

AA.VV.

L'EUROPA PER I GIOVANI, I GIOVANI PER L'EUROPA

*Riflessioni sulla politica di coesione europea
dal progetto TRUE – TRUsting Europe*

a cura di
Massimo Bartoli

Morlacchi Editore *U.P.*



Coesione, giovani e territori

Introduzione al volume

Il Progetto TRUE – *TRUsting Europe* – ha, tra le sue varie attività, consentito la diretta interazione tra docenti provenienti da otto Atenei italiani, distribuiti capillarmente lungo la Penisola, e circa cinquecento studenti, coinvolti in percorsi formativi dedicati alla Politica di coesione (PC) dell’Unione europea (Ue). Alcuni di questi docenti hanno deciso di cristallizzare i propri contributi nel presente Volume, concepito in formato *open access* per raggiungere la più vasta platea possibile; uno strumento agile, utile per comprendere i fondamenti e le dinamiche della politica europea più vicina ai territori, ma anche per decifrarne talune problematiche.

Come è noto, la PC si prefigge l’incremento delle opportunità di sviluppo economico – sociale volte a ridurre le disparità tra territori e regioni europee, concentrando in particolare le proprie azioni verso le aree meno sviluppate, le comunità periferiche ed i soggetti più fragili.

Le sue basi giuridiche sono piuttosto solide, traendo non solo fondamento dai Trattati istitutivi dell’Unione, in particolare dall’art. 174 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), bensì anche dalla Costituzione italiana attraverso il combinato disposto degli artt. 3 e 119, richiedenti interventi pubblici “speciali”, da parte di ogni articolazione dello Stato ed anche in concorso con le risorse Ue, per la promozione di uno sviluppo

armonico e la rimozione degli squilibri. Nella concezione europea, la Coesione è una politica ad obiettivi di medio termine, chiamata a coinvolgere diversi livelli di governo nazionale (centrali e locali) e che attribuisce un ruolo formale, di primo piano, al partenariato economico e sociale, supportando piani, programmi e singoli progetti sotto la responsabilità, condivisa con la Commissione Ue, di amministrazioni centrali, regionali o locali¹.

Comunicare la PC non è mai un esercizio semplice, spesso nemmeno per gli addetti ai lavori, nonostante che da questa derivino numerose realizzazioni, materiali e immateriali, attuate nei vari territori dell'Unione. Anche se, quindi, i suoi risultati sono potenzialmente sotto gli occhi di tutti, alcune peculiarità di questa politica contribuiscono renderla poco intellegibile e parzialmente comunicabile. Si pensi, ad esempio, alle modalità di funzionamento del suo principale strumento di attuazione, ossia i fondi strutturali, i cui progetti approvati spesso richiedono svariati anni per essere realizzati, rendendosi visibili solo in modalità differite nel tempo, oppure, come precedentemente accennato, su come l'intervento europeo nei territori poggi su di un complesso sistema di *governance* multi-livello, rispetto al quale non è agevole capire, e quindi comunicare, ruoli e attribuzioni degli attori coinvolti. Trattasi poi di una politica regolamentata da svariati provvedimenti europei che, a loro volta, implicano l'adozione di un numero ancora più ampio di disposizioni nazionali e regionali; nonché complicate procedure che prevedono la partecipazione di numerosi attori territoriali tra istituzioni, enti pubblici e soggetti privati².

1 Su tale aspetto, ed in riferimento al consolidamento di una dimensione prettamente urbana della Politica di Coesione europea, v. M. BARTOLI, *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea*, in F. RASPADORI, M. BARTOLI (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017, pp. 21-48.

2 In argomento, *amplius* F. RASPADORI (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio – una proposta operativa*, Franco Angeli, Milano 2021.

Nonostante queste difficoltà, appare indispensabile insistere sulla comunicazione della PC, soprattutto per consentire una crescita generalizzata di consapevolezza su cosa realmente faccia l'Unione, articolandosi con le risorse statali, per scongiurare un'Europa a "macchie di leopardo", realizzando progetti a noi vicini, capaci di migliorare la qualità delle nostre vite e coinvolgerci direttamente in quel grande progetto di integrazione che, per dirla alla Schuman, si basa *in primis* su «(...) realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»³.

Relativamente ai saggi presentati in questo volume, Raffaella Rizzo, con *La bella politica*, ripercorre la storia delle politiche regionali europee e la loro evoluzione in politiche di coesione fino al PNRR, intervistando Gian Paolo Manzella, autore del volume *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU* (2022), pubblicato nella collana Svimez del Mulino.

Il contributo di Fabio Raspadori, *L'importanza di comunicare i fondi europei per il territorio*, affronta direttamente alcune delle suddette problematiche nel comunicare la PC. L'autore ci ricorda come siano tante le regioni europee che usufruiscono, ormai da decenni, dei cosiddetti fondi strutturali, innescando processi di crescita che possono consentire alle aree territoriali più in difficoltà di raggiungere i livelli di sviluppo delle regioni più avanzate. Tali fondi, nel corso degli anni, sono divenuti sempre più cospicui, anche in forza del principio di addizionalità che prevede l'affiancamento di risorse nazionali agli stanziamenti unionali. Gli importanti risultati raggiunti, tuttavia, soprattutto a causa di un'inefficace comunicazione, non sono spesso conosciuti dal grande pubblico. Ciò aumenta sensibilmente il senso di lontananza del cittadino dal processo di integrazione europea non consentendo, al tempo stesso, di esercitare quel sano controllo sociale delle politiche e delle modalità di spesa che,

3 Cfr. Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950, consultabile al link https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it.

grazie alla politica di coesione europea, regione per regione, vengono attuate dagli enti di governo territoriali.

Christian Rossi, con il suo saggio *Le politiche di coesione dell'Unione europea. Un percorso storico e l'azione propositiva del Regno Unito*, si sofferma su uno degli aspetti peculiari della complessa *multilevel governance* europea della coesione, vale a dire il momento politico – negoziale in quel di Bruxelles. Nello specifico, il Prof. Rossi analizza alcuni snodi politici relativi alle posizioni particolari degli Stati membri durante il processo di consolidamento della politica di coesione europea, evidenziando il contributo offerto dalla politica britannica soffermandosi, in particolare, sulle decisioni intercorse tra la fine degli anni Ottanta e primi anni Novanta. Proprio in quel momento, il Regno Unito stava negoziando diversi *opt-out* rispetto agli assunti di Maastricht, mirando a non perdere una cospicua fetta di finanziamenti, necessari soprattutto alle proprie regioni più interne. Attraverso un'attenta consultazione di documenti d'archivio sia dell'Ue che dei *National Archives* britannici, viene qui offerta una suggestiva disamina delle posizioni assunte dai principali attori intervenuti nelle discussioni, evidenziando altresì le discordanze esistenti all'interno del Consiglio europeo, la ricerca di alleati da parte del Regno Unito e, infine, il ruolo di mediazione del presidente della Commissione europea Jacques Delors.

Concentrandosi su un tema cruciale per l'intero sviluppo del nostro paese, Domenica Farinella, con il suo saggio *Dalla Cassa per il Mezzogiorno alle nuove politiche di sviluppo dal "basso": il contributo del Mezzogiorno alle politiche di coesione europea*, evidenzia innanzitutto il contributo italiano al rafforzamento dei principi e dei valori che sono alla base delle politiche di coesione. L'autrice ricorda come in Italia, dal Secondo Dopoguerra fino ai primi anni Novanta, il problema primario del superamento dei divari regionali si sia dapprima concretizzato in una politica d'intervento straordinario per il Sud attraverso la Cassa per il Mezzogiorno, scelta che sancì l'affermarsi della programmazione come metodo «sistematico, unitario e continuativo». La successiva riattribuzione delle politiche

di sviluppo regionale all'amministrazione ordinaria è proceduta parallelamente all'affermarsi della politica di coesione europea e del "paradigma dello sviluppo locale", elementi centrali delle politiche territoriali della cosiddetta "nuova programmazione".

Claudio Di Maio e Raffaele Torino, con il loro saggio *L'evoluzione delle politiche europee riguardanti i giovani. Dai Trattati alla Strategia dell'Unione europea 2019-2027*, ricordano come i giovani costituiscano una parte fondamentale, attiva e propulsiva all'interno della società europea, tale da spingere le Istituzioni unionali a spostare progressivamente la propria attenzione verso le politiche giovanili, intese a favorire lo sviluppo e l'inclusione di differenti formazioni sociali: studenti, lavoratori, sportivi e, in modo più ampio, attori nella loro dimensione politica. Gli autori propongono, in tale contesto, un'analisi ricognitiva sia delle basi giuridiche che delle ultime azioni messe in campo dall'Ue, spaziando dal diritto primario di riferimento agli undici specifici punti della Strategia della Commissione 2019-2027, evidenziando un percorso evolutivo significativo, caratterizzato da un impegno crescente di Bruxelles nei confronti delle giovani generazioni.

Infine, il contributo di chi scrive – la *Politica di coesione e buone pratiche: dalla comunicazione delle opportunità alla valutazione dei progetti realizzati* – propone una riflessione generale intorno ad una nozione spesso poco dibattuta e dai caratteri ancora incerti, ma che rappresenta, di per sé, il momento culminante di un percorso virtuoso di attuazione dei progetti territoriali supportati dalla PC europea. Basandosi su due recenti progetti di ricerca che hanno coinvolto L'Ateneo di Perugia, il saggio propone una duplice lettura della nozione di "buona pratica" rapportabile a due momenti essenziali della dimensione locale della Coesione.

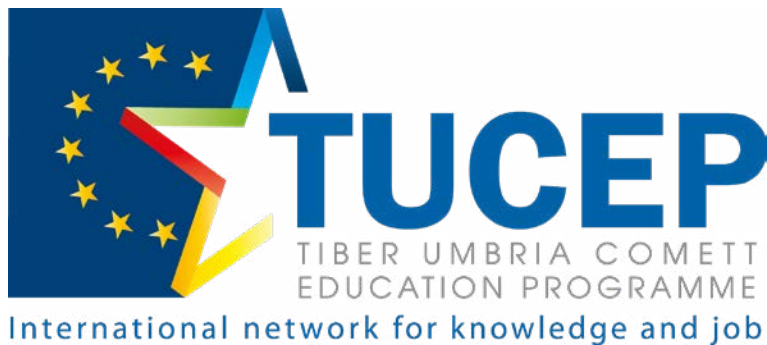
Da un lato, gli oneri di comunicazione sulle opportunità offerte dai fondi strutturali, posti in carico alle Autorità di gestione per la strutturazione dei propri portali Web. Dall'altro, il complicato riconoscimento, secondo parametri oggettivi e condivisi, di buone prassi locali afferenti a progetti realizzati con tali fondi. Una proble-

matica, quest'ultima, che meriterebbe ulteriori approfondimenti e andrebbe al più presto superata sia per raffinare, nel segno della trasparenza e dell'oggettività, le dinamiche dei processi di valutazione *ex post* delle azioni progettuali, ma anche per favorire una comunicazione più puntuale, e potenzialmente più efficace, dei migliori risultati conseguiti nei territori grazie ai fondi europei. Magari invogliando tanto le giovani generazioni quanto quelle "diversamente giovani" a scoprire qualcosa di più sulle opportunità che l'Europa mette a disposizione per il proprio territorio e per la propria crescita personale, sia civica che professionale.

Bibliografia

BARTOLI M., *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea*, in RASPADORI F., BARTOLI M. (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017, pp. 21-48.

RASPADORI F. (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio – una proposta operativa*, Franco Angeli, Milano 2021.



Comunicare la Politica di Coesione dell'Ue e i suoi benefici per i territori dell'Unione, *in primis* alle giovani generazioni, protagoniste delle prossime tappe del processo di integrazione europea. Una sfida colta dal Progetto *TRUsting Europe-TRUE*, le cui attività formative hanno raggiunto circa 500 studenti in tutta la Penisola e coinvolto 12 Università italiane, società di comunicazione e enti di promozione sociale. Il Volume, grazie ai contributi di docenti universitari intervenuti nel Progetto, affronta alcuni specifici aspetti della Coesione europea, dalla sua evoluzione storica fino al consolidamento di uno specifico capitolo per le politiche giovanili, dal suo articolarsi con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno d'Italia fino a una riflessione sulle sue debolezze comunicative e sui processi di valutazione dei risultati ottenuti.

MASSIMO BARTOLI insegna Diritto internazionale proredito presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, dove ha svolto numerose attività di docenza e ricerca in Diritto europeo ed internazionale nei settori delle politiche di Coesione, della concorrenza, del commercio e della sicurezza collettiva.