

# COESIONE E DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

LA NUOVA DISCIPLINA DEI FONDI STRUTTURALI  
COMUNITARI NEL REGOLAMENTO 1083/2006

Adriana Di Stefano

## Coesione e Diritto | 1



**Adriana Di Stefano**

# **COESIONE E DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA**

**LA NUOVA DISCIPLINA DEI FONDI STRUTTURALI  
COMUNITARI NEL REGOLAMENTO 1083/2006**

**ed.it**

Proprietà letteraria riservata  
Copyright © 2008 ed.it  
Via Caronda, 171  
95128 Catania - Italy  
<http://www.editpress.it>  
[info@editpress.it](mailto:info@editpress.it)  
Tutti i diritti riservati  
Prima edizione: ottobre 2008  
ISBN: 978-88-89726-21-1  
Printed in Italy  
Copertina:  
[badcomunicazione.com](http://www.badcomunicazione.com)

Coesione e Diritto  
nell'Unione Europea /  
Adriana Di Stefano. -  
Catania : ed.it, 2008. -  
160 p. ; 21 cm  
( Coesione e Diritto ; 1. )  
Accesso alla versione elettronica:  
<http://www.editpress.it/0809.htm>  
ISBN: 978-88-89726-21-1  
1. Coesione - Europa  
2. Sussidiarietà - Partenariato  
341.2422 (ed. 21) Unione Europea

## Sommario

- 7      Prefazione di *Rosario Sapienza*
- 11     Introduzione. La politica comunitaria di coesione economica e sociale. Prime note sulla costruzione di un modello
- 13     I. La disciplina comunitaria sui Fondi strutturali: competenze concorrenti e principi generali
1. Premessa. Coordinate dell'indagine, p. 13 - 2. Le politiche regionali tra livelli diversi di governo: competenze concorrenti e assetti strutturali di amministrazione congiunta, p. 16 - 3. I principi generali dell'*acquis communautaire* della coesione economica e sociale, p. 19 - 4. La complessa interazione tra sussidiarietà e partenariato nel modello disciplinato dal Regolamento generale sui Fondi strutturali, p. 21 - 5. Prime conclusioni. Alcune considerazioni su un modello di coesione territoriale, p. 23
- 25     II. Sul percorso evolutivo del modello comunitario di intervento
1. Il dibattito sulla costruzione di "modelli" e nuovi sistemi di esercizio congiunto delle competenze, p. 25 - 2. Per un sistema uniforme di governo degli interventi "pubblici" di coesione territoriale in Europa, p. 27 - 3. Sull'evoluzione delle strategie di intervento dei Fondi strutturali comunitari, p. 28 - 4. La proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, p. 34 - 5. Dal riequilibrio alla coesione territoriale. Verso un assetto partenariale delle competenze, p. 38

43	III. Il modello di coesione territoriale europea nel Regolamento (CE) n. 1083/2006: dalla sussidiarietà al partenariato 1. Il regime degli interventi dei Fondi strutturali nel Regolamento (CE) n. 1083/2006. Gli obiettivi prioritari, p. 43 - 2. I principi generali della coesione economica e sociale nel nuovo modello, p. 45 - 3. L'approccio strategico e la programmazione degli interventi, p. 50 - 4. Il sistema di gestione, controllo e sorveglianza, p. 56 - 5. Il metodo della programmazione dei Fondi strutturali: il partenariato istituzionale ed economico-sociale, p. 58
63	Considerazioni conclusive
65	Indice degli autori
67	Indice dei testi normativi
71	Materiali

## Prefazione

*Coesione e Diritto* è una nuova proposta editoriale frutto dell'impegno di una rete di giuristi particolarmente interessati all'uso degli strumenti giuridici al fine di promuovere una società più giusta e, appunto, più coesa, nella quale il diritto venga utilizzato per comporre i conflitti di interessi tenendo sempre in particolare considerazione l'esigenza di evitare qualsiasi forma di emarginazione.

Non si tratta qui semplicemente di proporre un raffinamento dell'ideologia dei servizi sociali, di un *Welfare* più efficace ed efficiente, quanto piuttosto di riaffermare il convincimento, tutto sommato non nuovo, che solo una società più coesa, all'interno della quale tutti sentano di avere un posto e un ruolo, può dirsi autenticamente giusta, e anzi forse solo in questo caso etimologicamente degna di questo nome.

*Coesione e Diritto* è una collana di brevi monografie che intendono affrontare i multiformi aspetti della tematica evocata dal suo stesso titolo, attraversando gli ordinamenti giuridici, le appartenenze statali, le partizioni metodologiche.

L'agile saggio di Adriana Di Stefano che qui si presenta sintetizza i primi risultati di una ricerca sui regolamenti destinati a reggere la programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali europei, veri, indiscussi protagonisti di una strategia di intervento sociale, quella della coesione all'interno dell'edificio comunitario, che rappresenta un punto di riferimento imprescindibile in qualunque riflessione sulla tematica.

Si inaugura così un percorso di indagine che accompagnerà criticamente l'evoluzione della programmazione 2007-2013 e



che l'autrice declina attraverso il modello di una originale interazione fra sussidiarietà e partenariato.

In verità, sussidiarietà e partenariato sono categorie giuridiche presenti nel lessico specialistico dei Fondi strutturali già dalle precedenti edizioni dei regolamenti pertinenti. Ma, è opportuno sottolinearlo, sta qui proprio uno dei punti innovativi del presente contributo. Precisamente nell'evidenziare che, anche se vengono di volta in volta presentati come (e di fatto in parte sono) un semplice aggiornamento della disciplina, in realtà i regolamenti comunitari sul funzionamento dei Fondi strutturali europei costituiscono ogni volta la predisposizione di un "nuovo" modello di interazione, che occorre individuare e ricostruire con le più accorte risorse della interpretazione giuridica.

L'autrice, partendo da questa considerazione, che svolge nella sua riflessione il ruolo pivotale di chiave euristica fondamentale, offre in questo saggio una nuova prospettiva analitica, cogliendo le implicazioni della nuova interazione tra sussidiarietà e partenariato.

Si apre dunque una nuova prospettiva di ricerca destinata a ispirare, sui singoli aspetti della sintesi offerta, analisi di dettaglio e di verifica alla luce di una prassi applicativa ancora *in fieri*.

Rosario Sapienza

# **Coesione e Diritto nell'Unione Europea**

La nuova disciplina dei Fondi strutturali  
comunitari nel Regolamento 1083/2006



## **Introduzione. La politica comunitaria di coesione economica e sociale. Prime note sulla costruzione di un modello\***

L'Unione europea procede oggi ad un rinnovato processo di definizione delle proprie politiche economiche, alla luce dei nuovi sviluppi impressi dalle riforme in atto e dall'allargamento delle frontiere esterne.

In tale prospettiva si inseriscono una serie di iniziative di matrice comunitaria intese a dare un impulso significativo alla soluzione di questioni fondamentali che si sono poste in relazione alla gestione degli interventi di riequilibrio territoriale nel quadro della politica di coesione economica e sociale. I rinnovati assetti di organizzazione di questa politica rispondono così alle sempre riemergenti tentazioni di ripensamenti neoliberisti delle politiche di sviluppo europee, meno sensibili alle esigenze della solidarietà e della sussidiarietà<sup>1</sup>.

La riforma della politica comunitaria di coesione economica e sociale si è riproposta da ultimo come tema centrale ed urgente del più ampio dibattito sul futuro istituzionale europeo, significativo della complessità di un sistema efficace di governo dello sviluppo integrato delle regioni d'Europa.

\* Il presente scritto sintetizza i risultati interlocutori di un più vasto progetto di ricerca, al quale attendo, volto a indagare la complessità dei rapporti interistituzionali che si tessono sulla base del principio di sussidiarietà e in una logica ispirata al modulo organizzatorio del partenariato nell'ambito della strategia di intervento per lo sviluppo attraverso l'azione dei Fondi strutturali. Esso rielabora e aggiorna quanto da me sostenuto in A. Di Stefano, *Le politiche strutturali dell'Unione e europea e il principio di sussidiarietà*, in R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, Giuffrè 2003, p. 51 ss.

<sup>1</sup> Cfr., in generale ed essenzialmente sul piano dell'analisi politico-economica, il c.d. Rapporto Sapir, *Europa, un'agenda per la crescita*, Il Mulino, Bologna 2004, nonché G. Viesti, F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2005; G. Viesti, *Il difficile policy making europeo: la discussione sulla politica regionale e sul bilancio dell'Unione (2001-05)*, in «Studi sull'integrazione europea», 2006, p. 45 ss.

S'impone oggi per questo un ripensamento degli strumenti operativi delle politiche strutturali comunitarie, delle responsabilità dei relativi attori, delle prospettive economico-finanziarie degli sviluppi futuri.

La significativa varietà, dal punto di vista delle condizioni socio-economiche ma anche sul versante della configurazione istituzionale ed amministrativa, dei territori destinatari degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, unitamente alla perdurante complessità di gestione dei processi di sviluppo territoriale comunitari e nazionali, hanno sollecitato un rinnovato impegno politico teso alla ridefinizione degli assetti e degli stessi metodi della programmazione regionale comunitaria. Ciò al fine di rilanciare la cooperazione territoriale ed ulteriormente rafforzare le strategie della coesione.

Su fondamentale impulso della Commissione europea, tale impegno si è tradotto nell'apertura di un "negoziato" articolato su più livelli territoriali e di governo, che, nello scenario dell'imminente allargamento e del riassetto "costituzionale" dell'Unione, ha coinvolto una molteplicità di attori a vario titolo interessati alla determinazione e attuazione della coesione territoriale comunitaria.

La politica comunitaria di coesione si è rimessa dunque in discussione a partire dalla rivalutazione dei principi fondamentali delle precedenti esperienze di intervento (programmazione, partenariato, addizionalità), e nell'intento di regolamentare le gestioni future attraverso modelli coerenti e maggiormente improntati a criteri di semplificazione, proporzionalità, differenziazione, trasparenza.

Ad uno sguardo d'insieme, la disciplina introdotta con il nuovo Regolamento del 2006, pur non abbandonando (ed anzi rafforzando) la visione del modello del 1999, appare idonea ad innescare più efficaci processi di coesione, incoraggiando progettualità positive in capo agli attori territoriali e sociali del procedimento di programmazione in una prospettiva di complessiva integrazione delle strategie comunitarie e nazionali di intervento.