Politica regionale nel diritto comunitario", in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino 1996, 273 ss., sp. 277-278, concludeva l'esame della disciplina dei fondi strutturali del 1988 e 1993 affermando che "non ci sono certezze o spazi comunque garantiti ai livelli di governo locale, ma nemmeno preclusioni o chiusure": una conclusione ancora condivisibile, come si spiega nel testo. Cfr. anche A. SCAVO, op. cit., 11, in relazione alla riforma del 1999. Peraltro, ancora di recente G. VITALE, *I principi generali del regolamento n. 1260/1999. Sussidiarietà, partenariato e addizionalità*, in *Riv. giur. Mezz.* 2002, 1372 ss. manifesta addirittura preoccupazione per la dispersione che il principio di *partnership* può causare e invoca forti istanze di indirizzo e coordinamento a livello centrale (1374).

<sup>65</sup> COM(2004) 492: art. 10; art. 26.1.

<sup>66</sup> *Ibidem*, art. 31.2, art. 62, art. 63.1.

<sup>67</sup> Nel periodo precedente (reg. n. 1260/1999, artt. 15 e 16: su cui cfr. A. CLARONI, op. cit., 3819) gli Stati dovevano anche indicare in che modo era avvenuta la consultazione delle autonomie territoriali e sociali in relazione ai piani nazionali di sviluppo e quali ne erano stati i risultati. Non sembra che il reg. n. 1083/2006 richieda informazioni altrettanto precise.

<sup>68</sup> Parere cit., par. 3.3.1 e ss., pag. 83.

aveva raccomandato diverse modifiche, nel senso di una maggiore coerenza e specificità degli obblighi degli Stati membri<sup>69</sup>: si proponeva, in sintesi, che il regolamento riconoscesse il ruolo di autorità di gestione e pagamento degli enti territoriali e garantisse la loro partecipazione a tutte le fasi della negoziazione sui fondi. Come si è già detto, però, il processo di approvazione del regolamento ha preso un'altra direzione: se poi le necessità dell'attuazione o le regole, o le preferenze politiche, nazionali riscatteranno il principio del partenariato, è evenienza non improbabile, che però non è possibile considerare in questa sede.

#### **4. Programmazione degli interventi**

**4.1.** A titolo di sintesi di quanto si osserverà nel presente paragrafo, si può affermare che la riforma conferma il metodo della programmazione come guida della politica strutturale, ma distingue l'aspetto strategico da quello operativo. Sotto il primo aspetto, le istituzioni comunitarie – la Commissione, in particolare, ma ora anche il Consiglio e il Parlamento – rivestono una posizione centrale; sul versante operativo, invece, prevale il ruolo degli Stati membri<sup>70</sup>.

Alla base del processo programmatico si colloca il Consiglio dei ministri (artt. 25-26): al dichiarato scopo di accrescere il significato strategico e politico degli interventi di coesione, si prevede che, su proposta della Commissione, il Consiglio stabilisca “orientamenti strategici concisi per la coesione economica, sociale e territoriale, definendo un contesto indicativo per l'intervento dei Fondi”<sup>71</sup>. In questa fase, il Consiglio è chiamato a prestare particolare attenzione ai corollari del principio di coerenza: deve tenere conto di tutte le “altre politiche comunitarie pertinenti” e, specialmente, degli indirizzi di politica economica e degli orientamenti per l'occupazione adottati, come si è detto, ai sensi degli artt. 99 e 128 tr. CE. La procedura applicabile all'adozione degli orientamenti strategici comunitari è quella indicata all'art. 161 tr. CE: il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, previo parere conforme del Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni<sup>72</sup>. Ha trovato quindi conferma la proposta iniziale della Commissione, alla quale anche il Parlamento si era dichiarato favorevole<sup>73</sup>, così come pure è stata confermata l'applicabilità della procedura di cui al citato art. 161 all'eventuale revisione intermedia degli orientamenti, che il regolamento (art. 26) contempla per il caso che si verifichino “cambiamenti rilevanti delle priorità della Comunità”. Peraltro, l'effettivo rilievo di tale ipotetica revisione sembra alquanto modesto: rispetto all'art. 24 della proposta di regolamento presentata dalla Commissione, il testo approvato del regolamento aggiunge l'importante precisazione che in nessun caso la revisione potrebbe obbligare gli Stati membri a rivedere i propri QRSN e programmi operativi.

---

<sup>69</sup> Parere cit., par. 25 (ove si chiede che il principio di sussidiarietà, qui inteso come *favor* per la devoluzione di funzioni politiche ed amministrative ai livelli più vicini ai cittadini, si applichi non solo tra Comunità e Stati, ma anche tra Stati ed autorità territoriali), pag. 4; raccomandazioni 6 e ss., pagg. 7-8; etc.

<sup>70</sup> Si deve riconoscere che il sistema di programmazione precedente, più articolato e dettagliato, si era dimostrato lento e faticoso da gestire, anche a causa della qualità non elevata dei documenti presentati dagli Stati: cfr. relazione speciale della Corte dei conti n. 7/2003, cit., parr. 18 ss., pag. 10. A questa relazione (parr. 28 ss., pagg. 12 ss.) si rinvia anche per ulteriori rilievi circa il sistema di valutazione ed altri aspetti critici della programmazione nazionale.

<sup>71</sup> Adottati con la decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006, 2006/702/CE, in G.U.U.E. L 291 del 21 ottobre 2006, 11 ss.

<sup>72</sup> In precedenza, spettava alla Commissione elaborare “orientamenti generali indicativi” per le politiche di coesione (cfr. reg. n. 1260/1999, art. 10.3).

<sup>73</sup> Risoluzione del 6 luglio 2005, par. 18.

4.2. Il successivo anello della catena programmatica è costituito dai già più volte menzionati QRSN<sup>74</sup>, i quali al pari degli orientamenti strategici, devono coordinarsi con gli altri atti di indirizzo nazionali connessi a politiche comunitarie ed in particolare con i programmi nazionali di riforma collegati agli orientamenti comunitari di politica economica ed occupazionale. Seguendo una distinzione applicata dai primi commenti nell'analisi della proposta di regolamento<sup>75</sup>, si può dire che ciascun QRSN contiene una sezione strategica (problemi e potenzialità di sviluppo, relativi indirizzi di intervento etc.) ed una più propriamente operativa: quest'ultima sezione si impernia sull'elenco dei programmi operativi per gli obiettivi Convergenza e Competitività e sulla determinazione delle relative dotazioni finanziarie (art. 27.4). Informazioni aggiuntive sono richieste per l'obiettivo Convergenza (art. 27.5): in particolare, l'azione che lo Stato intende intraprendere per rafforzare la propria efficienza amministrativa; gli importi delle dotazioni annuali complessive previste nell'ambito del FEASR e del FEP; infine, come già accennato, "le informazioni necessarie per la verifica *ex ante* del principio di addizionalità".

La Commissione aveva chiesto che gli obiettivi strategici per gli interventi di Convergenza fossero quantificati e fossero accompagnati da una serie limitata di indicatori atti a misurarne il conseguimento<sup>76</sup>, ma questa proposta non è stata recepita nel testo finale del regolamento.

La Commissione *non* è chiamata ad *approvare*, in senso proprio, i QRSN<sup>77</sup>. Lo si deduce dal considerando 37<sup>78</sup>: il QRSN esprime decisioni strategiche che sono proprie di ciascuno Stato membro, delle quali la Commissione deve appunto prendere atto. Lo si evince poi con chiarezza anche maggiore dalle differenze tra il testo vigente del regolamento e quello proposto dalla Commissione<sup>79</sup>, sostenuta sul punto anche dal Parlamento europeo<sup>80</sup>, in cui gli Stati membri erano chiamati a presentare una "proposta" di QRSN, la quale sarebbe poi stata negoziata dalla Commissione nell'ambito del partenariato. Attualmente è invece previsto che il QRSN sia solo elaborato "in dialogo" con la Commissione (art. 28.2), alla quale resta comunque il potere di adottare, dopo la presentazione del QRSN e non oltre l'adozione dei programmi operativi, una decisione che fissa in regole vincolanti *alcuni* dei contenuti tipici del quadro<sup>81</sup>: in particolare, l'elenco dei programmi operativi; la dotazione annuale per ciascun programma; solo per l'obiettivo Convergenza, come già accennato, il livello di spese nazionali necessarie in ossequio al principio di addizionalità (art. 28.3). Naturalmente, la prassi può determinare qualche deviazione dall'impostazione del regolamento ed un'estensione indiretta dei poteri della Commissione: ad es., è facile

<sup>74</sup> Il QRSN si applica obbligatoriamente agli obiettivi Convergenza e Competitività e solo facoltativamente all'obiettivo Cooperazione (art. 27.3).

<sup>75</sup> A. DI STEFANO, *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 *Riv. giur. Mezz.* 2005, 644.

<sup>76</sup> COM(2004) 492, art. 25.3, ultimo periodo.

<sup>77</sup> A. SCAVO, op. cit., 19, nota 37, segnala, sulla base di una relazione del competente membro della Commissione, i contrasti insorti tra l'esecutivo comunitario e gli Stati, che considerano appunto i QRSN di loro esclusiva competenza.

<sup>78</sup> Cfr. in particolare l'ultimo periodo: "In base alla strategia nazionale, la Commissione *dovrebbe prendere atto* del quadro di riferimento strategico nazionale e adottare una decisione *su determinati elementi di tale documento*". Il considerando 34 in COM(2004) 492 parlava invece di un documento programmatico "negoziato con la Commissione e *deciso* da quest'ultima" (corsivi aggiunti).

<sup>79</sup> COM(2004) 492, art. 26.

<sup>80</sup> Risoluzione del 6 luglio 2005, par. 24.

<sup>81</sup> Cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013*, cit., 728.

immaginare che la Commissione potrebbe far presagire una decisione difforme dalle attese dello Stato, qualora non condividesse qualcuno degli aspetti della strategia elaborata autonomamente da quest'ultimo, benché le considerazioni strategiche delle autorità nazionali non formino oggetto, a stretto rigore, del potere di decisione attribuito all'esecutivo comunitario.

**4.3.** L'elemento finale della sequenza è costituito dai programmi operativi<sup>82</sup>. Anche questi istituti sono contraddistinti da alcune novità rispetto al passato, riassumibili nella netta esclusione dal loro contenuto di ogni indicazione di dettaglio sulle misure che corrispondono a ciascuna priorità di intervento.

Per gli obiettivi Convergenza e Competitività, infatti, è previsto (art. 37) che i programmi operativi – oltre ad ulteriori considerazioni di carattere strategico – indichino non le singole misure, in cui gli interventi si articoleranno, ma soltanto “informazioni relative agli assi prioritari e ai loro obiettivi specifici” (questi ultimi quantificati mediante alcuni indicatori che dovrebbero servire a misurarne il conseguimento effettivo: vedi *infra*), nonché “a titolo informativo, una ripartizione *indicativa* per categoria dell'uso previsto del contributo dei Fondi al programma operativo” (corsi aggiunti). Anche nel piano di finanziamento, che deve essere inserito nel programma operativo, le indicazioni più dettagliate sono quelle che riguardano le dotazioni finanziarie proprie di ciascun asse prioritario: non è invece previsto che si stabiliscano le risorse destinate alle singole operazioni o – meno che mai – ai singoli progetti<sup>83</sup>.

Ciascun programma operativo deve avere una durata compresa in quella del periodo di programmazione, deve riferirsi ad un solo obiettivo (art. 32.1) e – a differenza di quanto accadeva nel periodo 2000-2006 – può essere finanziato da un singolo fondo (art. 34.1: salve le deroghe di cui ai parr. 2 e 3). Il programma è preparato dallo Stato membro (o da un'autorità da esso designata) in cooperazione con i *partner* di cui all'art. 11 (vedi sopra) e deve essere approvato dalla Commissione, che può anche invitare lo Stato membro a fornire informazioni supplementari o ad apportare modifiche al progetto (art. 32.4)<sup>84</sup>. I programmi operativi sono suscettibili di revisione; l'iniziativa in tal senso può provenire anche dalla Commissione, ma in ogni caso la revisione deve essere sviluppata “di concerto con lo Stato membro interessato” (art. 33.1)<sup>85</sup>.

Per l'obiettivo Convergenza, i programmi si riferiscono almeno a regioni di livello NUTS 2: fanno eccezione i programmi legati al Fondo di coesione che, conformemente alla già accennata peculiare natura di tale Fondo, si riferiscono al livello nazionale (art. 35.1). Più complessa la determinazione del livello territoriale per i programmi relativi all'obiettivo

<sup>82</sup> Non ci si intratterrà, in questa sede, sulle speciali modalità di programmazione ed attuazione previste per alcuni tipi particolari di interventi: i grandi progetti (artt. 39-41: spese per realizzare “un'azione indivisibile di natura tecnica o economica” del valore di oltre 50 milioni di euro – o 25 milioni, nel campo ambientale), le sovvenzioni globali (artt. 42-43: delega della gestione di un gruppo di operazioni ad uno o più organismi intermedi) e le operazioni di ingegneria finanziaria a sostegno delle imprese (art. 44). Neppure ci si soffermerà sul separato sistema di programmazione operativa degli interventi per l'obiettivo Cooperazione, che l'art. 38 del reg. n. 1083 affida alla disciplina del reg. n. 1080/2006.

<sup>83</sup> È opportuno ricordare che, in base all'art. 2, ciascuna “operazione” comprende uno o più progetti selezionati dall'autorità di gestione (vedi *infra*) per il perseguimento delle priorità (“assi prioritari”) che devono essere contenute – una o più – in ciascun programma operativo.

<sup>84</sup> A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale*, cit., 729-730, ritiene che l'atto di approvazione dei programmi operativi sia una vera e propria decisione, anche per analogia con quanto stabilito nel periodo di programmazione precedente.

<sup>85</sup> Questa specificazione era assente nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione (cfr. art. 32), laddove si prevedeva, invece, che le iniziative di revisione dei programmi, anche se provenienti dalla Commissione, dovessero essere approvate dal comitato di sorveglianza.

Competitività: se interviene il FESR, il livello corrisponde alle categorie NUTS 1 o NUTS 2, salvo diverso accordo tra la Commissione e lo Stato membro; se interviene il FSE, “i programmi sono definiti dallo Stato membro al livello adeguato” (art. 35.2).

Per comprendere il significato del nuovo modello di programmazione, occorre raffrontarlo con il modello precedente, ossia con il regolamento n. 1260 del 1999. Ivi, era previsto che i programmi operativi (o i documenti unici di programmazione) recassero una descrizione sintetica delle misure previste (art. 18.2, lett. b); art. 19.3, lett. b)), mentre i dettagli relativi a ciascuna misura erano contenuti nel complemento di programmazione (art. 18.3, lett. a)), comunicato alla Commissione dopo l’approvazione dei programmi e solo a titolo informativo (art. 15.6)<sup>86</sup>: il che non impediva, secondo alcuni, alla Commissione di esercitare un veto di fatto sulla selezione dei progetti<sup>87</sup>. È lecito dubitare che un simile controllo sulla selezione dei progetti possa avvenire efficacemente ancora oggi, giacché, nel sistema del nuovo regolamento quadro, non solo è escluso che la Commissione debba o possa approvare le singole operazioni, ma non è riconosciuta nemmeno la necessità che, all’interno dell’attività di programmazione, la Commissione sia informata sulle singole operazioni che si intendono finanziare.

Questa impostazione si è affermata senza particolari difficoltà e senza opposizioni né da parte del Parlamento né da parte della Commissione. Rispetto alla proposta di quest’ultima, la principale differenza sta nel fatto che la ripartizione dei contributi per categorie di intervento è divenuta “indicativa” ed è stata posta sotto l’imperio di norme esecutive, che la Commissione deve stabilire assistita da un comitato con funzioni di gestione<sup>88</sup>. Ma già nella proposta era chiara la volontà di escludere che i programmi operativi, nonostante il nome, fossero veri e propri strumenti di gestione e controllo: tanto che, secondo la Corte dei conti, la proposta era carente nel chiarire in che modo la Commissione avrebbe potuto assicurare che, a livello nazionale, si realizzasse un coordinamento effettivo delle operazioni con i programmi<sup>89</sup>. Il vero è che, a parte quanto si dirà sui sistemi di controllo e sulla ripartizione delle relative attribuzioni tra Stati e Commissione<sup>90</sup>, il principale strumento che quest’ultima riceve dal regolamento per assicurarsi che le operazioni stiano producendo risultati adeguati è costituito dagli indicatori che, in numero limitato, dovrebbero appunto quantificare gli obiettivi dei programmi e consentire la misurazione del loro conseguimento (art. 37.1, lett. c)).

Un altro contenuto importante dei programmi operativi – ed un altro argomento che, come si vedrà, merita attenzione – è la misura del co-finanziamento comunitario (art. 37.1, lett. e)). È infatti con l’approvazione del programma operativo che la Commissione determina la

---

<sup>86</sup> Il complemento di programmazione poteva essere anche modificato dall’autorità di gestione (reg. n. 1260/1999, art. 34.3), ma anche le modifiche dovevano essere tempestivamente comunicate alla Commissione. In generale, la disciplina del complemento di programmazione esprimeva l’intento di lasciare maggiore flessibilità alla parte di dettaglio dell’attività di programmazione (cfr. A. CLARONI, op. cit., 3817), ma non sembra avere prodotto i risultati sperati in termini di snellimento delle procedure (cfr. relazione speciale della Corte dei conti n. 7/2003, cit., par. 22-23, pag. 10, e par. 88, pag. 22).

<sup>87</sup> P. CRAIG, op. cit., 82.

<sup>88</sup> Cfr. COM(2004) 492, art. 36.1, lett. d), e reg. n. 1083/2006, art. 37.1, lett. d). Naturalmente, a seguito di questa modifica è divenuta “indicativa” anche la ripartizione per categoria delle spese contenuta nei rapporti di esecuzione: cfr. COM(2004) 492, art. 66.2, lett. d), e reg. n. 1083/2006, art. 67.2, lett. c).

<sup>89</sup> Parere, par. 23, pag. 18.

<sup>90</sup> Il controllo sulla selezione delle operazioni è espletato dall’autorità di *audit* e può anche essere verificato dalla Commissione (cfr. in particolare reg. n. 1828/2006, art. 14 e all. III; art. 15, lett. c); art. 16.2, lett. a)). Sono anche oggetto di verifica, nel contesto dell’analisi del sistema nazionale di gestione e controllo (cfr. reg. n. 1083/2006, art. 71), le procedure di selezione ed approvazione delle operazioni (reg. n. 1828/2006, art. 22, lett. c)).



percentuale e l'importo massimo della spesa che sarà alimentata dai fondi, per ciascun asse prioritario (art. 53.6): nell'assumere questa decisione, la Commissione si attiene ai criteri generali di cui all'art. 52, ai tetti percentuali massimi di cui all'art. 53.2-3 ed all'allegato III, nonché alle ulteriori prescrizioni distribuite negli artt. 53-54.

A proposito dei tassi massimi di finanziamento, è utile soffermarsi brevemente a considerare due questioni. La Commissione aveva proposto di riferire i massimali stabiliti nel regolamento a ciascuna priorità, e non ai programmi operativi nel complesso<sup>91</sup>, ed altresì – allo scopo di facilitare la gestione finanziaria del sistema – di commisurare il contributo comunitario al totale della sola spesa strutturale pubblica<sup>92</sup>. Benché tale ultima proposta fosse apparsa al Comitato delle regioni ed al Comitato economico e sociale un pericoloso disincentivo alla partecipazione dei privati agli interventi di coesione<sup>93</sup>, più realisticamente la Commissione e lo stesso Parlamento presentavano l'innovazione come un passo avanti nel senso della semplificazione e di una più completa verifica del rispetto del principio di addizionalità: “i finanziamenti privati sono sempre ipotetici, senza una garanzia che vengano attuati”, mentre gli impegni assunti da soggetti pubblici sono considerati più affidabili<sup>94</sup>. Nel testo vigente, invece, sebbene la Commissione mantenga il potere di determinare il volume di finanziamenti destinati a ciascuna priorità, i massimali previsti dal regolamento si applicano alla spesa relativa all'intero programma operativo (cfr. in particolare art. 53.4). Inoltre, la proporzione dei contributi comunitari può anche essere commisurata al totale della spesa privata e pubblica ammissibile (art. 53.1, lett. a).

## **5. Verifiche strategiche e di efficacia**

**5.1.** Posponendo l'esame dei controlli amministrativi e finanziari alla breve ricognizione del sistema di gestione che avrà luogo nel prossimo paragrafo, è ora opportuno prendere in considerazione alcune istanze di verifica che investono le politiche di coesione nazionali e comunitarie, ed i relativi effetti, nel loro insieme.

Viene qui in rilievo un'altra delle novità del regolamento n. 1083 del 2006: il “seguito strategico” (artt. 29-31), concepito come sviluppo e complemento della fase di programmazione strategica di cui s'è detto sopra.

L'aspetto caratterizzante del “seguito strategico” consiste in ciò: spetta agli Stati fornire le informazioni necessarie e sviluppare le opportune valutazioni, mentre la Commissione deve solo sintetizzare gli elementi informativi offerti dalle autorità nazionali. Così, nel rapporto annuale sui progressi della strategia di Lisbona, la Commissione (art. 30.1) deve inserire una sintesi dei ragguagli forniti dagli Stati membri nei rispettivi rapporti di attuazione dei programmi nazionali di riforma (art. 29.1); analogamente, rispettivamente entro le date del 1° aprile 2010 e 2013, la Commissione deve presentare due rapporti strategici (art. 30.2) che sintetizzino i rapporti presentati dagli Stati membri non oltre la fine del 2009 e del 2012. I rapporti della Commissione daranno conto dei risultati conseguiti nell'attuazione delle politiche strutturali rispetto agli orientamenti strategici prestabiliti (art. 29.2-3) e saranno presentati al Consiglio, che li esaminerà, nonché al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni, che saranno invitati a discuterli.

Di primo acchito, la procedura in esame può ricordare la sorveglianza multilaterale che ha luogo all'interno dei processi di coordinamento delle politiche occupazionali (art. 128 tr.

---

<sup>91</sup> COM(2004) 492, art. 51.1.

<sup>92</sup> COM(2004) 492: relazione, par. 5.3, “Gestione finanziaria”, nonché art. 51.2.

<sup>93</sup> Parere Comitato economico e sociale, par. 3.5.6, pag. 85; parere Comitato regioni, par. 35, pag. 4, e raccomandazione n. 25, pagg. 15-16.

<sup>94</sup> Così la motivazione della relazione interlocutoria; cfr. anche risoluzione del 6 luglio 2005, par. 36.

CE) e sociali<sup>95</sup>: con la differenza che, nel regolamento in esame, vi è una singolare insistenza sul ruolo, piuttosto riduttivo, assegnato alla Commissione di mera 'compendiatrice' delle informazioni trasmesse dagli Stati.

In realtà, se si paragonano le disposizioni sul seguito strategico presenti nel regolamento e quelle inizialmente proposte dalla Commissione, è difficile sottrarsi al sospetto che si sia voluto indebolire il sistema di verifica in esame, privandolo di accessori che avrebbero potuto renderlo più stringente ed incisivo. Vale la pena soffermarsi sul punto, perché questo è uno degli snodi nevralgici della riforma: uno dei passaggi ai quali, più che ad altri, è affidato il compito di assicurare il tono comunitario delle politiche di coesione.

La Commissione aveva proposto un sistema di rapporti con cadenza più serrata (annuale), nel quale avrebbero avuto un ruolo centrale gli indicatori strategici che, come si è detto, non fanno più parte dei QRSN<sup>96</sup>. Inoltre, la Commissione aveva immaginato per la propria relazione (anch'essa annuale) un ruolo eccedente la mera sintesi dei rapporti nazionali: sulla base di questi ultimi e di ogni altra informazione disponibile, la Commissione avrebbe segnalato "le principali evoluzioni, tendenze e sfide" nell'attuazione degli indirizzi strategici nazionali e comunitari e, soprattutto, le  *misure che gli Stati membri e la stessa Commissione avrebbero dovuto adottare per dar seguito alle conclusioni contenute nella relazione*<sup>97</sup>. Sulla base di questa relazione e su proposta della Commissione, anche il Consiglio avrebbe adottato "le proprie conclusioni sull'attuazione degli orientamenti strategici comunitari", alle quali la Commissione avrebbe dovuto garantire che fosse dato seguito<sup>98</sup>.

Il sistema conduceva quindi sia all'adozione di giudizi specifici sull'operato dei singoli Stati, sia a conclusioni dalle quali derivavano in capo agli Stati veri e propri obblighi di adeguamento e rettifica delle proprie prassi di attuazione degli interventi strutturali. Inoltre, contribuivano a dare concretezza ai risultati dell'esame strategico due ulteriori profili: la ripartizione della riserva di efficacia (sulla quale vedi *infra*) era espressamente ancorata al dibattito strategico annuale<sup>99</sup>; tale dibattito poteva anche stimolare la revisione dei programmi operativi annuali, nonché – quantomeno nel caso in cui emergesse l'opportunità di una revisione delle priorità europee – degli orientamenti strategici comunitari<sup>100</sup>.

Come appare chiaro, sono numerose e rilevanti le differenze rispetto al disegno attuale del seguito strategico: il dibattito non è più annuale, ma triennale; non vi sono più indicatori atti a misurare il conseguimento degli obiettivi strategici; non è più previsto, almeno testualmente, che il Consiglio e – soprattutto – la Commissione formulino valutazioni sulle politiche dei singoli Stati ed impartiscano a questi raccomandazioni; non è più contemplato alcun obbligo per le amministrazioni nazionali di dare seguito alle conclusioni del dibattito; è espressamente escluso che la modifica degli orientamenti strategici possa incidere sui QRSN (vedi sopra); il cambiamento delle priorità comunitarie può bensì giustificare la revisione dei programmi operativi, ma questa richiede comunque il consenso dello Stato interessato (vedi sopra); la disciplina della riserva di efficacia è stata radicalmente modificata e non ha più alcun nesso diretto con le valutazioni strategiche.

<sup>95</sup> Ora ampiamente analizzati in *Nuove forme di regolazione*, cit.: ivi v. in particolare M. BARBERA, *Introduzione. I problemi teorici e pratici posti dal Metodo di coordinamento aperto delle politiche sociali*, 1 ss., per una sintesi dei tratti essenziali e dei problemi principali posti dall'istituto, nonché F. RAVELLI, *Il "MAC" nella dottrina italiana e straniera: una bibliografia ragionata*, 377 ss., per una rassegna dei principali filoni di indagine sviluppati dalla dottrina.

<sup>96</sup> COM(2004) 492, art. 27.1.

<sup>97</sup> COM(2004) 492, art. 28.2; corsivo aggiunto.

<sup>98</sup> COM(2004) 492, art. 29.3.

<sup>99</sup> COM(2004) 492, art. 48.1.

<sup>100</sup> Cfr. rispettivamente COM(2004) 492, art. 24 e 32.

Naturalmente, è possibile che, alla prova dei fatti, il dibattito strategico recuperi spessore: molto dipende da come le istituzioni comunitarie vorranno interpretare il ruolo loro assegnato. Nondimeno, le differenze tra la proposta della Commissione ed il testo approvato confermano l'impressione iniziale, segnalando come si siano volute conferite al seguito strategico le sembianze di un istituto di *soft law*, non dissimile da altri già noti all'esperienza comunitaria<sup>101</sup> e forse persino meno stringente di questi<sup>102</sup>.

Si aggiunga che l'art. 159 tr. CE prevede una relazione triennale della Commissione "sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale" e sul contributo in tal senso dei diversi strumenti comunitari, *in primis* i fondi strutturali. L'art. 31 del regolamento specifica alcuni contenuti – in parte necessari, in parte facoltativi – di questa relazione, che si affianca ai rapporti di cui agli artt. 29-30 (anzi: ai sensi dell'art. 30.2, i rapporti strategici triennali possono essere incorporati nella relazione). Tra i contenuti facoltativi sono comprese anche eventuali "proposte di misure e politiche *comunitarie*" e "proposte di adeguamento degli orientamenti strategici *comunitari*" (corsivi aggiunti). Non è espressamente contemplata, ma non per questo è da escludere la possibilità che la relazione si soffermi sulle strategie e sugli atti di indirizzo nazionali, ad es. appunto in materia di politiche strutturali.

**5.2.** Come nel precedente periodo di programmazione, esiste un sistema di valutazione dell'efficacia dei programmi operativi nazionali<sup>103</sup>. Anche nella disciplina di questo sistema di valutazione è ravvisabile una tendenziale prevalenza del ruolo degli Stati membri rispetto a quello della Commissione.

Tale prevalenza deriva, in primo luogo, dal fatto che spetta agli Stati (art. 48.1) organizzare, attraverso il sistema di sorveglianza (vedi *infra*), la produzione e la raccolta dei dati necessari per le valutazioni: resta fermo, però, che la Commissione può stabilire metodi e criteri per la valutazione, ai quali le autorità nazionali devono attenersi (art. 47.5). Rientra inoltre, almeno in linea di principio, tra le attribuzioni degli Stati non solo la valutazione di efficacia *ex ante*, che è strettamente legata all'elaborazione dei documenti di programmazione (art. 48.2; cfr. anche art. 37.1, lett. b))<sup>104</sup>, ma anche la valutazione intermedia, che ha luogo nel corso del periodo di programmazione (art. 48.3), in particolare, quando si verificano scostamenti rispetto agli obiettivi prestabiliti o quando siano presentate proposte di revisione dei programmi operativi (art. 33.1, lett. c))<sup>105, 106</sup>.

---

<sup>101</sup> Nel senso che ha la funzione di produrre regole di condotta che integrano, aggiornano e precisano i principi relativi agli interventi strutturali, assumendo quindi una funzione in parte complementare ed in parte sostitutiva rispetto alle regole propriamente giuridiche sulle politiche in esame. Sono appunto questi caratteri che inducono ad accostare il seguito strategico agli strumenti di *soft law*, seguendo la tassonomia di questi ultimi fatta da L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford-Portland (Oregon), 2004, 112, 457 ss.

<sup>102</sup> Giacché manca – stando almeno al testo del regolamento – della possibilità di condurre a giudizi negativi sulle strategie dei singoli Stati e quindi è privo della possibilità di determinare quegli effetti di *shaming* che sono uno degli elementi in grado di dare effettività ai modelli sin qui noti di coordinamento: cfr. D.M. TRUBEK-L.G. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination*, in *European Law Journal* 2005, 357.

<sup>103</sup> Per un'analitica ricognizione dei principi che presiedevano a questa attività di verifica nel periodo precedente, si rinvia a L. MASCALI, *Il sistema di valutazione nella programmazione relativa ai fondi strutturali*, in *Riv. giur. Mezz.* 2002, 1339 ss.

<sup>104</sup> La relazione speciale della Corte dei conti n. 7/2003, cit., osserva peraltro che l'estromissione della Commissione dalla scelta del valutatore *ex ante*, avvenuta per la prima volta nel periodo 2000-2006, ha fatto scadere questa forma di valutazione da momento di riflessione critica a strumento di assistenza scientifica per la presentazione e la giustificazione di strategie decise *a priori*: par. 29, pag. 12.

<sup>105</sup> Notevoli sono le differenze rispetto al periodo precedente, in cui la valutazione intermedia, alla quale collaborava anche la Commissione, doveva essere affidata da un valutatore indipendente, aveva luogo entro

I poteri di valutazione della Commissione sono significativi, ma sono anche circondati da diversi ordini di limiti. In primo luogo, l'unica valutazione che la Commissione deve necessariamente effettuare è quella *ex post*, la cui funzione consiste solo nel "trarre conclusioni riguardo alla politica di coesione economica e sociale" (art. 49.3); anche questa valutazione deve avere luogo "in stretta collaborazione con lo Stato membro", oltre che con l'autorità di gestione<sup>107</sup>. In secondo luogo, la Commissione "può" svolgere valutazioni strategiche ed anche valutazioni operative<sup>108</sup>, sottoponendone i risultati al comitato di sorveglianza<sup>109</sup>. In terzo luogo, tutte le attività di valutazione sono collocate sotto l'imperio del principio di proporzionalità: seppur in termini non particolarmente precisi<sup>110</sup>, l'art. 13.1, lett. b), e l'art. 47.3 prevedono, infatti, che il volume delle risorse finanziarie e amministrative destinate dagli Stati ed anche dalla Commissione alle attività di valutazione debba essere commisurato "all'importo complessivo della spesa destinata ad un programma operativo"<sup>111</sup>.

Un ultimo, importante tassello del sistema di valutazione dell'efficacia dei programmi operativi è costituito dalla disciplina delle riserve di cui agli artt. 50 e 51: la riserva di efficacia ed efficienza e la riserva per imprevisti.

La riserva di efficacia era un istituto già noto al precedente periodo di programmazione, nell'ambito del quale era stabilito che ciascuno Stato, "in stretta concertazione con la Commissione", dovesse fissare una serie di indicatori utili a misurare i progressi conseguiti<sup>112</sup>. Circa a metà del periodo di programmazione, sulla base dei risultati

---

una scadenza precisa (cfr. reg. n. 1260/1999, art. 42.2) e costituiva l'occasione prestabilita per considerare l'opportunità della revisione dei programmi operativi (art. 14.2), anche su iniziativa della Commissione (d'intesa con lo Stato membro). Nel periodo 2000-2006 la valutazione intermedia ha incontrato numerose difficoltà, legate sia al ritardo con cui gli interventi sono iniziati, sia ad altri aspetti come la maggiore attenzione per l'attuazione, anche finanziaria, degli interventi stessi, piuttosto che per la loro reale efficacia (cfr. Corte dei conti, relazione speciale n. 1/2007 sull'attuazione dei processi intermedi relativi ai Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, in G.U.U.E. C 124 del 5 giugno 2007, parr. 18 ss., pagg. 6 ss.; ivi, parr. 37 ss., pagg. 9-10, sono anche reperibili informazioni e giudizi sui risultati della revisione intermedia dei programmi).

<sup>106</sup> Le valutazioni devono comunque essere affidate a esperti od organismi, anche interni all'amministrazione statale, che siano indipendenti dalle autorità di certificazione ed *audit*: cfr. art. 47.3.

<sup>107</sup> Questa valutazione deve essere effettuata entro il 31 dicembre 2015. Se si paragona questo termine con quello previsto per la revisione dei regolamenti strutturali (art. 106: 31 dicembre 2013), tornano alla mente le perplessità avanzate in relazione al precedente periodo di programmazione da L. MASCALI, op. cit., 1364: è dubbio che i risultati finali della valutazione *ex post* saranno noti e potranno essere utilizzati, quando si dovrà discutere ed eventualmente avviare il prossimo ciclo di politiche di coesione.

<sup>108</sup> La differenza tra valutazioni strategiche e valutazioni operative è chiarita dall'art. 47.2: mentre le prime valutano i risultati di un programma operativo "rispetto alle priorità comunitarie e nazionali", la seconde hanno il fine di "sostenere la sorveglianza di un programma operativo". È appunto alla "sorveglianza dei programmi operativi" che si riferiscono le valutazioni intermedie di cui nel testo.

<sup>109</sup> Nel testo del regolamento proposto dalla Commissione queste valutazioni eventuali potevano svolgersi su iniziativa della Commissione "o" in partenariato con lo Stato membro interessato (COM(2004) 492, art. 47.2). Nel testo approvato la "o" è diventata una "e". La differenza non è irrilevante, considerato anche che l'eventuale verifica intermedia su iniziativa della Commissione è destinata a sovrapporsi alle attività di controllo ed analisi affidate alla responsabilità diretta dello Stato ed, in particolare, alla valutazione di cui all'art. 48.3.

<sup>110</sup> Tali giudicati dalla Corte dei conti: cfr. parere cit., pag. 27.

<sup>111</sup> A stretto rigore, l'art. 13.1, lett. b), riferisce il principio di proporzionalità alla "valutazione di cui agli articoli 47 e 48", senza menzionare, almeno espressamente, le valutazioni affidate alla responsabilità della Commissione dall'art. 49. Ma il tenore letterale dell'art. 47.3, oltre al fatto che l'art. 47 si riferisce a tutte le forme di valutazione dell'efficacia, conferma il valore generale del principio di proporzionalità.

<sup>112</sup> Cfr. reg. n. 1260/1999, art. 44. Il funzionamento dell'istituto non è andato esente da critiche: nell'apposita relazione speciale (n. 1/2007, cit.), la Corte dei conti spiega come anche l'applicazione della riserva sia stata

conseguenti all'applicazione di detti indicatori, la Commissione – sempre “in stretta concertazione” con lo Stato membro e su proposta dello stesso – avrebbe ripartito una somma pari al 4% della quota nazionale di aiuti strutturali ai programmi che fossero risultati “efficaci ed efficienti”.

In vista del nuovo periodo di programmazione, la Commissione ha cercato di cambiare la fisionomia della riserva: nella sua proposta iniziale, ha suggerito di collegare la ripartizione della riserva (“riserva comunitaria di qualità ed efficacia”) al seguito strategico e, più precisamente, ai risultati del dibattito annuale sui risultati conseguiti<sup>113</sup>. La riserva non sarebbe stata più calcolata all'interno di ciascuna quota nazionale, ma sarebbe stata detratta dall'importo globalmente assegnato agli obiettivi Convergenza e Competitività<sup>114</sup>. Sarebbe quindi spettato al Consiglio decidere nel 2011 “la ripartizione tra gli Stati membri” della riserva stessa, che poi gli Stati interessati avrebbero suddiviso tra i loro programmi operativi<sup>115</sup>. In questa decisione, il Consiglio sarebbe stato guidato da una serie di criteri indicati nel regolamento stesso (es.: crescita del PIL *pro capite* medio; crescita del tasso di occupazione; spesa per innovazione oltre il 50% etc.): criteri che, peraltro, la Corte dei conti ha criticato, ritenendo difficile da stabilire un loro nesso diretto con le azioni oggetto dell'intervento strutturale comunitario<sup>116</sup>. Come si è già detto, questo sistema avrebbe rafforzato il significato giuridico, istituzionale e politico del seguito della programmazione strategica comunitaria: le valutazioni strategiche del Consiglio si sarebbero tradotte in veri e propri giudizi individuali, in chiave comparativa, sulle politiche di coesione sviluppate da ciascuno Stato membro e tali giudizi avrebbero assunto la chiarezza e la tangibilità dell'attribuzione di veri e propri ‘premi’, con effetti non solo di incentivazione per gli Stati più diligenti, ma anche di biasimo per le amministrazioni meno meritevoli.

A giudicare dagli esiti dei lavori legislativi, la reazione dei governi nazionali alla proposta della Commissione deve essere stata assai incisiva. Nel regolamento n. 1083 (art. 50) si riscontra non solo il ritorno ad un'impostazione più vicina a quella del precedente periodo di programmazione, ma anche un ulteriore accrescimento dell'autonomia degli Stati membri: la riserva, da obbligatoria che era, è divenuta facoltativa; può essere istituita dal singolo Stato membro, al quale spetta inoltre valutare “per ciascuno degli obiettivi e non oltre il 30 giugno 2011, l'efficacia e l'efficienza dei suoi programmi operativi”; l'assegnazione della riserva ha luogo ad opera della Commissione, ma – come detto – sulla base delle valutazioni e delle proposte dello Stato, e comunque “in stretta consultazione con esso”; coerentemente, la riserva ha anche assunto il nome di “riserva nazionale di efficacia

---

animata essenzialmente dallo scrupolo di aumentare l'assorbimento finanziario delle risorse, piuttosto che di premiare il loro impiego efficace (parr. 28 ss., pagg. 8-9; la Commissione replica però che l'assorbimento finanziario in esame non è stato l'unico parametro considerato e che, comunque, esso corrisponde a condizioni preliminari indispensabili per la corretta esecuzione degli interventi: pagg. 14-15).

<sup>113</sup> COM(2004) 492, art. 48.

<sup>114</sup> COM(2004) 492, art. 20.

<sup>115</sup> Peraltro, già durante la preparazione dei regolamenti per il periodo 2000-2006, la Commissione aveva proposto una riserva di efficacia che potesse venire trasferita da uno Stato all'altro: questa proposta non è stata però accolta (cfr. risposte della Commissione allegate alla relazione speciale della Corte dei conti n.1/2007, cit., par. 6, pag. 13).

<sup>116</sup> Cfr. parere cit., pag. 27. Per il Comitato economico sociale, invece, sarebbe stato opportuno fare riferimento anche ad “un'analisi di impatto economico e sociale dei risultati ottenuti”, usando come metro di paragone anche l'attuazione della strategia di Lisbona (cfr. parere cit., par. 4.1, pag. 87). Anche il Parlamento europeo (cfr. risoluzione 6 luglio 2005, par. 32, nonché relazione relativa), nel commentare la proposta della Commissione, aveva rappresentato la preoccupazione che la riserva potesse finire per premiare più l'efficienza nell'amministrazione dei programmi, che non il conseguimento di risultati effettivi di crescita economica e sociale. Il Comitato delle regioni, invece, si era mostrato favorevole al mantenimento della precedente fisionomia della riserva di efficacia: cfr. parere cit., par. 38 e raccomandazione 22, pagg. 5 e 14.

ed efficienza” (corsivo aggiunto). Ogni legame con il seguito strategico è stato troncato, almeno nel testo del regolamento – sebbene sia difficile immaginare che gli Stati, al momento di effettuare le proprie valutazioni, possano ignorare i molteplici processi di verifica integrati nel sistema della politica strutturale.

Gli Stati hanno anche ottenuto un maggiore controllo sulla riserva nazionale per gli imprevisti (art. 51), che la Commissione aveva proposto di istituire allo scopo di far fronte rapidamente alle crisi determinate da processi di ristrutturazione industriale o di apertura dei mercati<sup>117</sup>: nel testo approvato del regolamento, la riserva è facoltativa e non obbligatoria; non è più orientata specificamente a “facilitare l’adattamento dei lavoratori interessati e la diversificazione economica delle regioni colpite”; le relative erogazioni non devono più essere destinate a “programmi operativi specifici” legati agli eventi critici descritti, complementari rispetto a quelli già approvati, ma possono anche essere assegnate dallo Stato ai programmi già in atto<sup>118</sup>.

## 6. Sistemi di gestione e controllo

**6.1.** Passando ad esaminare brevemente la parte più complessa delle politiche strutturali<sup>119</sup>, iniziamo osservando che il sistema di gestione degli interventi fa perno su di una serie di autorità che gli Stati membri devono designare nelle norme di attuazione di ciascun programma operativo (art. 37.1, lett. g), punto i); le stesse autorità possono essere designate per più programmi operativi: art. 59.1):

- l’autorità di gestione (art. 60), che deve, tra l’altro, garantire la regolarità della selezione delle operazioni finanziate dai programmi operativi, verificare la loro effettività ed assicurare la registrazione e lo scambio delle informazioni necessarie per la gestione ed i controlli;
- l’autorità di certificazione (art. 61), il cui compito principale è controllare ed attestare la regolarità delle spese che devono essere dichiarate alla Commissione;
- l’autorità di *audit* (art. 62), cui spetta elaborare ed applicare una strategia di verifiche e ispezioni conformi agli *standard* internazionalmente riconosciuti, nonché valutare l’efficacia del sistema di gestione e controllo apprestato dallo Stato per il programma operativo (vedi *infra*).

Ciascuno Stato è libero di disegnare lo schema dei rapporti delle tre autorità con l’amministrazione nazionale, tra loro e con la Commissione europea (art. 59.3). Le tre autorità possono anche far parte dello stesso organismo (art. 59.4), ma si deve comunque assicurare che esse operino in condizioni di reciproca indipendenza funzionale (art. 58, lett. b)).

A queste autorità si affianca poi un comitato di sorveglianza (artt. 63-65), presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dell’autorità di gestione e la cui composizione è

<sup>117</sup> Cfr. COM(2004) 492: relazione, par. 5.5; art. 49.

<sup>118</sup> È quindi venuta meno anche la previsione dell’originario art. 36.5 della proposta di regolamento (sulla quale richiamava l’attenzione M. MARINO, *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013*, cit., 1103), in cui, tra le altre cose, si prescriveva che il programma operativo proposto da ciascuno Stato per l’impiego della riserva in esame dovesse basarsi su di un’analisi della situazione dei settori critici e sulla scelta di priorità connesse alla riconversione dei lavoratori ed alla diversificazione delle economie regionali.

<sup>119</sup> La forma che il reg. n. 1083/2006 (art. 14.1) sceglie per l’attuazione di tali politiche è quello della gestione concorrente (“*shared management*”), di cui all’art. 53.3 del regolamento finanziario (regolamento (CE, Euratom) n. 1065/2002 del 25 giugno 2002). Sulle implicazioni di questo modello, che richiede una definizione chiara delle funzioni delegate ed un rigoroso controllo sul loro espletamento e che non esime la Commissione dalla responsabilità finanziaria finale, nonché sui suoi rapporti con il sistema amministrativo delineato nel reg. n. 1083/2006, si veda il parere cit. della Corte dei conti, *passim*.

determinata dallo Stato d'intesa con l'autorità predetta. La partecipazione di un rappresentante della Commissione ai lavori del comitato è divenuta facoltativa, suscitando alcune perplessità nei lavori preparatori<sup>120</sup>. Spetta al comitato deliberare i criteri di selezione delle operazioni da finanziare, approvare i rapporti di esecuzione ed in generale presiedere alle attività di valutazione e di controllo del programma (art. 65).

I pagamenti da parte della Commissione – che hanno luogo sulla base degli impegni di bilancio annuali stabiliti per ciascun fondo e per ciascun obiettivo (art. 75) – saranno effettuati al livello delle priorità, non più delle singole misure<sup>121</sup> e potranno assumere la forma di prefinanziamenti, di pagamenti intermedi o di saldi finali.

A seconda degli Stati (vecchi o nuovi membri dell'Unione) e dei fondi interessati, il prefinanziamento (artt. 82-84) è versato in due o tre rate dopo l'approvazione di ciascun programma operativo ed è pari ad un'aliquota del contributo dei fondi al programma medesimo che varia dal 5% al 10,5%.

I pagamenti intermedi (artt. 85-87) possono avere luogo solo dopo l'approvazione da parte della Commissione dei sistemi nazionali di gestione e controllo (vedi *infra*), a condizione che i rapporti di esecuzione siano stato trasmessi regolarmente e che non sia stata avviata una procedura di infrazione in relazione alle spese in questione – e sempre che, ovviamente, vi siano ancora fondi disponibili e non sia stata disposta la sospensione dei pagamenti. I pagamenti avvengono a fronte di apposite domande, corredate dalle necessarie dichiarazioni di spesa (art. 78), elaborate e trasmesse dall'autorità di certificazione. Nelle domande sono enunciati l'ammontare delle spese ammissibili sostenute dai beneficiari – giustificate da fatture quietanzate o documenti equivalenti – e la misura dei contributi pubblici versati o da versare ai beneficiari medesimi<sup>122</sup>. L'autorità di gestione dovrebbe curare che le domande di pagamenti intermedi riferite a ciascun programma siano raggruppate e trasmesse alla Commissione, se possibile, tre volte all'anno (art. 87.1).

Il totale dei prefinanziamenti e dei pagamenti intermedi non deve superare il 95% del contributo dei fondi a ciascun programma (art. 79). Anche il versamento del saldo finale (art. 89) è subordinato ad una serie di condizioni ed in particolare – oltre che al mancato avvio di procedure di infrazione – alla presentazione da parte dello Stato dei documenti necessari per il controllo: oltre alla domanda di pagamento, il rapporto finale di esecuzione

---

<sup>120</sup> Cfr. parere ult. cit., pag. 31; parere Comitato economico e sociale cit., par. 3.5.9, pag. 85 (in cui si paventa soprattutto il rischio che l'eventuale assenza della Commissione lasci il principio di *partnership* 'incustodito' e in balia delle autorità nazionali). In passato (cfr. M. MANENTI-G. POZZARI, *Il fondo sociale europeo-FSE*, in *Riv. giur. Mezz.* 2002, 676), la partecipazione del rappresentante della Commissione era importante soprattutto perché le sue valutazioni, benché meramente consultive, costituivano anticipazioni degli orientamenti della Commissione nell'esercizio dei suoi poteri decisionali veri e propri. Oggi, pertanto, ogni valutazione sul significato della partecipazione della Commissione nei comitati di sorveglianza deve tenere conto non solo del carattere facoltativo di tale partecipazione, ma anche del diverso ruolo complessivo e delle differenti funzioni che sono attribuite nel periodo di riferimento all'amministrazione comunitaria.

<sup>121</sup> Cfr. COM(2004) 492, relazione, par. 5.3, "Gestione finanziaria".

<sup>122</sup> Un'altra rilevante novità del periodo di programmazione appena iniziato è costituita dalla regola per cui – fermo restando che le spese devono riguardare operazioni decise dall'autorità di gestione in base ai criteri approvati dal comitato di sorveglianza (art. 56.3) – spetta a ciascuno Stato membro stabilire i criteri per l'ammissibilità delle spese al rimborso, con le eccezioni previste nei regolamenti relativi ai singoli fondi (art. 56.4). Questa innovazione, da un lato, risolve il problema costituito dal complicato intreccio delle norme relative all'ammissibilità delle spese, che aveva creato difficoltà negli anni passati (cfr. M. MANENTI-G. POZZARI, op. cit., 673); dall'altro, accresce la responsabilità degli Stati membri e, conseguentemente, l'importanza e la delicatezza del ruolo di controllo della Commissione (cfr. parere Corte dei conti cit., par. 11, pagg. 16-17). Ed infatti la Commissione ha stabilito che le regole sull'ammissibilità siano uno degli aspetti dei sistemi nazionali di gestione e controllo che devono essere analizzati e valutati prima che abbiano luogo i pagamenti intermedi: reg. n. 1828/2006, art. 22, lett. g).

e la dichiarazione di chiusura del programma, che può essere eventualmente preceduta da più dichiarazioni di chiusura parziali (art. 88)<sup>123</sup>.

**6.2.** Per riassumere il ruolo della Commissione nelle attività di controllo sul regolare svolgimento degli interventi strutturali (cfr. art. 14.2), si potrebbe in via di prima approssimazione fare uso delle parole della stessa Commissione: “una volta che la Commissione disponga di garanzie circa l’esistenza e il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo nazionali – garanzia fondata su verifiche proprie e verifiche nazionali – essa sarà in grado di garantire la legalità e la regolarità delle spese dichiarate in base ai risultati dei controlli nazionali e potrà in tal modo limitare a circostanze eccezionali le proprie verifiche *in loco*”<sup>124</sup>. Questo passaggio fornisce in modo chiaro un primo elemento informativo: il controllo della Commissione è essenzialmente un controllo di secondo grado, che non ha ad oggetto direttamente i singoli interventi, ma il sistema nazionale di amministrazione e controllo<sup>125</sup>. Pertanto, la responsabilità primaria per le verifiche, anche di carattere finanziario, incombe sugli Stati membri<sup>126</sup>.

Tutto questo è in linea con un principio fondamentale già contenuto nel precedente regolamento generale sugli interventi strutturali<sup>127</sup>. Vi sono però, nel regolamento attualmente vigente, anche alcuni elementi di novità, che non traspiono con altrettanta evidenza dal passaggio citato sopra.

In questo periodo di programmazione le “verifiche proprie” della Commissione avranno ad oggetto, in linea di principio, un insieme di documenti, rapporti e relazioni presentati da ciascuno Stato membro in ordine alla propria strategia di controllo finanziario<sup>128</sup>. Stando al testo del regolamento, sembra che solo in casi straordinari, allorché questi documenti, rapporti e relazioni presentino lacune o difetti, ci si attende che la Commissione proceda autonomamente a verifiche dirette: verifiche che, in ogni caso, non comporteranno la partecipazione a ispezioni o interrogatori e dovranno essere precedute (“salvo casi urgenti”) da un preavviso allo Stato interessato di almeno dieci giorni lavorativi (art. 72)<sup>129</sup>.

---

<sup>123</sup> Le dichiarazioni parziali di chiusura si devono riferire alle operazioni compiute entro il 31 dicembre dell’anno precedente, per le quali le attività programmate siano state realizzate ed inoltre le spese dei beneficiari ed i contributi pubblici siano stati integralmente versati. Il vantaggio della chiusura parziale è, ovviamente, di semplificare le operazioni contabili, consentendo allo Stato di anticiparne a propria discrezione una parte: cfr. COM(2004) 492, relazione, par. 5.3, “Gestione finanziaria”.

<sup>124</sup> Cfr. ancora COM(2004) 492, loc. ult. cit.

<sup>125</sup> Cfr. G.P. MANZELLA, *La nuova politica regionale europea*, cit., 47-48, nonché 51, ove si discorre della istituzione del “vero e proprio reticolo di rapporti informativi” che il regolamento intende instaurare tra le amministrazioni interessate.

<sup>126</sup> È peraltro necessario ricordare che la Corte dei conti europea continua ad avere forti riserve sull’efficienza del sistema dei controlli nazionali – e, di riflesso, dei controlli comunitari – nel contrasto delle irregolarità: cfr. ad es. le osservazioni contenute nelle relazioni della Corte sull’esecuzione del bilancio per gli anni 2005 e 2004, rispettivamente in G.U.U.E. C 263 del 31 ottobre 2006, 115 ss. e C 301 del 30 novembre 2005, 129 ss..

<sup>127</sup> Cfr. reg. n. 1260/1999: specialmente l’art. 38.1.

<sup>128</sup> Come accadeva in passato (cfr. C. ELIA-S.B. GRASSI, *Il caso del fondo sociale europeo – FSE*, in *Riv. giur. Mezz.* 2002, 1054-1056), precisazioni ulteriori, anche in relazione al contenuto di tali documenti, sono apportate dalle norme di attuazione, ossia dal reg. n. 1828/2006 (artt. 12 ss.).

<sup>129</sup> Il divieto di partecipazione a ispezioni ed interrogatori non era previsto nel testo del regolamento proposto dalla Commissione, nel quale il termine di preavviso era, inoltre, di un giorno lavorativo: cfr. art. 71. Considerato che verifiche di questo tipo presuppongono la sussistenza di elementi sufficienti, almeno *prima facie*, a dubitare dell’efficacia dei controlli da parte delle autorità nazionali, è ovvio che il termine di preavviso può costituire un significativo fattore di indebolimento dei poteri di verifica della Commissione: cfr. P. CRAIG, op. cit., 87.



Più precisamente, i documenti cruciali per la verifica del sistema dei controlli sono i seguenti:

- le disposizioni di attuazione del programma operativo, che devono dare conto, tra l'altro, dei "sistemi di sorveglianza e valutazione" e delle procedure per lo scambio di dati informatizzati con la Commissione "al fine di rispondere ai requisiti di pagamento, sorveglianza e valutazione" (art. 37.1, lett. g), punti ii) e vi)). Come l'intero programma operativo, del quale sono parte integrante, queste disposizioni devono essere approvate dalla Commissione, prima che possa avere inizio l'attuazione del programma stesso;
- i rapporti di esecuzione (art. 67) – quelli da presentare annualmente, a partire dal 2008, entro il 30 giugno di ciascun anno, e quello finale, da presentare entro il 31 marzo 2017 – preparati dall'autorità di gestione e approvati dal comitato di sorveglianza (art. 60, lett. i); art. 65, lett. d)), in cui si dà conto dei progressi nell'esecuzione del programma operativo, sia in base agli indicatori stabiliti all'interno del programma stesso, sia dal punto di vista finanziario, sia con riguardo alle eventuali difficoltà o irregolarità rilevate ed alle misure adottate in relazione ad esse<sup>130</sup>. La Commissione esamina il contenuto di tali rapporti (art. 67.3-4) e più in generale l'attività di esecuzione del programma ed ha facoltà di indirizzare proprie osservazioni all'autorità di gestione ed allo Stato, il quale deve poi rendere conto del seguito dato a tali rilievi (art. 68);
- le relazioni ed i rapporti dell'autorità di *audit*. Questa autorità ha il compito, dopo l'approvazione del programma operativo, di elaborare una strategia di controlli a campione sulle operazioni che beneficiano degli aiuti strutturali (art. 62.1, lett. c)) ed inoltre, prima del primo pagamento intermedio, di analizzare i sistemi nazionali di gestione e controllo e di formulare un parere circa la loro efficacia (art. 71.2-3)<sup>131</sup>. Un analogo parere deve essere espresso, successivamente, entro il 31 dicembre di ogni anno dal 2008 al 2015, insieme ad un rapporto annuale di controllo, che evidenzia le attività di verifica espletate e le eventuali carenze riscontrate (art. 62.1, lett. d), punti i) e ii));
- le dichiarazioni di chiusura, cui s'è già fatto cenno, che attestano la correttezza delle operazioni concluse e sono accompagnate da ulteriori rapporti, conclusivi, di controllo (art. 62.1, lett. e)).

Il parere sull'adeguatezza dei sistemi di controllo è particolarmente importante, perché, ai sensi dell'art. 73.2-3, può costituire il presupposto di un'opzione che circoscrive ulteriormente il ruolo della Commissione: se il parere non contiene riserve o se le riserve sono state sciolte, la Commissione può stabilire che per i relativi programmi operativi la strategia nazionale di *audit* è soddisfacente, sicché la Commissione stessa farà affidamento sul parere annuale dell'autorità di *audit* ed effettuerà controlli in modo autonomo solo nel

<sup>130</sup> Nei rapporti, sia i dati sullo stato di attuazione del programma, sia quelli sull'esecuzione finanziaria sono comunicati a livello di asse prioritario: ciò naturalmente comporta il rischio, segnalato dalla Corte dei conti, che siano prodotte "solamente informazioni di carattere generale" (parere cit., pag. 31). Ma del resto questa impostazione è in linea con le innovazioni relative al processo di programmazione segnalate più sopra, al par. 4.

<sup>131</sup> La relazione può essere presentata anche da un organismo, diverso dall'autorità di *audit*, che sia comunque indipendente dall'autorità di gestione e di certificazione e che operi secondo gli *standard* di controllo accettati a livello internazionale (art. 71.3). Come già accennato, non è possibile procedere ai pagamenti intermedi, prima che questa relazione ed il parere ivi contenuto siano stati accettati, senza osservazioni critiche, dalla Commissione. Se il parere contiene riserve, è necessario che lo Stato interessato adotti le opportune misure correttive e che la Commissione riceva conferma della loro attuazione: art. 71.2.

caso in cui sia provata la sussistenza di carenze non fatte oggetto di apposite riserve nel suddetto parere annuale.

Peraltro, già nel periodo di programmazione precedente la Commissione aveva mosso alcuni passi in questa direzione: verso la fine del 2002 era emersa l'idea di un "patto di fiducia" tra Commissione e Stati membri, in virtù del quale questi ultimi si sarebbero impegnati ad istituire un sistema di gestione, controllo ed *audit* appropriato e ad informare periodicamente la Commissione sul suo funzionamento; mentre la Commissione, da parte sua, avrebbe ridotto i controlli, limitandoli alla misura necessaria per verificare l'efficace funzionamento del sistema<sup>132</sup>.

In base al regolamento, la Commissione gode di discrezionalità nel decidere se affidarsi o meno al sistema di controlli nazionali, riducendo i controlli propri. Ma l'impostazione complessiva del regolamento e l'enfasi che esso pone sul ruolo di secondo grado dei controlli comunitari lascia intendere che il trasferimento delle funzioni dirette di sorveglianza alle autorità nazionali sarà la regola e non l'eccezione<sup>133</sup>.

Depono in tal senso, tra l'altro, il considerando 65, secondo il quale "conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità" sono gli Stati membri ad avere "la responsabilità primaria dell'attuazione e del controllo degli interventi". E del resto l'art. 72, nel delineare le competenze della Commissione in tema di gestione, sorveglianza e controlli, mette al primo posto proprio la verifica della predisposizione e del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo predisposti dagli Stati – mentre i controlli *in loco* da parte dell'amministrazione comunitaria sono previsti solo successivamente e in forma eventuale<sup>134</sup>.

L'applicazione del principio di proporzionalità anche ai controlli, prevista in linea generale dall'art. 13 e cui già più volte si è fatto cenno, ha portato anche altri frutti. Uno di essi si vede all'art. 74 e riguarda i programmi per cui la spesa pubblica totale non supera i 750 milioni di euro ed il contributo comunitario si contiene entro il 40% di tale valore. In questi casi, non è necessario che sia presentata *ex ante* una strategia di *audit*, ferma restando la facoltà della Commissione di affidarsi ai sistemi di controllo nazionale se ritenuti affidabili ed approvati dall'autorità di *audit* (par. 1). Inoltre, lo Stato interessato può, sostanzialmente, applicare agli interventi comunitari i sistemi di controllo finanziario ed operativo previsti dalle norme nazionali per ogni forma di intervento pubblico: più precisamente, può scegliere di istituire secondo le proprie norme interne gli organismi e le procedure cui affidare le funzioni di controllo che il regolamento attribuisce all'autorità di gestione e tutte le funzioni delle autorità di certificazione e di *audit* (par. 2).

Nella proposta della Commissione (art. 57.2), si prevedeva anche l'applicazione del principio di proporzionalità alle misure assunte dagli Stati membri in ordine ad alcuni aspetti dei propri sistemi di gestione e controllo: la separazione delle funzioni di gestione, certificazione e controllo, anche all'interno delle singole autorità; le risorse assegnate a ciascuna autorità; le misure per la sorveglianza del corretto funzionamento del sistema in tutte le sue parti, compresi i compiti la cui esecuzione fosse affidata a terzi. La Corte di conti ha criticato questa impostazione<sup>135</sup>: da un lato, non si capiva in che modo, ad es., la regola della separazione delle funzioni potesse essere modulata gradualmente; dall'altro,

<sup>132</sup> C(2003) 1255 del 25 aprile 2003, comunicazione della Commissione sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle politiche strutturali per il periodo 2000-2006, cap. III.

<sup>133</sup> Cfr. P. CRAIG, op. cit., 86.

<sup>134</sup> Cfr. anche parere Comitato economico e sociale cit., par. 3.5.19, pag. 86-87, ove, pur apprezzando l'attenzione manifestata nel regolamento ai dispositivi di sorveglianza, si deplora l'abdicazione della Commissione alle proprie responsabilità di *audit*.

<sup>135</sup> Parere cit., pag. 29

non si specificava se e come il principio di proporzionalità si sarebbe applicato ad altri istituti di valutazione e controllo. Le critiche hanno fatto breccia solo in parte: il criterio di proporzionalità continua a valere per le disposizioni inerenti la verifica del corretto funzionamento del sistema (art. 13.1, lett. c)) e si applica anche alla valutazione *ex ante* (artt. 47.3 e 48.1) ed ai rapporti di esecuzione (art. 67.2). Tutto sommato, pare che il regolamento lasci ancora ampio spazio alla discrezionalità delle autorità interessate nel determinare in che modo il principio di proporzionalità sarà applicato alle attività in questione.

In conclusione, l'affermazione del principio di proporzionalità nella materia dei controlli è stata piuttosto forte. E la spinta in questo senso è stata abbastanza intensa da superare le note perplessità in ordine al grado di affidabilità dimostrato in passato dai sistemi nazionali di sorveglianza sull'impiego degli aiuti strutturali. Lo stesso Parlamento europeo deve avere avvertito la gravità del problema, anche nelle sue più generali proiezioni politiche: tanto è vero che, su suggerimento della Commissione per il controllo dei bilanci, il Parlamento – pur condividendo l'applicazione del principio di proporzionalità e la spinta per la semplificazione anche nel campo dei sistemi di gestione e controllo<sup>136</sup> – aveva chiesto che, ogni anno, la massima autorità politico-economica di ciascuno Stato (il Ministro delle finanze) garantisse personalmente, con una propria dichiarazione divulgativa, l'affidabilità delle strutture nazionali di controllo finanziario<sup>137</sup>.

## **7. Rettifiche finanziarie e disimpegno automatico**

**7.1.** Al decentramento delle responsabilità per la vigilanza si accompagna, come già nel precedente periodo di programmazione, il decentramento della responsabilità per il perseguimento delle irregolarità riscontrate. È infatti innanzitutto agli Stati membri che spetta procedere, quando sia accertato che l'attuazione di operazioni o programmi si è discostata dalla natura e dalle condizioni di esecuzione e controllo prestabilite, alle necessarie rettifiche finanziarie (art. 98.1). Le rettifiche consistono nella soppressione totale o parziale del contributo pubblico al programma e, quando vengono effettuate direttamente dagli Stati, permettono il riutilizzo dei contributi comunitari così svincolati (art. 98.2) in operazioni o priorità diverse da quelle per cui sono state accertate le irregolarità (art. 98.3). Anche la Commissione dispone, naturalmente, di un potere di rettifica, che dovrebbe essere esercitato – oltre che nel caso già menzionato di violazione del principio di addizionalità<sup>138</sup> – quando il sistema di gestione e controllo di un programma manifesti gravi carenze o quando lo Stato sia venuto meno ai propri doveri di perseguimento e repressione delle irregolarità *ex art.* 98 (art. 99.1). Se la natura dell'irregolarità lascia presumere che essa sia sistematica, la Commissione può basare le proprie rettifiche su singoli casi accertati e procedere, per il resto, ad accertamenti su base forfettaria o per estrapolazione (art. 99.2). L'applicazione delle rettifiche, in questi casi, è circondata da una serie di garanzie nei confronti degli Stati membri: quando la Commissione si basi su conclusioni assunte da soggetti estranei ai propri servizi, deve espressamente tenere conto delle misure adottate e degli interventi eseguiti dagli Stati per rimediare alle situazioni patologiche (art. 99.4); inoltre, la Commissione deve informare gli Stati delle proprie conclusioni provvisorie e concedere loro un termine per controdedurre (art. 100.1), se del caso anche in ordine alla portata delle irregolarità accertate su base forfettaria o per estrapolazione (art. 100.2);

---

<sup>136</sup> Risoluzione del 6 luglio 2005, par. 40.

<sup>137</sup> *Ibidem*, par. 41 e parere della Commissione per il controllo sui bilanci del 22 aprile 2005 (ivi, cfr. la breve motivazione e l'emendamento 1).

<sup>138</sup> *V. supra*, par. 3.2.

inoltre, prima di applicare la rettifica, la Commissione deve cercare di raggiungere con lo Stato membro un accordo “sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi” (art. 100.3), la cui stipulazione consente all'autorità nazionale di recuperare i contributi soppressi destinandoli ad altri progetti (art. 100.4). Nel caso in cui le irregolarità siano imputabili a colpa dello Stato interessato, questi è tenuto a rimborsare al bilancio europeo gli importi indebitamente versati ai beneficiari che non sia possibile recuperare da questi ultimi (art. 70.2)<sup>139</sup>,<sup>140</sup>. Il potere di rettifica è accompagnato dagli opportuni poteri cautelari accessori: la rettifica può infatti essere preceduta – oltre che da un'interruzione dei termini di pagamento per un massimo di sei mesi (art. 91) – da una sospensione dei pagamenti, anch'essa anticipata da una fase di contraddittorio con lo Stato interessato, destinata a durare finché questi non abbia posto rimedio alla situazione irregolare o sino alla definitiva rettifica del contributo (art. 92).

**7.2.** Una particolare ipotesi di decurtazione dei contributi comunitari è costituita dalla regola del disimpegno automatico (nota anche come ‘regola n+2’), che trova spazio negli artt. 93-97 del regolamento. La *ratio* di questo meccanismo è di spingere gli Stati membri ad un uso tempestivo dei contributi comunitari, sotto la minaccia della perdita degli stessi: per ciascun programma operativo, la somma stanziata che non è stata usata<sup>141</sup> entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio viene disimpegnata di diritto (art. 93); spetta allo Stato indicare in che modo la decurtazione del contributo sarà distribuita tra i vari assi prioritari, che altrimenti subiranno tutti una identica falcidia proporzionale (art. 97.3).

Il rigore del meccanismo conosce alcuni temperamenti: dandone tempestiva notizia alla Commissione, uno Stato può chiedere che non siano soggette a disimpegno le somme, la cui spesa si rivela impossibile a causa della pendenza di procedimenti giudiziari (art. 95); sono immuni da disimpegno anche le spese che non sono state eseguite per il raggiungimento dei massimali previsti o per motivi di forza maggiore (art. 96, lett. b-c)). Inoltre, quando vi è il “rischio” dell'applicazione della regola n+2, la Commissione deve avvertire lo Stato, che ha due mesi di tempo per formulare le proprie osservazioni. Infine, il termine si prolunga da due a tre anni per gli impegni relativi alla prima fase di attuazione del nuovo ciclo di interventi (anni 2007-2010), per i soli Stati che nel periodo 2001-2003 avevano un PIL inferiore all'85% della media europea<sup>142</sup>.

L'utilità della regola in questione, introdotta nel precedente periodo di programmazione<sup>143</sup>, è stata sostenuta con forza dalla Commissione, che l'ha inserita già nella sua proposta di regolamento, e dal Parlamento europeo, che però ne ha raccomandato un'applicazione più flessibile, soprattutto con riferimento ai finanziamenti provenienti dal Fondo di coesione<sup>144</sup>. Da altre parti, tuttavia, si sono messe in luce le controindicazioni del ritmo incalzante che il

<sup>139</sup> In COM(2004) 492, art. 69.3, era invece preciso che gli Stati dovessero sempre restituire i contributi non recuperabili dai beneficiari, a meno che fossero in grado di dimostrare la propria immunità da colpa.

<sup>140</sup> Il fatto che la Commissione rettifichi il contributo *comunitario* non esime lo Stato dall'obbligo di procedere alla rettifica del contributo *pubblico* complessivo al programma (art. 101 e art. 98.2), né tanto meno dall'obbligo di recuperare gli aiuti concessi in violazione dell'art. 87 tr. CE (cfr. ancora art. 101).

<sup>141</sup> Più precisamente, il disimpegno è evitato dall'impiego della somma a titolo di prefinanziamento o pagamento intermedio, oppure dalla presentazione di una domanda di pagamento: cfr. art. 93.1.

<sup>142</sup> Si tratta di uno dei contenuti dell'accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013, che viceversa ha generalizzato altre regole inizialmente concepite solo a favore di questa categoria di Stati: cfr. C. NAPOLI, op. cit., 340.

<sup>143</sup> Cfr. reg. n. 1260/1999, art. 31.2.

<sup>144</sup> Risoluzione del 6 luglio 2005, par. 44. Cfr. anche par. 14, circa l'opportunità del riutilizzo delle risorse disimpegnate in altri interventi strutturali.

principio del disimpegno automatico impone alle amministrazioni nazionali. Come osservato dal Comitato economico e sociale, la minaccia della perdita dei finanziamenti – in assenza di norme che ne consentano il riciclo in altri interventi strutturali – induce le amministrazioni nazionali ad “approvare in maniera affrettata progetti di dubbia utilità, talvolta con la tacita complicità della Commissione”<sup>145</sup>. Il problema è così significativo che il Comitato delle regioni, senza andare affatto per il sottile, ha denunciato *tout court* l’“impatto negativo” che questa regola eserciterebbe soprattutto nelle fasi iniziali dei periodi di programmazione. Con riferimento al caso italiano, gli effetti ambigui dell’applicazione del principio n+2 sono ben illustrati da alcuni dei risultati dell’indagine conoscitiva svolta nel 2002-2004 dalla Commissione Bilancio della Camera dei deputati: per evitare la perdita dei finanziamenti comunitari, si è fatto ricorso a prassi come l’*overbooking* – l’assunzione di impegni di spesa per un ammontare superiore agli stanziamenti previsti – o la presentazione di ‘progetti sponda’ – progetti già esistenti e finanziati attraverso altre fonti, che sono inclusi nel ciclo degli interventi strutturali quando si profila l’impossibilità di ultimare tempestivamente i progetti inizialmente elaborati<sup>146</sup>. Ma, concludeva la Commissione Bilancio, questa “corsa contro il tempo” impoverisce la qualità della spesa strutturale<sup>147</sup>.

## 8. Conclusioni

In estrema sintesi, si può affermare che la riforma del 2006 conferma i lineamenti essenziali delle politiche di coesione: la Comunità intende correggere le cause economiche e sociali delle disuguaglianze nelle condizioni di vita degli abitanti dei diversi territori europei e persegue questo obiettivo attraverso un complesso sistema di investimenti, orientati secondo indirizzi definiti in sede comunitaria. La progettazione e soprattutto la realizzazione degli interventi avviene in collaborazione tra la Commissione europea, le amministrazioni nazionali ed un vasto novero di soggetti ed organismi pubblici o privati a livello sub-nazionale. L’intero sistema si ispira ad una logica di incentivazione<sup>148</sup> e di integrazione tra iniziative comunitarie ed attività nazionali, alle quali ultime si lascia in particolare il compito di scegliere le operazioni ed i progetti più adatti a trasferire i benefici ai territori, alle comunità ed alle categorie sociali svantaggiate. La scelta di un simile modello operativo, a sua volta, è imposta dalla necessità di mantenere il consenso degli Stati membri, che sono molto attenti, e non sempre generosi, nel valutare il costo complessivo degli interventi strutturali e nel soppesare i vincoli che essi pongono rispetto alle scelte politiche ed amministrative nazionali (e forse anche nel conservare il patrimonio di favore popolare che si accompagna a simili attività di spesa).

<sup>145</sup> Parere cit., par. 3.5.17, pag. 86.

<sup>146</sup> In *Riv. giur. Mezz.* 2004, 883. Cfr. anche le più drastiche dichiarazioni dell’on. Boccia nella seduta dell’11 febbraio 2004 (*ibidem*, 413), secondo cui la prassi, per evitare il disimpegno automatico come disciplinato nel periodo 2000-2006, è che “arrivati alla fine dell’anno – di ogni anno anziché solo dell’ultimo – si inserisce tra le richieste tutto quello che si può.”

<sup>147</sup> Cfr. anche la relazione speciale della Corte dei conti n. 1/2007, cit., par. 51, secondo punto, pag. 11, laddove si sottolinea che la regola n+2 alimenta la preferenza per attività in cui l’esecuzione della spesa è più agevole.

<sup>148</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1969, 1313 ss.; *La funzione promozionale del diritto rivisitata*, in *Sociol. dir.* 1984, 3, 7 ss. (il saggio trae spunto da un progetto di ricerca sulle politiche strutturali europee: cfr. 5, nota s.n., e 26-27). L’illustre Autore stabilisce una connessione tra l’affermazione delle tecniche promozionali ed il passaggio dalla “stagione del libero mercato” all’epoca dello stato sociale (op. ult. cit., 25).

I negoziati relativi alle politiche strutturali per il 2007-2013 hanno toccato gli stessi argomenti che erano stati al centro delle discussioni per il periodo precedente<sup>149</sup> ed hanno lasciato aperti alcuni dei punti critici emersi nel precedente periodo di programmazione: ad es., le difficoltà nel costruire sistemi credibili di verifica dell'addizionalità, la vaghezza dell'enunciazione del principio di partenariato etc.

Con riguardo all'attuazione dei programmi strutturali, alla Commissione è stato assegnato con maggiore nettezza un ruolo prevalentemente di controllo, anzi di controllo *indiretto* (controllo sull'efficacia dei sistemi nazionali di gestione e controllo). Non è chiaro se la riforma dia un contributo positivo nell'affrontare le difficoltà sin qui incontrate per garantire l'efficienza dei sistemi di sorveglianza e la regolarità nell'esecuzione degli interventi: da un lato, lo sforzo di semplificazione può costituire un'occasione per concentrare e rinvigorire i controlli; dall'altro esso potrebbe anche rappresentare un pretesto per un ulteriore allentamento della vigilanza.

Con riguardo alla programmazione, la principale novità è costituita dal fatto che la coerenza degli interventi strutturali è ricercata più sul piano strategico che su quello operativo<sup>150</sup>, in particolare agganciando questi interventi alla strategia di Lisbona ed agli altri processi comunitari di coordinamento politico<sup>151</sup> e sviluppando un sistema di verifiche strategiche alle quali, tra l'altro, partecipa anche il Parlamento europeo.

Il coordinamento strategico sarà efficace nell'assicurare un indirizzo chiaro ed omogeneo alle politiche di coesione, oppure è soltanto un alibi per mascherare la progressiva dilatazione dell'autonomia degli Stati nella gestione di tali politiche, ponendo le basi per la loro progressiva regressione a meri meccanismi di trasferimento finanziario? È uno dei tipici interrogativi associati ai mezzi ed alle modalità operative della c.d. *governance*, assieme a quelli che ineriscono alla trasparenza ed alla democraticità di simili processi<sup>152</sup>. Non inducono all'ottimismo né le considerazioni svolte sul sistema del seguito strategico e sul suo indebolimento rispetto alla proposta iniziale della Commissione, né le preoccupazioni emerse, nel dibattito che ha preceduto l'adozione degli orientamenti strategici, sul rischio che questi ultimi risultino troppo vaghi e generici<sup>153</sup>. Ma si deve ripetere che per dare una risposta compiuta al quesito occorrerà verificare attentamente in che modo l'attività di direzione e controllo strategico sarà concretamente posta in essere. Del resto, l'esperienza passata ha già dimostrato che l'influenza degli esecutivi nazionali è più forte nella fase iniziale delle politiche di coesione, mentre decresce naturalmente nei momenti successivi, a vantaggio del ruolo della Commissione e delle autonomie territoriali<sup>154</sup>.

<sup>149</sup> Cfr. il resoconto in J.B. SUTCLIFFE, *The 1999 reform of the structural funds regulations: multi-level governance or renationalization?*, in *Journal of European Public Policy* 2000, 301 ss.

<sup>150</sup> Così M. MARINO, op. cit., 1101.

<sup>151</sup> Insiste sull'importanza della connessione tra interventi del FSE e strategia europea per l'occupazione C. KILPATRICK, *New EU Employment Governance and Constitutionalism*, in *Law and New Governance in the EU and the US*, a cura di G. de Búrca e J. Scott, Oxford-Portland (Oregon) 2006, 130 ss.. Secondo l'Autrice, la *governance* europea delle politiche per l'occupazione costituirebbe già un regime consapevolmente integrato in cui strumenti di *soft law*, incentivi come quelli offerti dal FSE e misure propriamente normative giocano ruoli distinti ma sovrapposti nel realizzare obiettivi di giustizia sociale e competitività.

<sup>152</sup> Se ne veda un'efficace rassegna in M. DANI-F. PALERMO, *Della governance e di altri demoni (un dialogo)*, in *Quad. cost.* 2003, 785 ss. V. anche M. BARBERA, *Introduzione*, cit., 8 ss..

<sup>153</sup> Cfr. J. BACHTLER-F. WISHLADE, op. cit., 46-47, con riguardo alle posizioni dei governi nazionali sulla proposta presentata dalla Commissione. Ivi si osserva peraltro che alcuni governi, per contro, hanno ritenuto tale proposta troppo dettagliata e prescrittiva, almeno in alcune sue parti.

<sup>154</sup> Cfr. G. MARKS, *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, in *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, a cura di L. Hooghe, Oxford 1996, 388 ss.

Questi sviluppi confermano la tesi sviluppata più di dieci anni fa da Alberto Predieri: le politiche di coesione continuano ad essere “compendio e metafora” del processo di integrazione europea e delle sue difficoltà. Infatti, non sono certo esse l'unica realtà del panorama comunitario che si cerca di rigenerare e portare a nuova vitalità sviluppando una dimensione chiaramente ed effettivamente politica, più che amministrativa, pur con tutte le difficoltà e le incertezze che ciò comporta. In un discorso tenuto il 7 maggio 2001 alla Università “Humboldt” di Berlino<sup>155</sup>, Giuliano Amato – allora Presidente del Consiglio dei ministri – dava atto dell'opinione diffusa, e da lui condivisa, che fosse necessario districare, all'interno dei processi decisionali, il ruolo della Comunità da quello degli Stati membri. Egli indicava come caso esemplare proprio il campo delle politiche strutturali, in cui l'intervento comunitario avrebbe dovuto privilegiare la fissazione di criteri di spesa chiari ed equi e mantenere un carattere più regolatorio che esecutivo. Quella sezione del discorso era intitolata “*More Europe and less Europe*”: ed anche questa espressione può essere usata per sintetizzare gli aspetti di novità che le proposte della Commissione e, ancor più, i regolamenti approvati nel 2006 hanno introdotto nelle politiche regionali.

Volendo provare a dare una forma giuridicamente più precisa a queste considerazioni, si può affermare che la cifra sotto la quale si collocano i problemi esaminati e le soluzioni adottate dai regolamenti è quella del principio di sussidiarietà, già evocato nel presente saggio, ma non con l'enfasi che merita.

Il rapporto tra politiche di coesione e principio di sussidiarietà è, in dottrina, controverso. Alla diffusa opinione, che vede nei canoni del partenariato e dell'addizionalità veri e propri corollari del principio in questione<sup>156</sup>, se ne contrappone un'altra, ad avviso della quale in questo campo il principio di sussidiarietà avrebbe un'efficacia ridotta. Dall'assenza di una previa valutazione della necessità di un intervento comunitario nel campo strutturale – valutazione della quale, si dice, gli stessi Stati non sentono la necessità, visto che la politica di coesione non genera conflitti di interessi – si deduce che esiste per la Comunità un vero e proprio obbligo di agire in questo campo<sup>157</sup>.

Per prendere posizione sul punto, si deve osservare innanzitutto che anche nei negoziati conclusi nel 2006 da nessuna parte si è messa in dubbio la necessità dell'esistenza di una politica di coesione comunitaria: lo ha sottolineato la stessa Commissione, la quale ha altresì rimarcato che il trattato non lascerebbe spazio a proposte del genere<sup>158</sup>. Si può quindi condividere il rilievo secondo cui è lo stesso trattato ad avere proclamato, una volta per tutte, l'opportunità, anche dal punto di vista del principio di sussidiarietà, di un intervento

<sup>155</sup> Si legge in <[http://www.europa2004.it/UK/EU\\_Constitution.htm](http://www.europa2004.it/UK/EU_Constitution.htm)>.

<sup>156</sup> È la posizione dominante, per la cui enunciazione cfr. *ex multis* P. CARETTI, *Le regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei Fondi strutturali*, in A. PREDIERI (cur.), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale*, cit., 263: con particolare riferimento al ruolo dei livelli di governo substatali.

<sup>157</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *Sussidiarietà e interventi di riequilibrio del mercato comune*, *ibidem*, 137 ss.. Anche G. VITALE, *Quale ruolo per la politica comunitaria di coesione economica e sociale?*, in R. SAPIENZA (cur.), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano 2003, 38, afferma che “l'obiettivo della coesione economica e sociale inverte i termini di applicazione della sussidiarietà, comportando una priorità e prevalenza dell'azione strutturale comunitaria su quella nazionale di sostegno”. Peraltro, la stessa Autrice, in *I principi generali del regolamento n. 1260/1999*, cit., 1379 ss., si sofferma anche sui momenti di continuità tra il principio di sussidiarietà in generale e la sua declinazione nel campo delle politiche di coesione, per quanto riguarda l'impulso dal basso delle iniziative strutturali e la comune tensione di tutte le iniziative verso l'obiettivo dell'integrazione e dello sviluppo.

<sup>158</sup> SEC(2004) 924, par. II, pag. 6: *ivi*, la Commissione argomenta anche l'insufficienza dell'ipotizzato intervento puramente coordinativo delle politiche nazionali.

comune in questo campo<sup>159</sup>. Fin tanto che gli artt. 159, 160, 161 etc. rimarranno in vigore, tale giudizio non può essere rimesso in discussione. Questo dato può essere certamente interpretato come una deviazione rispetto alla normale applicazione del principio di sussidiarietà ed un profilo di affinità tra la politica di coesione ed altre politiche di importanza centrale per la realizzazione degli obiettivi della Comunità<sup>160</sup>.

Ciò posto, tuttavia, la ricognizione svolta nelle pagine che precedono dovrebbe aver dimostrato che il dosaggio dei reciproci poteri della Commissione, degli Stati e degli altri soggetti coinvolti in *ciascuno* dei momenti, in cui la politica di coesione si articola, è stato oggetto di un vaglio attentissimo al lume delle ragioni, dei valori e (verrebbe da dire: e soprattutto) degli interessi che tipicamente il principio di sussidiarietà chiede di coordinare. A quanto si è detto aggiungiamo un ulteriore esempio, tratto dai processi di consultazione che hanno preceduto la riforma delle politiche strutturali. Lo stimolo critico più forte, nei confronti di tali politiche, è venuto dall'Olanda<sup>161</sup> e dal Regno Unito<sup>162</sup>, che hanno proposto di non assegnare *alcun* finanziamento ai Paesi dell'Unione con un PIL *pro capite* medio pari o superiore alla media europea (o al 90% della media europea, come avviene per il Fondo di coesione): ciò, secondo i proponenti, in rigorosa osservanza del principio di sussidiarietà<sup>163</sup> e più precisamente sia al fine di contenere la spesa per le politiche di coesione, sia per evitare quello che viene descritto come un circolo vizioso di risorse tra Stati ricchi, che versano il loro contributo per vederselo poi tornare indietro avvinto da una serie di regole e condizioni che ne limitano gli impieghi. La proposta, in questi termini, non è stata accolta<sup>164</sup>; benché sia difficile capire se a respingerla sia valso di più l'interesse di alcuni Stati relativamente ricchi a continuare a fruire dei finanziamenti strutturali, oppure la convinzione che occorra fornire all'Unione strumenti di stimolo e guida dello sviluppo utilizzabili su tutto il suo territorio; mentre d'altro canto non si può escludere, come già accennato, che l'indebolimento dei poteri della Commissione sia stato agevolato dalla presenza, sul tavolo dei negoziati, di simili istanze di nazionalizzazione. Ma, al di là di questo, il semplice fatto che iniziative di questo genere abbiano avuto luogo dimostra concretamente come lo stesso *an* delle politiche di coesione sia stato sottoposto ad un processo di valutazione e giustificazione nient'affatto vacuo ed immune da conflitti d'interesse: e ciò potrebbe dirsi per quasi tutti gli altri aspetti della disciplina di queste politiche – ad es. per l'applicazione del principio di proporzionalità alla materia dei

<sup>159</sup> A. DI STEFANO, *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in *Politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., 59-60, nota 9.

<sup>160</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, op. cit., 144-146.

<sup>161</sup> Cfr. i documenti del governo olandese negli archivi del sito *Inforegio* (in <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/debate/contri\\_member\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/debate/contri_member_en.htm)>).

<sup>162</sup> H.M. TREASURY-DEP. TRADE AND INDUSTRY-OFF. DEPUTY PRIME MINISTER, *A Modern Regional Policy for the United Kingdom*, marzo 2003 (*ibidem*). Il governo di Tony Blair, peraltro, proponeva di affiancare a questa versione ridotta delle politiche di coesione un processo di coordinamento delle iniziative nazionali per lo sviluppo, basato sulla struttura del metodo aperto di coordinamento: cfr. *ibidem*, parr.4.7-15, pagg. 26-28. È quasi superfluo sottolineare che il carattere ambiguo di questo ipotizzato strumento di *soft law* risalta particolarmente, dal momento che la sua introduzione è proposta in sostituzione di politiche preesistenti, di maggiore spessore giuridico (cfr., per analoghi sospetti, C. KILPATRICK, op. cit., 134). Per un'analisi di questo e di altri documenti sulla politica regionale del *New Labour*, cfr. S. FOTHERGILL, *A New Regional Policy for Britain*, in *Regional Studies* 2005, 659 ss..

<sup>163</sup> Che il principio di sussidiarietà si potesse prestare a questo uso era stato, peraltro, previsto proprio da E. CANNIZZARO, op. cit., 137-138.

<sup>164</sup> Ma rimane sul tappeto: cfr. J. BACHTLER-F. WISHLADE-C. MÉNDEZ, op. cit., 12.



controlli, gradito a Stati membri più anziani e dotati di maggiori capacità amministrative, ma temuto dai nuovi membri come possibile fattore di discriminazione nei loro confronti<sup>165</sup>. Su di un piano più strettamente formale, questa conclusione è suffragata – oltre che dalle motivazioni della proposta normativa della Commissione e dall'analisi d'impatto che l'ha accompagnata – dalla presenza, nel preambolo del regolamento, del considerando 25. Ricalcando le formule comunemente usate nelle materie di competenza comunitaria non esclusiva<sup>166</sup>, il considerando 25 afferma che le “eccessive disparità” e le “limitate risorse finanziarie degli Stati membri e delle regioni ammissibili all'obiettivo Convergenza” richiedono un intervento comunitario diretto nel campo delle politiche di coesione, anche allo scopo di far sì che queste politiche possano “concentrarsi sulle priorità della Comunità”. Questa formula è molto sintetica e certo non basta a rendere la complessità dei dibattiti e dei problemi, ma non è insignificante: da un lato, essa si mostra debole là dove, in effetti, sono meno pacifici gli argomenti in favore della politica di coesione, ossia per quanto riguarda gli Stati che avrebbero, da soli, le risorse per sviluppare proprie iniziative di sviluppo della competitività e dell'occupazione; d'altro canto, questa motivazione ha il merito di non nascondere che ciò che la Comunità desidera avere è un *proprio strumento* di intervento, che le permetta di influenzare con *propri indirizzi*, almeno in parte, le politiche di sviluppo che si svolgono negli Stati dell'Unione, in collaborazione con gli Stati medesimi.

Il che conduce ad un'ultima riflessione. Se si tiene conto della vivacità dei negoziati che hanno contraddistinto il processo di riforma delle politiche strutturali, del volume di tali politiche in relazione al bilancio comunitario, della complessità del relativo sistema di programmazione e gestione – nonostante le razionalizzazioni e le semplificazioni introdotte dai regolamenti del 2006 – ed infine delle relazioni che questo sistema stringe tra amministrazioni nazionali e comunitarie, diventa chiaro il contributo teorico, politico e pratico che l'esperienza delle politiche di coesione può dare al processo di integrazione europea ed allo sviluppo (oltre che di una società ed un'economia meno divise) di un tessuto istituzionale e costituzionale integrato: e ciò sia che si condivida un'idea forte del costituzionalismo multilivello, dando enfasi all'intreccio delle competenze amministrative tra organi comunitari e nazionali<sup>167</sup> o allo sviluppo di processi di solidarietà che rinsaldino i legami tra cittadini europei<sup>168</sup>, sia che si acceda ad un'idea differente, che sottolinei l'importanza delle pratiche quotidiane e degli atteggiamenti di apertura e tolleranza che esse instillano nei detentori del potere pubblico<sup>169</sup>. Sono possibili, naturalmente, anche prospettive critiche, come quella di chi ritiene che anche questo ambito sia dominato essenzialmente da dinamiche intergovernative<sup>170</sup>: ma proprio il percorso sin qui compiuto

---

<sup>165</sup> Cfr. J. BACHTLER-F. WISHLADE, op. cit., 43.

<sup>166</sup> Cfr. par. 10.15.4 della *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione destinata a coloro che partecipano alla redazione di testi legislativi delle istituzioni comunitarie* (in <<http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/index.htm>>).

<sup>167</sup> Cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review* 1999, 727; ID.-F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari 2003, 55.

<sup>168</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, *ibidem*, 106-107. Vale la pena ricordare che sia nel reg. n. 1083/2006 (art. 69), sia nel reg. n. 1828/2006 (artt. 2 ss.) si insiste sull'obbligo di adottare specifiche misure per informare il pubblico sui programmi e sulle operazioni cofinanziate: e ciò anche “allo scopo di valorizzare il ruolo della Comunità” (art. 69.1).

<sup>169</sup> Cfr. J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il “Sonderweg” europeo*, *ibidem*, 38-39.

<sup>170</sup> Cfr. per riferimenti e critiche a questa posizione J.B. SUTCLIFFE, op. cit., 292-293. Ma anche J. BLOM-HANSEN, op. cit., conclude la sua analisi dei regolamenti per il 2000-2006 e di un caso concreto affermando

porta a replicare che la Comunità non ha rinunciato a mantenere una connotazione comunitaria degli interventi di coesione, anche se è ancora alla ricerca dei meccanismi ottimali per assicurare questo risultato. Il quadro, in conclusione, rimane aperto (“*open ended*”), come quando Gary Marks ne tracciò per la prima volta i lineamenti concettuali<sup>171</sup>: ma non per questo ha cessato di essere articolato e vitale.

---

che i meccanismi di controllo delle istituzioni comunitarie sugli interventi di coesione sono deboli (sp. 643-644).

<sup>171</sup> Cfr. ID., *Structural Policy in the European Community*, cit., 221 ss.