

di **Elena di Paolo**

pubblicato il 26/01/2021

VERSO UNA NUOVA GOVERNANCE DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE

EUROPEA:

IL RUOLO POTENZIALE DEL PARLAMENTO NAZIONALE

di

ELENA di PAOLO

Abstract

Alla luce dell'evidente difficoltà di utilizzo delle risorse finanziarie europee da parte dello Stato italiano e delle discussioni aperte in Europa per fronteggiare la crisi pandemica in corso, appare necessario avviare una riflessione sugli aspetti che caratterizzano le attuali politiche europee e la loro attuazione a livello domestico¹.

La recente relazione della Commissione Europea sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'Unione Europea pubblicata nel mese di settembre 2020 ha indicato espressamente l'esigenza di rafforzare il livello politico del sistema di governance presente affinché le autorità nazionali dei paesi coinvolti siano *“in grado di esercitare una leadership più strategica a livello ministeriale per colmare il divario tra i forti impegni politici e la capacità delle amministrazioni di darvi seguito”*.²

¹ I recenti dati della Commissione Europea relativi all'utilizzo dei fondi strutturali nel settennato 2014-20, confermano i pessimi risultati del nostro Paese. Nello specifico, le risultanze presentate nel panel *“ESIF 2014-2020: Financial implementation (total cost) by Country”*, mostrano il ranking europeo in termini di spesa dei fondi strutturali d'investimento europei allo stato attuale, nel quale l'Italia si attesta al terzultimo posto in Europa, migliore solo di Spagna e Croazia. Con riferimento all'overview *“ESIF 2014-20: Total EU payments by Country”* pubblicata sul sito della Commissione Europea che mostra le posizioni dei diversi paesi in termini di spesa dei fondi europei, l'Italia si attesta all'ultimo posto del ranking. Fonte dei dati: Commissione Europea: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>. Per quanto concerne i dati relativi all'avanzamento della spesa della CTE, l'ultima Relazione della Corte dei Conti (2019), segnala *“un totale di impegnato a fine 2018 del 57% superiore di circa 20 punti percentuali rispetto al 2017. Ancora molto scarso, anche se in ripresa, il dato dei pagamenti che si attesta appena sopra al 10%”*. In dettaglio, si specifica che *“Tra i programmi oggetto di analisi gli andamenti peggiori sono da riferirsi ai dati della cooperazione esterna alla UE (programmi con Tunisia, Albania e Bacino del Mediterraneo, dove gli impegni arrivano appena a poco più dell'11% e i pagamenti sono prossimi allo zero (0,12%))”*. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, *Relazione Annuale 2019 I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*, 2020. p.154.

² Sono parole del documento, Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE*, Bruxelles, 23.9.2020, COM(2020) 578 final.

In tal senso, la relazione si conclude richiamando la necessità di “*promuovere una titolarità e una volontà politiche più forti*”, affinché le strategie macroregionali possano contribuire in modo sostanziale alla ripresa economica e alla prosperità a medio-lungo termine dei paesi partecipanti.

A tal proposito, l’articolo fornisce un’analisi dell’attuale sistema di governance delle Strategie Macroregionali della Cooperazione Territoriale Europea, che rappresenta uno degli obiettivi della politica di coesione 2014-20.

In particolare, nell’ambito della complessa e articolata struttura di attori stratificata sia a livello nazionale che europeo, il lavoro esamina e considera il possibile inserimento del Parlamento, come figura teleologica al miglioramento delle procedure nazionali in essere.

In dettaglio, l’articolo enuclea i vantaggi derivanti da una nuova e arricchita struttura di governance nelle specifiche azioni di programmazione, sviluppo, informazione e divulgazione nazionale dei progetti di cooperazione.

Vengono analizzati, altresì, i benefici “reputazionali” e di immagine nazionale, risultanti dal buon funzionamento di un rinnovato sistema di autorità e ruoli in materia di cooperazione a livello italiano.

In conclusione, la partecipazione del Parlamento italiano si presta a garantire semplificazioni, accelerazioni e miglioramenti procedurali in misura sistemica, tesi al rafforzamento del principio di partenariato e, al contempo, al reale perseguimento dell’efficacia ed efficienza delle procedure nazionali in materia di Cooperazione Territoriale Europea.

1.1. Inquadramento generale della CTE: dettagli normativi e struttura delle autorità

La terza “*Relazione della Commissione Europea sull’attuazione delle strategie macroregionali dell’UE*” pubblicata nel settembre 2020, fornisce una serie di osservazioni di orientamento prospettico per il successivo settennato di management delle risorse finanziarie, sulla base dell’avanzamento della spesa in materia di Cooperazione Territoriale Europea della programmazione 2014-20³.

Il documento, con riferimento alla governance delle strategie nell’ambito della CTE, precisa, con marcato accento, l’esigenza di rafforzare il livello politico, “*fornendo solidi orientamenti strategici; assicurando la coerenza tra le strategie macroregionali e altre strategie e politiche*

³ Per un primo approccio al tema si v. GÄNZLE S., K. KERN, *A “Macro-Regional” Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Palgrave Studies in European Union Politics, London, Palgrave Macmillan, 2016.

nazionali e transnazionali a livello territoriale/settoriale; garantendo che tutti i coordinatori nazionali e tematici delle strategie macroregionali siano debitamente abilitati e dotati di un mandato chiaro e di risorse adeguate; rafforzando la governance multilivello attraverso l'efficace coinvolgimento dei portatori di interessi regionali/locali e della società civile, inclusi i giovani, nell'attuazione delle strategie macroregionali”.

Al fine di dar seguito a un'analisi teleologica a comprendere i possibili miglioramenti da considerare per la nuova programmazione europea 2021-27, è opportuno volgersi ad analizzare l'inquadramento normativo e i regolamenti che rappresentano il cuore della disciplina della CTE della programmazione 2014-20.

Nel merito, il Regolamento Europeo n. 1299/2013 di base della programmazione comunitaria del periodo 2014-20, disciplina la cosiddetta “Cooperazione Territoriale Europea” (“CTE”), che rappresenta uno dei due obiettivi principali della politica di coesione 2014- 2020⁴.

La politica della CTE mira a incoraggiare le sinergie tra differenti Stati, anche non europei, per favorire forme di collaborazione e un reciproco apprendimento e scambio di conoscenze mediante una serie di programmi comuni, strategie di cooperazione, progetti e reti focalizzati su precisi ambiti tematici quali, ad esempio, l'ambiente, i trasporti, la crescita blu, la ricerca e il turismo.

I dettagli sulle priorità d'investimento, sull'ambito di applicazione, sulle risorse finanziarie previste, sulla copertura geografica, sulla programmazione, la sorveglianza e il controllo dei progetti sono pedissequamente indicati nel summenzionato Regolamento Europeo n. 1299/2013 che, insieme al Regolamento Europeo n. 1302/2013 che modifica il n. 1082/2006 con riferimento ai Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (“GECT”), completa il quadro essenziale normativo di base a livello comunitario in materia di cooperazione territoriale.

⁴La Cooperazione Territoriale Europea (“CTE”) o Interreg, è uno dei due obiettivi della politica di coesione e fornisce un quadro di sostegno per realizzare azioni comuni fra soggetti di diversi Stati membri a livello nazionale, regionale e locale. L'obiettivo generale della CTE è promuovere uno sviluppo economico, sociale e territoriale armonioso nell'insieme dell'Unione. Nello specifico, Interreg ruota attorno a tre assi di cooperazione: transfrontaliera (Interreg A), transnazionale (Interreg B) e interregionale (Interreg C). Fino ad oggi, si sono succeduti cinque periodi di programmazione Interreg: Interreg I (1990-1993), Interreg II (1994-1999), Interreg III (2000-2006), Interreg IV (2007-2013) e Interreg V (2014-2020). Con riferimento ai programmi transnazionali (Interreg B), vi sono quattro programmi nei quali l'Italia è coinvolta quali: Central Europe, MED, ADRIAN e ALPINE SPACE. Nell'ambito degli ultimi due programmi citati, si inseriscono le strategie macroregionali EUSAIR (“EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region”) e EUSALP (“EU Strategy for the Alpine Region”).

Per un maggior approfondimento sul tema: <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/la-cooperazione-territoriale-europea/>.

L'Italia, ad oggi, partecipa a 19 programmi di cooperazione distinti rispettivamente in transfrontalieri, transnazionali e interregionali avvalendosi di una costellata struttura di attori e soggetti coinvolti nell'ambito procedurale, che spaziano dal contesto operativo a quello istituzionale.

Nel merito, il ruolo di autorità nazionale di riferimento per la Commissione Europea e gli altri Stati Membri è attualmente svolto dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, in stretta sinergia con il Dipartimento delle Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCoe), che assume, in estrema sintesi, un ruolo di raccordo e coordinamento tra i diversi soggetti a vario titolo coinvolti nei programmi di cooperazione.

Ogni programma si caratterizza per una propria forma nella struttura delle autorità e, in generale, tra le principali istituzioni coinvolte in materia di cooperazione vi è l'Autorità di Gestione, responsabile dell'attuazione del programma, il Segretariato Tecnico Congiunto, l'Autorità di Certificazione, l'Autorità di Audit, il Comitato di Sorveglianza che sono disciplinate e indicate ai sensi degli articoli 21-25 del CAPO VI denominato "*Gestione, controllo e designazione*" del Regolamento (UE) n.1299/2013.

A livello decentrato e con riferimento alle strategie macroregionali si annoverano, tra le autorità più prossime ai livelli locali e di carattere maggiormente attuativo, i punti di contatto nazionali, gli uffici di coordinamento regionale e un insieme di ulteriori figure specifiche individuate con riferimento alle precise esigenze strategiche.

Inoltre, dal punto di vista istituzionale, anche l'esecutivo nazionale trova una propria rappresentazione nelle sedi d'incontro, discussione e definizione delle scelte strategiche dei diversi programmi in Europa.

Infatti, a titolo esemplificativo e con riferimento allo specifico ramo strategico della CTE in esame, il cosiddetto "Governing Board" ("GB") che delinea l'orientamento "politico" della "European Strategy for the Adriatic-Ionian Region" (c.d. EUSAIR)⁵ e riunisce i membri

⁵ La Strategia Macroregionale Eusair comprende le regioni italiane sia del Sud che del Nord quali: Abruzzo, Basilicata, Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli- Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Provincia Autonoma di Trento, Umbria, Veneto). Per approfondimenti si v.

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionician/.

Diversamente, la Eusalp coinvolge le regioni italiane settentrionali quali la Lombardia, la Liguria, il Piemonte, la Valle d'Aosta, il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le province autonome di Trento e Bolzano. <https://www.alpine-region.eu/eusalp-eu-strategy-alpine-region>.

appartenenti ai diversi paesi coinvolti nell'ambito di tale strategia, vede la partecipazione del Ministro degli Affari Esteri, o di un suo delegato.

Al contempo, nel medesimo gruppo di attori del GB, anche la rappresentanza parlamentare europea è assicurata da un europarlamentare e, altresì, da un membro del Comitato Economico Sociale Europeo ("CESE").

Pertanto, si desume con chiarezza che, tra le caratteristiche che qualificano e contraddistinguono le strategie macroregionali della Cooperazione Territoriale Europea vi è la plurivariegata struttura multilivello delle autorità, sulla quale i diversi piani europei e nazionali si stratificano per consentire la diversificazione delle linee di azione, siano esse di orientamento comunitario o nazionale o, se considerate da un punto di vista funzionale, direzionale od operativo. In tal senso, la multilevel governance *"has made a significant contribution to understanding the nature of governance in the EU"*, nella considerazione di un approccio sistemico di realizzazione delle progettualità e degli interessi condivisi su diversi piani⁶.

L'utilità insita nell'adozione efficace di una struttura multilivello consente di agevolare le azioni delle strategie macroregionali della CTE, disancorandole dai numerosi regolamenti europei applicabili in materia⁷.

Per la corretta realizzazione strutturale multilivello, i diversi piani e soggetti coinvolti nel circuito della cooperazione richiedono l'apertura e il consolidamento di numerose forme di dialogo, interlocuzione e raccordo tra i diversi attori, che devono rispondere al costante imperativo dell'Europa di rafforzamento del cosiddetto "Principio del Partenariato"⁸.

⁶ BACHE I., *Multi-level governance in the European Union*, in D. LEVI-FAUR (edited by), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, 2012, p. 638.

⁷ Il riferimento è alla semplificazione normativa che caratterizza il ramo specifico della CTE delle strategie macroregionali che, differentemente dai programmi di cooperazione così come propriamente intesi, non ha propri regolamenti europei direttamente applicabili alle stesse.

⁸ Il principio di partenariato implica una stretta cooperazione tra la Commissione e le autorità pubbliche degli Stati Membri a livello nazionale, regionale o locale, le parti sociali e gli organismi che rappresentano la società civile. Nel merito, l'Europa ha sostenuto l'importanza del partenariato sin dai primi Trattati della Comunità Europea (artt.138 e 139 del Trattato CE), valorizzando il ruolo in capo alla Commissione Europea della consultazione delle parti sociali e del dialogo a livello comunitario. Tale ruolo di consultazione viene anche richiamato ai sensi dell'art.11 del TUE che specifica, altresì, il mantenimento da parte delle istituzioni del *"dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile"*. La portata del partenariato si è evoluta, ampliata e formalizzata con maggiore incisività con le prime programmazioni in materia di fondi strutturali che hanno fortemente invitato gli Stati e le comunità in essi attive, a favorire l'orientamento partecipativo in vista di una maggior coesione sociale, territoriale e economica tra popoli. Il consolidamento del principio di partenariato con riferimento ai fondi d'investimento strutturali ha trovato una graduale evolutiva formalizzazione mediante il richiamo dello stesso in precisi

Infatti, esso evidenzia l'importanza del "dialogo", del coinvolgimento e della partecipazione "ampia" dei diversi partner e stakeholder nell'intero iter procedurale delle politiche europee in vista dell'efficacia. Tale principio, che affonda le sue radici nell'attenzione comunitaria devoluta al ruolo della società civile "organizzata" e presente nei Trattati sovranazionali, è tuttora di riferimento nella programmazione attuale delle risorse finanziarie dell'Unione e considerato essenziale e teleologico a garantire una buona governance europea.

Alla luce del quadro strutturale sopra illustrato e al fine di rafforzare l'attuale modello di governance e procedurale delle strategie di cooperazione in un'ottica di miglioramento nazionale, appare necessario, analizzare i meccanismi di collegamento tra Politica Comunitaria e Politica Nazionale.

Infatti, con riferimento alla struttura delle autorità delle strategie macroregionali è evidente rilevare i "vuoti" di governance istituzionali ad oggi presenti, che non permettono un soddisfacimento pieno delle istanze nazionali teso a un buon funzionamento nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea.

Infatti, sostanzialmente, sono le numerose specifiche strutture della governance a livello nazionale delle strategie in questione che, riunendosi, stabiliscono le priorità di definizione dei bandi, seguono in base ai rispettivi ruoli, lo sviluppo, la realizzazione progettuale tra paesi e sinergicamente tra loro, volta per volta, analizzano le migliori azioni da porre in essere nel corso del tempo.

Per chiarezza e in estrema sintesi, il consistente numero di attori da coinvolgere, la richiesta di soddisfacimento tematico plurivariegata, le difficoltà di garantire una partecipazione sempre attiva e costante sul tema dei componenti e le tempistiche ristrette di programmazione, delineano inevitabili *gap* nell'organizzazione delle attività decisionali da parte delle strutture attive nel sistema della Cooperazione Territoriale Europea.

Al riguardo, di conseguenza, emerge che le principali istituzioni rappresentative nazionali possano rivestire un ruolo di evidente utilità nell'ambito del processo di consolidamento del principio del partenariato della CTE teso all'efficienza ed efficacia delle procedure nazionali.

documenti ufficiali e istituzionali di programmazione comunitaria come, a titolo esemplificativo l'Accordo di Partenariato e le relative linee guida che ne concretizzano i contenuti, il Position Paper, il Documento di lavoro dei Servizi della Commissione etc. fino ai Regolamenti più attuali, come quello sulle Disposizioni Comuni dei fondi d'investimento strutturali (UE) n. 1303/2013 che, ai sensi dell'articolo 5, ha fornito la base giuridica per il Reg. delegato (UE) n. 240/2014, e le recenti propensioni di codificazione, cui il "Codice di condotta sul Partenariato" ne è diretta rappresentazione.

Le due domande di partenza che spingono a una riflessione sulla potenziale valenza funzionale da attribuire al Parlamento italiano nel circuito strategico delle autorità presenti sono essenzialmente due.

In primo luogo, è opportuno chiedersi il “perché” e quanto sia rilevante attivare le istituzioni rappresentative nazionali nei processi delle strategie macroregionali della Cooperazione Territoriale Europea.

In secondo luogo, è doveroso pensare a “come” il ruolo delle suddette istituzioni rappresentative nazionali possa “arricchire” efficacemente il sistema di governance attuale delle suddette strategie per rafforzare in modo concreto il principio del partenariato.

Le risposte permettono di stabilire i punti iniziali per idealizzare un nuovo modello di costruzione delle strategie macroregionali in questione che tragga avvio dal “perché”, ovvero dalle motivazioni che richiamano l'utilità del coinvolgimento diretto della politica nazionale nel contesto strategico e che, successivamente, si spinga a rilevare il valore aggiunto che un soggetto in più agli attuali, quale il Parlamento, possa concretamente recare in termini di rafforzamento partenariale.

Partendo dal primo interrogativo, l'importanza del ruolo delle principali istituzioni della politica nazionale nel contesto strategico trova la sua giustificazione in più fasi che caratterizzano l'iter procedurale relativo ai progetti della CTE.

Per fornire un breve cenno in materia di cooperazione è importante precisare che ogni progetto segue una serie di fasi che possono essere ricondotte sinteticamente a una fase di programmazione, attuazione, controllo e completamento o realizzazione progettuale, alla quale seguono le diverse azioni di pubblicità del progetto.

Al riguardo, in un'ottica di rivisitazione della struttura di *governance* in essere nella CTE, il ruolo della politica nazionale ben s'inserisce nell'ambito del rafforzamento del partenariato in diverse fasi procedurali in materia di cooperazione, assumendo una funzione di maggior utilità nel momento della programmazione e, altresì, di rilievo per quanto concerne la fase di sviluppo e il momento successivo alla realizzazione dei progetti, prestandosi come collante con i cittadini e le altre realtà istituzionali.

In estrema sintesi, l'insieme dei benefici derivanti dall'inserimento di uno specifico ruolo del Parlamento nazionale nel complesso sistema di autorità presenti nella CTE, può essere distinto essenzialmente in vantaggi di programmazione, d'informazione e comunicazione e, infine,

“reputazionali”, ovvero afferenti l’immagine nazionale del buon funzionamento delle nostre istituzioni percepita dall’esterno.

1.2. I vantaggi del Parlamento nella fase della programmazione delle strategie macroregionali: l’individuazione dei temi prioritari nazionali

Al fine di comprendere l’utilità ravvisabile nella fase di programmazione, è necessario precisare, che i progetti di cooperazione richiamano la necessità di identificare tematiche congiunte tra paesi, anche non europei, al fine di condurre progetti sinergici dai quali conseguire reciproci vantaggi.⁹

Pertanto, in un’ottica di snellimento procedurale, la politica, può per sua natura, creare un ponte di facilitazione tematica a livello nazionale per individuare i temi di maggior urgenza del Paese, ai quali è possibile trovare soluzione mediante un progetto condiviso tra diverse nazioni, anche non appartenenti al gruppo di paesi europei.

Per questo motivo, la politica funge da bussola atta a indirizzare gli attori strategici nazionali sulla valutazione dei temi d’intervento sui quali focalizzare l’attenzione in materia di cooperazione territoriale e a beneficio del nostro Paese.

In tal modo, nell’ambito della complessa struttura multilivello delle strategie macroregionali, l’inserimento del Parlamento nazionale in qualità di rappresentante principale popolare, si presta a essere il soggetto più idoneo a catturare le criticità di maggiore urgenza del paese e a sottoporre le principali tematiche di intervento al circuito di attori nazionali, regionali e, altresì europei, della CTE.

Questi, a loro volta, avranno le basi per identificare in via anticipata una lista di priorità sulle quali avviare le procedure di cooperazione tra paesi.

La rilevanza del ruolo del Parlamento si concretizza nella cattura delle istanze popolari di cui è rappresentante, in particolar modo, quando le tematiche urgenti sollevate attengano parti sociali non appartenenti ai consueti gruppi di stakeholder esterni ai circuiti di attori istituzionali coinvolti nel contesto della CTE in esame.

⁹ Si v. MUZZI F in *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, Federalismi.it p. 3.. L’autore sottolinea il valore aggiunto delle politiche macroregionali che è riconducibile al principio di funzionalità che orienta l’azione dei progetti della Macroregione sulla base dell’*“esistenza di problematiche comuni a più territori, da affrontare secondo un approccio integrato, che permetta di coordinare meglio i programmi (anche quelli già esistenti) e di utilizzare in modo più strategico le risorse disponibili”*.

Vale a dire, che oltre alle categorie di operatori “di settore” direttamente coinvolte negli specifici pilastri settoriali che connotano la struttura delle strategie macroregionali della CTE, è possibile, altresì, dar voce alle minoranze appartenenti a settori trasversali d’intervento, riconducibili ai temi annualmente individuati dal Parlamento.

Per tale ragione, il Parlamento aprirebbe il dialogo anche alle “fette sociali” che potrebbero trovare risposta e vantaggio se considerate all’interno del processo strategico favorendo, allo stesso tempo, l’intrecciarsi di temi trasversali ai pilastri tematici propri della singola strategia macroregionale.

Pertanto, il rafforzamento del partenariato trova la sua applicazione nella creazione di una linea di collegamento tra la politica nazionale, mediante il Parlamento Italiano, e i diversi multilivelli gerarchici delle strategie macroregionali, teleologica a definire un incubatore d’istanze prioritarie e un canale diretto con i cittadini, le istituzioni nazionali e gli organismi europei, utile alla costruzione di nuovi scenari strategici di cooperazione, che facilita la mobilitazione dei paesi interessati a cooperare.

Oltre a un’attività iniziale di *screening* delle priorità tematiche di maggior urgenza sulle quali la politica è chiamata a intervenire e circa le quali può veicolare l’attenzione nell’ambito della CTE, l’azione della politica può essere utile anche se analizzata con riferimento a una funzione preventiva, oltre che di intervento direttamente orientato a risolvere problematiche d’imminente urgenza.

Tale funzione di gestione anticipata dei possibili rischi andrebbe a soddisfare, in particolare, il rispetto del “Principio di Precauzione” di nota derivazione comunitaria al quale, in tal modo, il livello nazionale deve conformarsi¹⁰.

Infatti, l’orientamento di prevenzione si concretizza nell’anticipare l’aggravarsi delle criticità del nostro Paese in materia di salute umana, ambientale e animale che si trovano a uno stadio iniziale di avanzamento o, in casi ancor più estremi, a prevenire il presunto verificarsi di possibili “calamità” future che possano interessare territori di Stati limitrofi.

A titolo esemplificativo, l’avanzamento della contaminazione della vegetazione del batterio della “Xylella fastidiosa” che, ad oggi, non ha trovato ancora un risposta d’intervento governativa concreta e risolutiva, potrebbe rappresentare un’ipotesi di azione preventiva politica, se considerata

¹⁰ Per maggiori approfondimenti sul Principio di Precauzione con riferimento alla sua applicazione articolata sui due livelli rispettivamente unionale e statale, si v. TITOMANLIO R., *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2018, Torino.

alla luce degli strumenti della cooperazione territoriale condivisi tra i diversi paesi europei coinvolti dal batterio oltre all'Italia.

1.3. I vantaggi del Parlamento nazionale con riferimento all'informazione, comunicazione e all'immagine nazionale nell'ambito della CTE

In aggiunta alla funzione d'individuazione delle principali tematiche nazionali, il ruolo del Parlamento può riconoscere una valida utilità anche con riferimento all'ambito della comunicazione degli aspetti delle strategie macroregionali della CTE da rendere noti alla cittadinanza, alle istituzioni e ai soggetti interessati all'esecuzione dei progetti di cooperazione in Italia.

Al riguardo, analizzando l'essenza funzionale del Parlamento, è necessario precisare che, tra i principali compiti che dovrebbe assolvere la politica con le sue istituzioni centrali, vi è quella ascrivibile alla diffusione delle informazioni, intesa in termini di "riscontro" e risposta delle azioni politiche messe in campo nei confronti degli "stakeholder" e degli osservatori, sia esterni che interni alle Camere.

E' possibile, nel merito, individuare tre tipi di potenziale utilità e vantaggi correlati al concetto di "informazione" e diffusione della conoscenza in materia di Cooperazione Territoriale Europea, rispettivamente distinti sulla base dei benefici rilevabili, ossia se diretti, in primo luogo, ai cittadini; in secondo luogo, ai membri delle Camere stesse e, dunque, conseguentemente ai partiti; in terzo luogo, alle istituzioni europee. In ultimo, sebbene non per importanza, si evidenziano anche i benefici ottenibili nei confronti del nostro Paese dall'esterno e direttamente conseguenti al buon funzionamento sistemico generato dai suddetti vantaggi.

Infatti, i concetti di democrazia rappresentativa, di mandato elettorale richiamato dalla Costituzione ai sensi dell'articolo 67 e di elezione in senso lato, permettono di evocare la responsabilità dei membri delle Camere che il corpo elettorale affida agli eletti. Nello specifico e in buona sostanza, per un determinato lasso temporale, elettori ed eletti costruiscono un ponte di fiducia, che punta a essere riconfermato costantemente sulla base delle risposte fornite e restituite dai secondi verso i primi.

Per tale ragione, nell'ambito della funzione dell'istituzione in questione, la corretta comunicazione assume rilievo, parallelamente, all'importanza che il concetto di "informazione esterna" assume nel complesso iter procedurale dei progetti di Cooperazione Territoriale Europea.

La comunicazione e informazione, difatti, nello specifico ramo della CTE in esame, si estrinseca, essenzialmente, nel fornire i dettagli delle progettualità e, in particolare, veicolare le “buone prassi” emerse dalle diverse esperienze tra diversi paesi, anche non europei¹¹.

Pertanto, volgendo uno sguardo alla procedura dei progetti delle strategie macroregionali nel suo complesso e all’importanza di trasmettere e favorire la conoscenza della CTE nei suoi avanzamenti da parte degli eletti, emerge che gli effetti dell’utilità del Parlamento, essenzialmente, sono visibili anche “*on going*”, ovvero nelle fasi di sviluppo delle progettualità.

Infatti, un aspetto di rilievo da indicare risiede sulla considerazione che la promozione e l’individuazione di temi di urgente intervento da parte del Parlamento se, a loro volta, recepiti e sviluppati concretamente dagli attori a vario titolo coinvolti nella CTE, indurrebbe il Parlamento a mantenere, nel corso del tempo, un’incisiva attenzione sulla conduzione delle attività progettuali.

Tale constatazione punta a segnalare che lo *screening* di priorità tematiche è l’anello di congiunzione delle fasi di realizzazione e, altresì, successivamente, d’informazione e divulgazione dei risultati progettuali all’esterno.

Pertanto, l’interesse del Parlamento alla buona riuscita degli interventi porterebbe tale istituzione a mantenere necessariamente vivo e saldo il legame con gli altri attori istituzionali, in particolar modo, se le specifiche tematiche da questo sollevate necessitano di un’azione rapida e mirata, in ragione, ad esempio, di momenti elettorali imminenti.

In questo modo, l’intero complesso strategico di attori così prefigurato rafforzerebbe il sistema del partenariato in essere producendo benefici sistemici.

Inoltre, nell’ambito dei vantaggi, l’attenzione alle progettualità da parte dell’istituzione nazionale suddetta favorirebbe una maggiore e continuativa conoscenza, divulgazione e comprensione delle procedure nell’ambito della CTE, per mostrare le effettive opportunità delle strategie macroregionali e delle “*best practices*” che, grazie alle sinergie tra nazioni diverse spesso non europee, sono la risultante di processi di apprendimento condivisi tra paesi, spesso d’indubbia portata innovativa¹².

¹¹ L’attuale divulgazione dei progetti delle strategie macroregionali della CTE si rileva, principalmente, con la pubblicazione delle iniziative nelle specifiche sezioni dei portali dei rispettivi programmi. A titolo esemplificativo, per quanto concerne le strategie EUSAIR e EUSALP si v. <https://www.adrioninterreg.eu/index.php/projects/adrion-short-stories/> e <https://www.alpine-region.eu/projects>.

¹² Si v. la *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull’attuazione delle strategie macroregionali dell’UE*, Ricerca/Innovazione, Bruxelles, 23.9.2020, COM(2020) 578 final, nella quale la Commissione Europea

Oltre che sotto forma di risposta alla cittadinanza e alle sue esigenze, il versante della comunicazione deve essere interpretato anche all'interno della stessa istituzione parlamentare, ossia con riferimento ai suoi componenti e partiti che la caratterizzano.

Nello specifico, considerare di mettere a conoscenza le realtà interne alle istituzioni parlamentari nazionali, con esattezza e in modo puntuale, delle azioni italiane in ambito CTE operativamente condotte dalle strutture multilivello esistenti, consentirebbe l'aggiornamento di quanto accade in un settore strategico per l'Italia nelle sedi istituzionali del Parlamento ai membri stessi delle Camere e, di riflesso, ai partiti.

Infatti, la maggiore conoscenza dei diversi aspetti che caratterizzano il sistema di risorse europee appartenenti a un settore di finanziamento di "nicchia" e scarsamente noto in seno al Parlamento, favorirebbe una maggior comprensione della materia della CTE da parte dei suoi componenti, utile, in particolare, nei momenti d'interrogazione dell'esecutivo nazionale, degli esponenti di Governo, come ad esempio il Ministro degli Affari Esteri che è direttamente coinvolto nella governance di alto livello sovranazionale di alcune strategie, come la EUSAIR.

Per questa ragione, il costante dialogo del Parlamento con gli attori istituzionali nazionali della CTE consente agli esponenti parlamentari di divulgare con costanza gli avanzamenti progettuali all'interno ed esterno dell'istituzione stessa, favorendo la conoscenza di ambiti settoriali nuovi che spinge a rafforzare l'idea di una realtà parlamentare impegnata fattivamente a realizzare il benessere nazionale.

Il raccordo coeso delle forze di azione nazionali inserite nel circuito strategico dei programmi di cooperazione permette di avviare un "dialogo" e un confronto con gli organismi impegnati a livello europeo caratterizzati, in tal modo, da un più celere scambio di informazioni e dalla definizione strutturata dell'organizzazione dei ruoli nei momenti decisionali di incontro sovranazionali.

specifica che: *"Le strategie macroregionali sostengono, tra le altre cose, la capitalizzazione delle conoscenze e la condivisione della ricerca e dell'innovazione, in particolare attraverso centri che operano nella regione alpina e la rete di coordinamento per il finanziamento della regione del Danubio (Danube Funding Coordination Network). Promuovono inoltre strategie di specializzazione intelligente sostenendo piattaforme di innovazione e cluster di PMI transnazionali[...]. A tale riguardo, le strategie macroregionali hanno favorito lo sviluppo sostenibile dell'economia blu (analogamente alle strategie per i bacini marittimi), contribuendo ad esempio ad accrescere le conoscenze in materia di "bioeconomia blu" attraverso una piattaforma specifica nella regione baltica e a migliorare il trasferimento delle conoscenze sulle tecnologie blu nella regione adriatica e ionica".*

Si intende constatare, nel merito, che il ruolo del Parlamento così concepito, fungerebbe da strumento teso a restituire ai cittadini un'immagine di "buon funzionamento istituzionale" che andrebbe a indebolire la visione di quella parte della collettività scettica nei confronti dell'Europa e dei suoi meccanismi di erogazione delle risorse finanziarie.

In particolare, quando si richiama l'idea di "buon funzionamento" degli apparati istituzionali nazionali non si intende esclusivamente e con evidente superficialità, fare riferimento al lato dell'implementazione dei processi "*on going*" dei programmi di cooperazione ma, altresì, estendere la visione verso l'iter procedurale considerato nel suo complesso, sin dalla fase di programmazione e di cattura delle istanze sollevate dal Paese, sulle quali invitare le strutture di governance domestica della CTE in esame a soffermarsi negli incontri istituzionali di raccordo delle esigenze nazionali con i paesi esterni coinvolti.

Infatti, di fase in fase, l'intrecciarsi di rapporti fra le autorità di più livelli, sia sul piano nazionale che europeo, porta a delineare una nuova impostazione strutturale, produttiva di esternalità positive atte a consolidare quel sistema "reputazionale" dei cittadini verso l'Europa, che il nostro Paese deve riaffermare con forza.

Allo stesso tempo, i benefici d'immagine nazionali finirebbero per essere, in via conseguente, anche percepiti a livello sovranazionale.

In tal modo, il Parlamento si mostrerebbe portavoce fattivo e concreto della politica di miglioramento con riferimento alla divulgazione delle progettualità realizzate, rafforzando non solo la considerazione del cittadino verso il suo operato ma, in particolare, ripristinando, di riflesso, un'immagine verso l'Europa del Parlamento italiano, interessato a intervenire e a prestarsi a supporto di un tema nuovo di orientamento comunitario, come la CTE.

Conclusioni

Il quadro sovraesposto mostra le motivazioni alla base della potenziale utilità derivante dal considerare il Parlamento nazionale come parte attiva di azione nei diversi momenti procedurali delle strategie macroregionali della CTE.

In primo luogo, il "vuoto istituzionale" che attualmente è presente nel momento della programmazione ascrivibile all'individuazione delle priorità tematiche dello stato italiano godrebbe di evidenti accelerazioni procedurali, grazie all'intervento del principale attore della politica nazionale, per sua natura interessato a catturare le istanze provenienti "dal basso".

Nel merito, le efficienze che si produrrebbero a livello organizzativo andrebbero a colmare le forme di “dispersione” proprie del momento d’identificazione dei temi che le attuali autorità coinvolte inevitabilmente oggi scontano.

La dispersione organizzativa in questione, infatti, può ricondursi, ad esempio, al consistente numero di attori presente da coinvolgere, alla richiesta di soddisfacimento tematico plurivariegata, alle difficoltà di garantire una partecipazione sempre attiva e costante sul tema da parte dei referenti strategici o, altresì, ai tempi di programmazione ristretti che spesso non consentono con facilità, efficienza ed efficacia, l’organizzazione dei lavori iniziali da parte delle strutture appositamente preposte della CTE.

Oltre ai benefici afferenti alla programmazione, i vantaggi legati all’informazione e comunicazione dei risultati progettuali e “reputazionali” non possono essere considerati di rilevanza inferiore ai primi succitati.

Nel complesso, infatti, l’azione del Parlamento così idealmente prefigurata, ne uscirebbe rafforzata, divenendo maggiormente conscia e responsabile in merito alle nuove politiche europee presenti e, di conseguenza, pronta e capace di “restituirle” correttamente ai cittadini e agli organismi comunitari, costruendo un’idea nazionale fattiva e tesa all’efficienza.

Pertanto, l’effettiva partecipazione del ruolo politico delle istituzioni chiave del nostro Paese quali la Camera dei Deputati e il Senato, arricchirebbe la struttura multilivello esistente senza creare ridondanze funzionali o sovrapposizioni superflue procedurali.

E’ desumibile che sia sotto l’aspetto della programmazione che della divulgazione e scambio dei dati sulla CTE, seppur non sempre in modo diretto, riaffiora il complesso mondo a sostegno del rafforzamento del partenariato. Nello specifico, è dai dati e dalle “istanze dal basso” che si fonda, trae avvio e poi sviluppo il processo decisionale che consiste essenzialmente nei momenti di definizione congiunta tra attori nazionali e *partner* cooperativi delle scelte relative ai temi sui quali appare appropriato orientare i bandi.

Pertanto, in via conseguente, il principio del partenariato nelle strategie macroregionali della CTE in Italia ne uscirebbe rafforzato secondo una nuova impostazione procedurale e in una rinnovata accezione, che salda il concetto di coesione tra istituzioni coinvolte, e teleologica a rendere efficiente l’intero sistema procedurale, in ossequio ai richiami dei principi di derivazione europea.

ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

In conclusione, dallo scenario così determinato e alla luce di un'utile rivisitazione dell'attuale struttura della CTE, non rimane che affermare che l'inserimento del Parlamento nazionale come cerniera e fulcro tra cittadini, attori nazionali e comunitari, apporterebbe notevoli benefici al nostro Paese, rafforzando e consolidando il principio del partenariato che, in tutta la sua portata applicativa e concreta, tenderebbe a fissare evidenti passi per definire un percorso procedurale di efficacia ed efficienza¹³, atto concretamente a *“promuovere una titolarità e una volontà politiche più forti”*.

¹³L'articolo 97 della Costituzione italiana cristallizza i corollari cardine e ispiratori alla base dell'attività amministrativa. Nello specifico, il principio del buon andamento si articola nei principi di efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi), efficienza (miglior rapporto tra risorse e risultati) ed economicità (miglior rapporto tra il costo di risorse e mezzi e gli obiettivi).