Università degli studi di Catania
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Tesi di dottorato in Scienze Politiche XXXV Ciclo

LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA: IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA E IL RUOLO DELL'ASSISTENZA TECNICA

DOTTORANDO

Francesco Parasiliti

RELATORE

Chiarissimo prof. Carlo Pennisi

COORDINATORE

Chiarissima prof.ssa Stefania Mazzone

Esame finale 2024

Al sorriso di Tommy

Indice

Abstract 7

Introduzione 9

Capitolo I: la costruzione di una pubblica amministrazione europea nei termini della politica di coesione 13
Teorie dell'UE 13
L'approccio sociologico negli studi sull'UE 19
Stato dell'arte: dottrine economiche e politologiche. 26
Le tre componenti della coesione: economica, sociale e territoriale. 38
Il quadro teorico di riferimento 52
Metodologia e Piano di lavoro 82

PARTE I: INTEGRAZIONE EUROPEA E POLITICA DI COESIONE. ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE DELL'UE 90

Capitolo II: Dal Trattato di Roma alla fine della guerra fredda 93
L'inserimento della politica regionale nell'agenda comunitaria 96
L'istituzione del FESR 99
La riforma del 1984 107
I programmi mediterranei integrati 111
L'Atto Unico Europeo e la "coesione economica e sociale" 114
La Commissione Delors e la riforma dei fondi strutturali 115

Capitolo III: dal Trattato di Maastricht ai nostri giorni 121
Il Trattato di Maastricht 123
La riforma del 1993 128
La politica di coesione alla prova dell'UEM e dell'allargamento 130
I Trattati di Amsterdam e di Nizza 132
Agenda 2000 133
Il periodo di programmazione 2000-2006 134
2007-2013: Il trattato di Lisbona e la Coesione a 27 141
2014-2020: la politica di coesione in risposta alla crisi economica e finanziaria 143
La cooperazione territoriale europea 145
Coesione e politica economica 152
Prime riflessioni sulla risposta dell'UE alla crisi del 2020 158
Un primo bilancio 166

PARTE II: IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 175

Capitolo IV: Una panoramica sulla Politica di coesione in Italia 177

Capitolo V: Pubblica amministrazione, Quality of government e Administrative Capacity Building. 197
Il Quadro concettuale 197
Il processo di capacity building 208

Capitolo VI: Gli strumenti per il rafforzamento della capacità amministrativa nel periodo di programmazione 2014-2020 219
La capacità amministrativa nell'Accordo di partenariato 2014-2020 222
Il Piano operativo nazionale (PON) "Governance e capacità istituzionale" 227
I Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) 238

Il caso del MIT 248
Il caso della Regione siciliana 255

Capitolo VII: Il ruolo dell'Assistenza tecnica (AT) **266**
Una panoramica dell'AT per la Politica di coesione 2014-2020 in UE e Italia 268
Rischi e opportunità del ricorso all'Assistenza tecnica 278
Casi Studio (MIT e Regione Siciliana) 283
Alcune considerazioni finali 304

CAPITOLO VIII: POLITICA DI COESIONE 2021-2027 E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR), UN QUADRO COMPARATO. 307
Il quadro regolamentare 308
Comparazione di processi e strutture a livello UE 311
Il sistema di gestione in Italia 314
Il rafforzamento della capacità amministrativa 317
Gli indicatori di performance e di risultato 321

Conclusioni **323**

Ringraziamenti **329**

Appendice interviste **330**

Bibliografia **378**

Abstract

Il processo di integrazione europea è stato accompagnato dalla necessità di ridurre i divari socioeconomici tra le regioni e i territori degli Stati membri. La politica di coesione dell'UE rappresenta, dunque, lo strumento principale per raggiungere questo obiettivo, attraverso programmi di investimento che mirano a promuovere e garantire lo sviluppo armonioso dell'Unione. In tale contesto, il presente lavoro si propone, innanzitutto, di elaborare una rassegna sulla nascita e sull'evoluzione della Politica di coesione lungo le tappe del processo di integrazione europea, attraverso un'analisi documentale volta a comprendere il ruolo di tale politica nel sistema europeo. In secondo luogo, posto che il successo della Politica di coesione dipende, in buona parte, dalla capacità degli Stati membri di gestire efficacemente i Fondi strutturali, la ricerca si concentra sugli strumenti di rafforzamento della capacità amministrativa predisposti nel ciclo di programmazione 2014-2020. Attraverso l'analisi della letteratura rilevante e di alcuni casi studio, si esploreranno sia le dinamiche e i processi di *capacity bulding* sia i rischi e le opportunità legate all'Assistenza tecnica, cercando così di migliorare la comprensione del ruolo di tale strumento nell'ambito dell'attuazione dei programmi di investimento.

The process of European integration has been accompanied by the necessity to reduce socioeconomic disparities among the regions and territories of the Member States. Therefore, the EU cohesion policy represents the main instrument to achieve this goal, through investment programs aimed at promoting and ensuring the harmonious development of the Union. In this context, this research aims, firstly, to develop a review on the birth and evolution of the Cohesion Policy along the stages of the European integration process, through a documentary analysis aimed at understanding the role of such policy in the European system. Secondly, given that the success of the Cohesion Policy largely depends on the ability of Member States to effectively manage the Structural Funds, the research focuses on the tools for strengthening administrative capacity prepared in the programming cycle 2014-2020. Through the analysis of relevant literature and some case studies, both the dynamics and processes of capacity building and the risks and opportunities related to Technical Assistance will be explored, thus seeking to improve understanding of the role of such instrument in the implementation of investment programs.

Introduzione

La presente ricerca, dedicata ai fondi strutturali e di investimento europei e alle politiche di coesione in Italia, nasce dal desiderio di approfondire, in un contesto caratterizzato da una moltiplicazione di crisi in Europa, un tema di particolare centralità e attualità il cui destino appare intrecciarsi con quello del più ampio progetto di integrazione europea. Difatti, nel momento in cui tale ricerca è stata pensata, ovvero nell'estate del 2019, la rilevanza dell'intervento regionale era attribuibile alla presenza di strascichi della crisi economico-finanziaria. Tuttavia, almeno due nuove crisi hanno esacerbato il rischio di *shock* asimmetrici e hanno richiesto un rinnovato e consistente intervento da parte dell'Unione. La prima, quella pandemica, ha visto l'istituzione del Dispositivo per la ripresa e resilienza che finanzia il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il piano si focalizza sia su tematiche classiche dell'intervento regionale quali le infrastrutture, l'istruzione e le divergenze regionali, sia su nuovi ambiti di investimento quali le "transizioni" digitale ed ecologica[1]. La seconda circostanza, ovvero la guerra in Ucraina e la conseguente crisi energetica, rappresenta certamente un fenomeno acceleratorio di processi già in atto verso la conversione energetica e l'interesse verso fonti rinnovabili che riducano la dipendenza verso Stati terzi. In tal senso, sono state aggiunte risorse di cui al programma RePowerEU[2].

Questo interesse di ricerca è stato accompagnato dall'opportunità di poter osservare la materia anche da un punto di vista pratico essendo in forza presso l'Unità di missione per l'attuazione del PNRR del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Fortuita è stata, invece, l'opportunità di studiare questo tema nel momento in cui diverse fasi e cicli della programmazione europea prendevano forma o andavano a definirsi. In questo senso, particolarmente interessante è stato trovarsi, quasi in simultanea, lungo percorso di chiusura del ciclo di programmazione passato (2014-2020), i negoziati e l'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027, nonché nella definizione e attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. La possibilità di verificare "sul campo" come vengono programmati, gestiti, monitorati, controllati e rendicontati una buona parte degli Investimenti PNRR finanziati dall'Unione europea è stato un valore aggiunto allo studio teorico, che mi ha

[1] Regolamento (UE) 2021/241 e PNRR-Italia
[2] Regolamento (UE) 2023/435 che modifica il Regolamento (UE) 2021/241.

permesso di riflettere e vivere, con specifico riguardo agli aspetti di natura amministrativa e contabile, il funzionamento delle pubbliche amministrazioni deputate all'attuazione delle politiche strutturali e le relative problematiche.

Come noto i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) assorbono circa un terzo del bilancio comune dell'UE e concorrono con le proprie risorse al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, ovvero alla riduzione delle disparità fra le diverse regioni dell'Unione, con l'obiettivo di garantire uno sviluppo armonioso. Lo scopo di tali interventi è, dunque, quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni dell'UE, favorendo la convergenza delle regioni più svantaggiate e supportando con appositi stanziamenti le zone rurali e quelle interessate da una transizione industriale, nonché quei territori che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali zone insulari, transfrontaliere e di montagna (art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Come da quanto sopra descritto attualmente, in Italia, la chiusura del ciclo 2014-2020 vede la disponibilità totale di circa 54 miliardi di euro[3], il nuovo ciclo 2021-2027 riporta circa 43 miliardi euro di finanziamenti europei[4], mentre il PNRR ha una composizione di circa 191 miliardi fra prestiti e sovvenzioni[5].

Da questi dati si mette già in evidenza la centralità della materia che si intende indagare. Difatti, tali fondi costituiscono per gli Stati membri dell'Unione, soprattutto per Polonia e Italia, sia una sostanziale fonte finanziaria per le proprie politiche pubbliche, sia una "modalità o uno strumento" di attuazione delle stesse vincolate alla disciplina dei regolamenti e di altre fonti di diritto comunitario. D'altronde tutte le fasi del ciclo di *policy*, sin dalla formazione e programmazione, presentano rapporti fra istituzioni formali di vari livelli (europeo, nazionale, regionale e locale). Si pensi a titolo esemplificativo a: negoziati fra istituzioni europee e ruolo svolto dagli stati in sede di Consiglio europeo e Consiglio

[3] Di cui, dall'Accordo di partenariato, circa 45 mln di euro di risorse europee e 19 di cofinanziamento nazionale (Cfr. Decisione di esecuzione C(2014) 8021 e Decisione di esecuzione C(2018)598). A questi si aggiungono le risorse pari a 14,4 mld derivanti dall'iniziativa REACT-EU, di cui 9 miliardi di euro destinati al Mezzogiorno. Questo dato non considera anche la programmazione italiana di cui al Fondo sviluppo e coesione (risorse pari a circa 69 miliardi)

[4] Come da Accordo di partenariato, approvato il 19 luglio 2022, che vede anche un cofinanziamento nazionale di euro 32 miliardi, per un totale di 75 miliardi di euro.

[5] Sebbene il PNRR non possa essere considerato propriamente intervento regionale di cui ai regolamenti dei fondi strutturali, l'art. 175 del TFUE costituisce la base giuridica del Dispositivo. Inoltre, il PNRR dello Stato italiano prevede una priorità trasversale di assegnazione delle risorse territorializzabili per almeno il 40% alle regioni del Mezzogiorno.

dell'UE; Programmazione nazionale, Semestre europeo, stesura dei Piani operativi e degli Accordi di partenariato; Gestione condivisa a livello nazionale secondo le logiche del management pubblico, dell'auditing anche europeo. Per cui le politiche vengono attuate a livello decentrato o almeno con una filiera di attuazione decentrata; Sistemi di monitoraggio; Rendicontazione e legame con il circuito finanziario UE-Stati membri.

Tuttavia, il dibattito sull'utilità e sull'efficacia dell'intervento regionale si è fatto negli ultimi anni particolarmente acceso: da una parte alcuni sottolineano come, dopo oltre trent'anni di politiche di coesione e ingenti risorse impiegate, non si siano realizzati, in molti territori dell'Unione europea, apprezzabili risultati in termini di convergenza; altri, invece, sostengono che tali risorse abbiano svolto, soprattutto nei periodi di recessione, un'indispensabile funzione suppletiva degli investimenti pubblici degli Stati membri, contribuendo a ridurre in maniera significativa gli effetti dell'instabilità finanziaria nelle aree svantaggiate.

Difatti, prescindendo dalle diverse opinioni in merito, la crisi economica scoppiata nel 2008 e il regime di *austerity* sui conti pubblici hanno acuito le spinte nazionalistiche interne agli Stati membri, innescando una forte critica sull'operato delle Istituzioni dell'Unione europea e sulla loro reale capacità di realizzare compiutamente gli obiettivi della politica regionale. Le vicende legate alla Brexit sono certamente il simbolo più emblematico di un malessere generalizzato che sta attraversando l'Europa e che mette in discussione non solo gli interventi strutturali, ma anche la stessa esistenza dell'Unione europea.

In questo contesto, si sono ampliati gli obiettivi perseguiti dall'intervento regionale che hanno abbracciato, oltre la convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo, anche altre priorità quali la tutela dell'ambiente, la salvaguardia del clima, lo sviluppo delle nuove tecnologie ecc. Questo fenomeno ha comportato una crescente complessità della programmazione e delle sue regole, nonché una composita articolazione delle modalità di finanziamento, dei sistemi di rendicontazione, dei meccanismi di controllo e monitoraggio, che richiedono sempre maggiori competenze organizzative, amministrative e gestionali dei programmi.

Con specifico riferimento all'attuazione della politica regionale in Italia, il quadro appare ancora più problematico. Infatti, la persistenza di condizioni macroeconomiche sfavorevoli, quali l'ingente debito pubblico, la debole crescita, l'elevata pressione fiscale, i

bassi livelli di occupazione, condizionano in modo negativo gli effetti dell'impiego delle risorse europee e nazionali finalizzate alla coesione economica, sociale e territoriale.

Inoltre, l'attuazione degli interventi strutturali sembra scontrarsi con criticità di carattere organizzativo e gestionale delle Istituzioni preposte. Tali fattori costituiscono, in particolare, i nodi principali e irrisolti della mancata convergenza delle regioni del Mezzogiorno, le quali restano non solo le regioni maggiormente arretrate della Penisola italiana, ma anche nel loro insieme, la più grande area in ritardo di sviluppo d'Europa.

Tali criticità vengono confermate anche da recenti dati forniti dall'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), che vedono l'Italia al secondo posto per ammontare di risorse assegnate e al penultimo per implementazione della spesa[6]. In tal senso, l'Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea, rilevando una tendenza all'aumento delle disparità con riferimento alle regioni del Mezzogiorno, sembra inserirle nel novero dei territori affetti dalla trappola dello sviluppo. Tale dato potrebbe spiegare il motivo per il quale l'intervento regionale abbia avuto successo nei paesi dell'Europa orientale, mentre negli Stati dell'Europa meridionale, ovvero Italia, Grecia, Spagna e Portogallo, la dinamica di sviluppo e convergenza ha progressivamente subito una battuta di arresto, verificandosi una condizione di stagnazione successivamente al raggiungimento di livelli medi di reddito[7].

[6] Si veda il rapporto "La politica di coesione in Italia" della Camera dei Deputati, n.21 del 14 marzo 2023.

[7] Relazione sulla politica di coesione, Ministro per il Sud 2023: *Terminata la prima fase dell'investimento primario, infatti, in queste regioni non si è stati in grado di riorientare gli investimenti, spostandoli dalle infrastrutture di base verso il finanziamento di nuove necessarie condizioni abilitanti dello sviluppo, come la formazione altamente qualificata, l'innovazione, il miglioramento della qualità dei servizi e delle amministrazioni locali, requisito fondamentale per far fronte al deficit di qualità della "governance" che rischia di compromettere il raggiungimento degli obiettivi core di queste politiche.* Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e PNNR, *Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020*, 15 febbraio 2023.

Capitolo I: la costruzione di una pubblica amministrazione europea nei termini della politica di coesione

Teorie dell'UE

Qualsivoglia studio che abbia come oggetto l'Unione europea non può prescindere dalle teorie che hanno accompagnato il processo di integrazione europea. Tali diverse impostazioni teoriche tentano di concettualizzare la genesi, il percorso e l'esito dell'integrazione europea. Certamente l'importanza di tali aspetti si registra nella difficoltà di definire l'Unione europea nei classici cardini del diritto internazionale o del diritto pubblico e costituzionale, dato che ha trovato conferma nell'autonomia e differenziazione del diritto dell'Unione europea e più in generale nei c.d. "EU studies". Difatti, la dottrina giuridica si è spesso interrogata sulla natura dell'Unione europea, tanto da ipotizzare l'esistenza di un *tertium genus* fra Organizzazione internazionale e Stati sovrani. Aldilà della difficile definizione in dottrina, è pacificamente riconosciuto come l'ordinamento dell'Unione europea sia derivato rispetto a quello internazionale, purtuttavia esso, nel suo complesso, presenta delle caratteristiche talmente originali e peculiari da non poterlo assimilare né con le tante Organizzazioni internazionali, né con qualsivoglia modello di unioni di Stati realizzatosi storicamente. Come sottolineato da R. Adam e A. Tizzano[8], l'Unione europea presenta delle caratteristiche più simili a quelli di un'entità statale, rispetto a quelli tipicamente ascrivibili a un'Organizzazione internazionale. In altri termini, molti studiosi osservano come l'Unione si fondi su principi e regole più vicini al diritto interno rispetto al diritto internazionale. In effetti, l'Unione è dotata di una propria struttura giuridico-istituzionale, di una propria "costituzione", di un insieme di valori e principi, così come di un sistema di garanzie giurisdizionali e di estese competenze storicamente attribuibili al piano interno.

Allo stesso tempo, tale ordinamento risulta autonomo rispetto sia all'ordinamento internazionale sia rispetto a quelli degli Stati membri. Tale interpretazione fu più volte sostenuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, si pensi ai casi Van Gend & Loos del 1963 e al caso Costa c. Enel del 1964. Dunque, operando nel territorio degli Stati membri, ecco che l'ordinamento dell'UE si rapporta con quelli statali, tanto da poter

[8] Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, III edizione, 2020.

parlare, comunemente, di "europeizzazione" delle molteplici branche del diritto interno. In tal senso, gli eventuali conflitti fra gli ordinamenti vengono risolti con il principio del primato dell'ordinamento dell'UE, instauratosi nella prassi. Altrettanto essenziale è il principio di leale cooperazione (art. 4 TUE), tramite il quale vengono assicurati l'efficacia diretta di alcune norme per i singoli, nonché l'attuazione di tali norme per mezzo degli organi interni.

Aldilà di tale dovuta, seppur sintetica, premessa, occorre rilevare, come dimostrato dallo *special issue del Journal of European Public Policy* del 2019 dal titolo "Re-engaging Grand Theory: European Integration in the Twenty-first Century", che vi sia un tentativo di recuperare e adattare alle molteplici crisi contemporanee le radici intellettuali degli studi sull'Unione europea. Le basi di partenza sono individuabili nelle due classiche teorie: neofunzionalismo e intergovernativismo[9]. Benché ognuna di tali scuole identifichi degli attori politici chiave, suggerisca percorsi di indagine e collochi l'integrazione europea all'interno di una determinata letteratura[10], si ritiene che tali contributi non vadano considerati come dei corpi a sé stanti, quanto dei tentativi parziali di interpretare un fenomeno multiforme, quale è il processo di integrazione europea.

[9] Si potrebbe anche parlare di "Postufunzionalismo". Hooghe et al. 2019; Marks 2012; Dalton 2018; Hooghe e Marks 2018a; Kriesi et al. 2006. In particolare Hooghe L., Marks G., "A Postfuncionalist Theory Of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", in *British Journal of Political Science*, vol. 39 issue 1, 2009, pp. 1-23, cit. pp. 12-14: *Una recente teoria, definita come "postufunzionalismo", vede nell'integrazione europea un aspetto del più ampio fenomeno di riconfigurazione dello Stato, dal livello locale a quello nazionale e internazionale, in senso multilivello proprio a causa della interdipendenza formatasi. Pertanto, l'Unione europea sarebbe parte di un sistema multilivello guidato da politiche identitarie e da pressioni funzionali e distributive. La teoria postfunzionalista non si aspetta che il disegno giurisdizionale sia funzionalmente efficiente, e nemmeno che rifletta la funzionalità mediata dalla negoziazione distributiva. Nella misura in cui l'integrazione europea attiva questioni identitarie legate alla riconfigurazione dello Stato, l'effetto sistemico sarebbe quello di polarizzare le società su una frattura culturale che probabilmente assume la forma di una frattura sociopolitica duratura. Considerando le preferenze economiche quali una delle possibili motivazioni del comportamento umano, spesso meno potente della religione, dell'etnia o dell'identità comunitaria, il termine "postfunzionale" andrebbe a criticare l'idea di funzionalità del processo decisionale e del suo esito. Il neofunzionalismo e l'intergovernativismo concepiscono l'integrazione europea come un processo di cooperazione tra gruppi di interesse e governi. L'effetto delle preferenze divergenti è quello di produrre una situazione di stallo, ossia l'incapacità di modificare lo status quo, di ottenere vantaggi collettivi o di superare il minimo comune denominatore. Il postfunzionalismo, invece, concepisce l'integrazione europea come un processo conflittuale derivante da sistemi di credenze incompatibili. È una forma di ristrutturazione giurisdizionale che, come lo sviluppo dello Stato nazionale, ha prodotto un profondo divario culturale. Pertanto, la gamma dei possibili esiti del postfunzionalismo comprende non solo lo status quo o le sue riforme puntuali, ma anche la disintegrazione.*

[10] Fra i principali autori del funzionalismo e neofunzionalismo si ricordano Haas B. E., Mitrany D., Monnet J., Lindberg L. e Schmitter P.; per quanto riguarda l'intergovernativismo si possono citare Moravcsik A. e Hoffmann S., mentre per una recente rassegna sulle teorie dell'integrazione europea si veda Wiener A., Borzel T., Risse T., (edited by) *European integration theory*, 3rd edition, Oxford University Press, 2019.

Il neofunzionalismo[11] sostiene che il governo sia disaggregato negli attori che lo compongono. Pertanto, al contrario dei classici realisti e le loro ipotesi sugli interessi degli Stati, i neofunzionalisti concettualizzano lo Stato come un'arena in cui gli attori della società operano per realizzare i propri interessi. In tal senso, le relazioni internazionali non sarebbero più qualificate come un gioco tra Stati, quanto come l'interazione tra gli attori della società. Questa visione ribalta il presupposto per cui le relazioni internazionali siano guidate dal desiderio di sopravvivenza dello Stato o di guadagno economico e, al contrario, l'integrazione regionale sarebbe frutto di una consapevolezza dei gruppi all'interno degli Stati circa le potenzialità delle Istituzioni sovranazionali per il perseguimento dei propri interessi. In continuità con la concezione funzionalista, questa scuola ritiene che la cooperazione internazionale sia frutto delle economie di scala nella fornitura di beni pubblici tale per cui il trasferimento di specifiche funzioni statali ad enti internazionali specializzati sia funzionale ad aggirare i limiti della sovranità statale per mezzo anche di una integrazione regionale.

Non sorprende allora come, i neofunzionalisti non pongano particolare attenzione ai risultati finali in termini federali, ma indaghino le direttrici dell'integrazione regionale e i suoi effetti dinamici. Si tratta, in tal senso, di una serie di processi che si rafforzano a vicenda e che portano a una maggiore integrazione, tra cui lo *spillover* tra politiche, la crescente dipendenza da attori non statali per l'attuazione delle stesse, il senso di appartenenza dei cittadini nei confronti delle Istituzioni sovranazionali e, più in generale, dell'interdipendenza che si produce anche nella gestione delle crisi che da essa vengono esacerbate. Con il procedere dell'integrazione e il rafforzamento degli attori sovranazionali, gli attori non statali e le élite nazionali imparano dai successi e dai fallimenti del passato, modificando le loro preferenze e le loro tattiche.

Il neofunzionalismo prevede che le crisi possano rallentare il processo di integrazione, ma le dinamiche da esso create hanno comunque una direzione difficilmente arrestabile del tutto in un'ottica di *path dependence*[12]. Come sottolineato da Hooghe L. e Marks G.:

---

[11] Schmitter P., "Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism", in *Journal of European Public Policy*, vol. 12, 2005, pp. 255-272; Haas E. B., *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic forces 1950-1957*, University of Notre Dame Press, 2004.

[12] Pierson P., "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", in *American Political Science Review*, vol. 94 (2), June 2000, pp. 251-67.

Hence, from a neofunctionalist perspective, the causal path is characterized by path dependence. The timing and sequence of prior integration matters because it progressively narrows the range of options. The micro-foundation for this is bounded rationality in which political actors typically have incomplete information and short time horizons. Prior integration generates unforeseen crises that make the status quo untenable, but sunk costs make it difficult to reverse course [13].

Contrariamente alla scuola di cui sopra, l'intergovernativismo pone gli Stati membri al centro dell'integrazione europea in quanto enti sovrani alla ricerca di accordi reciprocamente vantaggiosi e, pertanto, l'integrazione regionale stessa sarebbe frutto dei cambiamenti nel *balance of power.*

Per il caso dell'integrazione europea, l'origine andrebbe ricercata, dunque, nel bipolarismo della guerra fredda, che pur relegando gli Stati europei a medie potenze, non ha estinto la natura a somma zero e la geopolitica nel vecchio Continente, caratterizzato sempre da nazioni profondamente radicate. Da tale presupposto ne discende che il fulcro dell'integrazione sia l'economia, ma nei casi in cui l'integrazione vada in contrasto con la diversità nazionale sia più probabile che quest'ultima prevalga e comporti un arresto dell'integrazione stessa[14].

Aldilà di questa concezione tipicamente realista, una parte dell'intergovernativismo estende questi concetti alla negoziazione fra Stati membri in materia di economia politica internazionale (*International political economy*). Rifiutando la logica del gioco a somma zero e partendo dalla teoria funzionalista di Keohane sulla formazione dei regimi internazionali, il c.d. intergovernativismo liberale sostiene che l'integrazione sia una risposta all'interdipendenza, la quale genera dei vantaggi per gli Stati che riescono a cooperare. Una tale asserzione lascerebbe intendere una comune visione fra le due scuole fin qui trattate, tuttavia, una fondamentale differenza si rileva nella centralità degli Stati e dei relativi interessi nazionali in questo processo cooperativo. In quest'ottica, il processo decisionale si articolerebbe nelle seguenti fasi, tutte meritevoli di una specifica attenzione: la formazione interna di preferenze nazionali dettata anche dalla rappresentanza di interessi, la negoziazione intergovernativa dovuta dalla interdipendenza asimmetrica tra Stati e,

[13] Hooghe L., Marks. G, JEPP 2019 vol. 26, no.8, p. 1115
[14] Milward 1992, p. 2-3; Hoffmann 1966, p. 868.

infine, la creazione di istituzioni europee e delle relative politiche quali risposte funzionali ai problemi comuni[15]. In conclusione, tale visione prevede che, data la reticenza degli Stati a devolvere pezzi della propria sovranità, il tipico risultato sia un minimo comune denominatore e il livello di integrazione vari a seconda della tematica e problematica trattata.

Un altro aspetto di notevole interesse nell'ambito delle teorie sull'integrazione europea è rappresentato dalle analisi circa l'istituzione dell'UE in termini di processo di *State building*. In particolare, Gary Marks, in un suo contributo[16] evidenzia degli aspetti che, posti in una chiave di lettura odierna, appaiono piuttosto significativi.

Premesso che la costruzione degli Stati moderni in Europa occidentale ha richiesto secoli[17], il periodo che va dalla fondazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) è poco superiore ai settant'anni, un dato che evidenzia sia lo straordinario ritmo del cambiamento negli ultimi decenni sia la natura necessariamente provvisoria dei nostri tentativi di trarre conclusioni su un processo che potrebbe essere ancora agli albori. Certamente, la straordinaria espansione territoriale e la centralizzazione giuridica sono state accompagnate da una continua crescita delle competenze, molto rapida se si considera l'arco di tempo relativamente breve in cui si è verificata, nonché da una consistente integrazione dell'infrastruttura tecno-burocratica nazionale e sovranazionale. Un numero crescente di funzionari nazionali è coinvolto nello sviluppo e nell'applicazione di specifiche politiche comunitarie e molteplici sono le loro interazioni con i funzionari europei, non a caso in ogni struttura amministrativa nazionale sono stati creati uffici specializzati in affari europei. Tuttavia, pare che ancora queste interconnessioni non abbiano ricevuto la dovuta attenzione in ambito scientifico.

Inoltre, posto che le istituzioni dell'UE sono state create per raggiungere obiettivi determinati e contingenti, il risultato è una struttura immensamente complessa e variegata,

---

15 Moravcisk A, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell university press, 1998., Moravcsik, A. and Schimmelfennig, F. "Liberal Intergovernmentalism", in Antje Wiener, Tanja Börzel and Thomas Risse (edited by) *European Integration Theory*, Ithaca, Cornell University Press, 2019, pp. 67-87.

16 Marks G., "A Third Lens: Comparing European Integration and State Building", in Klausen Y., Tilly L., *European Integration in Social and Historical Perspective, 1850 to the Present,* Rowman & Littlefield Publishers, 1997, 23-43. Si veda anche Bartolini, S. *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union,* Oxford: Oxford University Press, 2005.

17 Tilly C., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

o più precisamente un insieme di strutture, che riflettono le logiche dei singoli ambiti politici e le conseguenze delle loro complesse connessioni.

Si pensi, in particolare, allo sviluppo dell'Unione europea come risultato dell'Atto unico europeo e del Trattato di Maastricht, avvenuto principalmente come un prodotto di obiettivi essenzialmente volti all'unità dell'Europa. In tal senso, il minimo comune denominatore dei negoziati era il desiderio di creare un mercato europeo più integrato, nella speranza che questo potesse attingere a fonti di produttività economica precedentemente non sfruttate[18]. Ecco che, in tale ottica, la creazione della politica di coesione dell'UE potrebbe essere intesa come un sottoprodotto dell'integrazione economica e monetaria, invece che un obiettivo per sé [19].

L'integrazione europea è stata profondamente influenzata dal suo contesto internazionale. L'Unione europea è nata, infatti, negli anni Cinquanta in una finestra di opportunità creata dall'assenza di rivalità tra grandi potenze dell'Europa occidentale, dalla guerra fredda e dalla terribile esperienza della Seconda guerra mondiale. D'altronde, si potrebbe sostenere che il passaggio del 1992 sia stata una risposta all'indebolimento della posizione competitiva delle industrie strategiche dell'Europa occidentale e all'ascesa delle economie dell'Asia orientale, in particolare quella del Giappone. Difatti, si potrebbe intendere l'integrazione europea come un processo aperto e non coercitivo che, a differenza della costruzione di uno Stato, manca di criteri univoci di successo e di fallimento.

L'Unione europea offre, come dimostrato da diversi accordi di libero scambio o unioni doganali formatasi negli anni, un modelli di emulazione, trattandosi di una organizzazione tendenzialmente sovranazionale che riduce la possibilità di guerre tra gli Stati che la compongono, di un mercato integrato che aumenta il benessere economico, di un blocco

---

[18] Per quanto riguarda gli stadi dell'integrazione europea, si potrebbero distinguere cinque livelli di integrazione: il primo concerne l'istituzione dell'area di libero scambio, per cui si stabilisce la libera circolazione delle merci, indipendentemente dalla quantità, senza alcun controllo doganale. Al secondo livello troviamo l'unione doganale, ovvero oltre l'eliminazione delle imposte doganali tra gli Stati membri, l'istituzione di una politica commerciale comune che prevede l'utilizzo di una tariffa commerciale comune verso i Paesi terzi. Il terzo livello è rappresentato dal Mercato unico europeo fondato sulle quattro libertà fondamentali: la libera circolazione delle persone, la libera circolazione dei prodotti, la libera circolazione dei servizi e la libera circolazione dei capitali. Il quarto livello di integrazione europea è rappresentato dall'Unione economica e monetaria che si basa sulla moneta comune, una politica monetaria comune e il coordinamento delle politiche economiche nazionali. Il quinto livello di integrazione è un processo ancora in corso, rappresentato dalla creazione dell'Unione politica.

[19] Si veda Marks G., "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in Cafruny A., Rosenthal G. (edited by), *The State of the European Community vol.2: The Maastricht debates and beyond,* Lynne Rienner, Boulder, 1993; Pollack M., "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht", in *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 38, issue 3, pp. 519-538

commerciale regionale in grado di esercitare una notevole influenza nei negoziati commerciali, di una potenziale unione monetaria, nonché potenzialmente di un attore con ambizioni da superpotenza in termini di politica estera e difesa. Saranno sicuramente gli anni a venire a rispondere a qualsivoglia quesito sull'Unione europea riguardante le fonti più importanti dello *State building*: la conduzione della guerra e la gestione del bilancio in termini di tassazione, finanziamenti e redistribuzione.

L'approccio sociologico negli studi sull'UE

Molteplici sono i tentativi, più o meno espliciti, di analizzare l'UE attraverso un approccio sociologico. Si tratta di studi sull'integrazione europea,[20] sull'identità europea,[21] sulla cittadinanza europea,[22] su una nuova società europea,[23] nonché relativi alla sfera pubblica europea.[24] Inoltre, si ritiene opportuno citare il lavoro di Delanty, il quale offre un'interpretazione della storia europea, in chiave storica e sociologica, evitando di teorizzare l'Europa per mezzo delle nozioni derivate dalle istituzioni dell'UE. In generale, l'idea è quella di mostrare come l'approccio sociologico possa apportare il suo contributo all'analisi del processo politico europeo in un'ottica diversa dalla Scienza politica tradizionale[25].

In questo senso, nella sua analisi della modernità europea, pone una particolare enfasi sulla questione sociale tenendo conto, al contempo, delle trasformazioni dello Stato, del

---

20 Favell A., Zimmermann A., "Public sphere, political field or governmentality? Mapping the new political sociology of European Union", Paper presented at the European Sociological Association conference, Lisbon, September 2009; Favell A., Guiraudon V., Sociology of the European Union, Palgrave Macmillan, 2011; Wiener A., Diez T., European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 2004.

21 Risse T., *A Community of European? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010; Checkel J., Katzenstein P., *European Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009; Sassatelli M., *Becoming Europeans: Cultural Identity and Cultural Politics*. London: Palgrave, 2009.

22 Eder K., Giesen B., *European Citizenship: National Legacies and Transnational Projects*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

23 Fligstein N., *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008. Outhwaite W., *European Society*. Cambridge: Polity, 2008; Outhwaite W., *Critical Theory and Contemporary Society*. New York: Continuum, 2012; Outhwaite W., (2016). *Contemporary Europe*. London: Routledge, 2016; Roche M., *Exploring the Sociology of Europe*. London: Sage, 2010.

24 Eder K., "The European Public Sphere", In Delanty G., *Handbook of Contemporary European Social Theory*. London: Routledge, 2006; Fossum J., Schlesinger P., *The EU and the Public Sphere*, London: Routledge, 2007; Trenz H. J., Eder K., "the Democratizing Dynamics of a European Public Sphere: Towards a Theory of Democratic Functionalism", *European Journal of Social Theory, 7*(1), 2004, pp. 5–25; Habermas J., *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge, Polity, 2012.

25 Delanty G., *Formations of European Modernity, A Historical and Political Sociology of Europe*, second edition, Palgrave Macmillan, 2013.

capitalismo, i quali incidono notevolmente sulla democrazia, sulla giustizia sociale e sulla solidarietà. In effetti una delle caratteristiche esclusive dell'Europa risiede nell'attenzione volta alla solidarietà e alla giustizia sociale, tanto da poter constatare il c.d. Modello sociale europeo[26]. Delanty stesso afferma che:

La modernità europea è caratterizzata dalla formazione di un modello sociale che è stato fortemente plasmato dalla tensione creativa tra capitalismo e democrazia e tra repubblicanesimo e cosmopolitismo. Il processo di strutturazione che ha plasmato l'Europa ha reso possibile un modello di modernità che ha posto un forte accento sui valori della giustizia sociale e della solidarietà. Questi valori si sono riflessivamente appropriati in periodi diversi per produrre diverse interpretazioni, risultati sociali e una molteplicità di progetti di modernità[27].

In effetti nonostante le differenze sociali, politiche e culturali dell'Europa moderna, il modello sociale europeo è emerso basandosi proprio sulla solidarietà e sulla giustizia sociale. In questo modo si può interpretare il fenomeno del capitalismo sociale, ovvero una varietà di capitalismo in contrasto con il modello di mercato liberale[28], in cui la definizione di categorie protette dallo Stato limita le regole del mercato e le transazioni volontarie[29]. Benché la solidarietà e la giustizia sociale siano delle idee, essi rendono possibili degli accordi istituzionali e possono guidare la pratica politica.

Con la fondazione delle Comunità europee, a partire dal 1957, tale dialettica tra capitalismo e democrazia si pose come presupposto strutturale del progetto di integrazione europea. Mentre il progetto era principalmente economico nel suo obiettivo iniziale di collegare le economie della Germania e della Francia, le sue aspirazioni politiche erano di assicurare una pace duratura in Europa attraverso la stabilizzazione della democrazia liberale, nonché quello di perseguire uno "sviluppo armonioso". La sintesi può essere rilevata nell'incorporazione del capitalismo con la democrazia, sotto forma di quello che è stato

[26] Joerges C., Rodl F., "Social Market Economy as Europe's Social Model?", EUI Working Paper Law, No. 2004/8; Mulder, J., "(Re) Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market", *Utrecht Law Review*, 15(2), 2019, pp.16–31.
[27] Delanty G., *op. cit.*, p. vii.
[28] Hall P., Soskice D., *Varieties of Capitalism: The Institutional Sources of Economic Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
[29] Offe C., "Can the European Model of "Social Capitalism" Survive European Integration?", *The Journal of Political Philosophy, 11*(4), 2003, pp. 437–469.

spesso definito come capitalismo democratico[30]. D'altra parte, nei decenni successivi, nonostante il conflitto tra i mercati capitalisti e la politica democratica, il progetto di integrazione europea ha cercato di raggiungere un equilibrio tra competitività economica e coesione sociale, di cui la politica di coesione è la massima espressione.

Nonostante la crisi della stagflazione negli anni Settanta e una progressiva politica incentrata sul neoliberalismo economico, l'integrazione europea è stata ampiamente concepita nei termini del modello sociale europeo. Infatti, all'inizio degli anni Novanta, la nozione di modello sociale europeo è stata articolata dalla Commissione europea come un'alternativa a un modello di integrazione europea puramente basato sul mercato[31]. Sebbene questa nozione mancasse di sostanza e alla fine non offrisse un'alternativa ai modelli sociali nazionali, essa rifletteva l'attenzione volta alla coesione sociale, la quale sarebbe diventata una parte sempre più importante del progetto di integrazione europea e presumibilmente una forma di bilanciamento della competitività e della crescita del mercato[32]. Tuttavia, da più parti, si è rilevato come tale modello sia sotto attacco.[33]

Nello specifico, la sociologia economica si interessava ai temi quali la specializzazione flessibile e i distretti industriali, lo sviluppo delle regioni arretrate, il neocorporativismo e la concertazione, l'ascesa e il declino dello stato sociale keynesiano e le conseguenze economiche e sociali dell'Unione europea[34]. L'intuizione essenziale offerta dalla sociologia economica riguarda il fatto che per comprendere appieno l'attività economica sia necessario riconoscere che essa sia incorporata nelle strutture sociali e nelle istituzioni, aspetti spesso trascurati dall'economia ortodossa, per cui entrambi hanno considerevoli effetti sull'attività economica[35]. L'enfasi posta sull'analisi della costruzione sociale dei mercati, nonché sul ruolo dello Stato, comporta una rottura decisa con i presupposti dell'economia neoclassica.

---

30 Streeck W., "The Crisis of Democratic Capitalism", *New Left Review, 71*, 2011, pp. 5–25; Streeck W., "How to Study Capitalism", *European Journal of Sociology, 53*(1), 2012, pp. 1–28; Streeck W., *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London, 2014.

31 Commissione europea, *Libro bianco sulla politica sociale europea*, COM(94) 333, Brussels, July 27th 1994.

32 Pichierri A., "Social Cohesion and Economic Competitiveness: Tools for Analysing the European Model", *European Journal of Social Theory, 16*(1), 2014, pp. 85–100.

33 Gallino L., "Il modello sociale europeo e l'unità della Ue", *Quaderni di Sociologia*, 59, 2012, pp. 15-26.

34 Trigilia C., *Economic Sociology: State, Market and Society in Modern Capitalism*, John Wiley and Sons Ltd, 2002.

35 Campbell John L., "How Can Economic Sociology Affect Public Discourse?", *Accounts* 4:1–3, 2003.

In effetti, la sociologia economica osserva come i mercati si basino su istituzioni, leggi, regole e interazioni sociali che strutturano le relazioni tra i partecipanti al mercato. Al contrario, neoliberismo presuppone che i governi debbano soltanto rimuovere ogni forma di protezione sociale, sul commercio, sulla finanza e sulle condizioni di lavoro.

In secondo luogo, la sociologia economica ci invita a riflettere su quali siano le conseguenze sociali dei cambiamenti. Nel caso dell'integrazione europea, tali cambiamenti del mercato comportano certamente un vantaggio per quei gruppi che riescono a catturare il processo di integrazione. Pertanto, una volta constatato che ci siano dei vincitori e dei perdenti dell'integrazione, sarebbe essenziale comprendere, nell'ambito della Politica di coesione, come vengano allocati tali guadagni e le relative perdite.

Normalmente gli studiosi prestano particolare attenzione alle caratteristiche del processo decisionale e all'impatto delle politiche pubbliche. Partendo dalla constatazione che le politiche pubbliche siano delle decisioni politiche designate per fronteggiare problemi sociali ed economici, la sociologia si chiede chi possa definire quale sia il problema, nonché quale relazione esista fra soluzioni preesistenti e nuovi problemi, oppure perché alcune soluzioni non sono neanche contemplate. In effetti, a partire dagli anni Settanta, gli studiosi hanno sostenuto come le politiche non siano necessariamente una risposta razionale ai problemi collettivi. Si potrebbero distinguere tre flussi parzialmente autonomi nel processo decisionale: il flusso del problema, in cui i problemi sono posti all'ordine del giorno; il flusso politico, in cui gli attori competono tra di loro per trovare soluzioni alternative; e il flusso delle politiche, in cui le soluzioni sono elaborate dagli esperti[36]. In realtà, questi flussi non seguono necessariamente una sequenza logica, per cui i responsabili politici potrebbero cercare problemi su cui imporre soluzioni preesistenti, la politica potrebbe interferire con la progettazione di una politica, e così via. Questo stato di anarchia organizzativa viene definito come il "modello della scelta organizzativa a cestino dei rifiuti" [37]. Per Cohen, March e Olsen, i quali coniarono tale termine, il processo decisionale si basa su semplici procedure di prova e di errore, il residuo dell'apprendimento dall'incidente delle esperienze passate e l'invenzione pragmatica della necessità[38]. Tale modello, si collega con il c.d. Costruttivismo, che sostiene che i responsabili politici non seguono una logica

[36] Kingdon J., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 1984.
[37] Cohen M., March J., Olsen J., "A garbage can model of organizational decision-making", *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1972, pp. 1–25; March J., *Decisioni e organizzazioni*, il Mulino, Bologna, 1993.
[38] *Ibidem.*

di conseguenze, ma una logica di appropriatezza[39]. In altri termini, le persone seguono le norme e le idee sociali più spesso di quanto non calcolino razionalmente le conseguenze delle loro azioni. Pertanto, si può facilmente osservare come il costruttivismo sia l'approccio che introduca maggiormente concetti sociologici negli studi dell'UE[40]. Alcuni autori, Favell in particolare, tentano di sviluppare una prospettiva sociologica sulle politiche dell'UE, inserendo in tale analisi i contributi della sociologia classica, come Max Weber, Emile Durkheim e Marcel Mauss, Lévi-Strauss, Pierre Bourdieu e gli istituzionalisti statunitensi. In questo modo, si cerca di riproporre, in chiave europea, l'attenzione ai campi sociali, alle rappresentazioni e alle pratiche sociali[41].

Una politica dell'UE può essere individuata in qualsiasi azione venga condotta da un'autorità europea, anche in collaborazione con altri attori pubblici e privati, che venga giustificata in termini di soluzione di un problema collettivo. Tale attività può assumere la forma di legislazione, di regolamentazione, di stanziamento di fondi, nonché di costituzione di un nuovo organo o agenzia, o ancora, più semplicemente, in un impegno tramite dichiarazione.

Giandomenico Majone ha definito l'Unione europea come uno Stato regolatore, evidenziando così come l'UE modelli la vita degli europei più attraverso regole, norme e decisioni che non attraverso azioni di bilancio o fiscali [42]. In effetti, richiamando il lavoro di Lipsky[43], si può constatare come l'UE non impieghi i c.d. "burocrati di strada", in quanto la maggior parte delle politiche dell'UE sono trasposte nella legislazione nazionale e attuate dai governi nazionali e regionali[44].

Al riguardo, i vincoli di competenza stabiliti dai Trattati rappresentano uno dei diversi fattori che influenzano il successo nell'elaborazione delle politiche europee. Fra gli altri, si possono citare la capacità delle Commissione di creare un discorso politico efficace, le reti di colazioni fra Parlamento, Governi nazionali e attori privati, nonché quella che F. Scharpf

---

[39] Guiraudon V., "The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach", *Journal of European Public Policy,* 10(2), 2003, pp. 263–82.

[40] Christiansen T., Jørgensen K., Wiener A., "*The Social Construction of Europe"*, in Journal of European Public policy 6(4), 2001, pp. 528-544.

[41] Favell A., Guiraudon V., *Sociology of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011

[42] Majone G, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.

[43] Lipsky M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services,* New York,Russell Sage, 1980.

[44] Tale constatazione andrebbe relativizzata rispetto alla suddivisione delle competenze per materia descritte nei Trattati.

definisce come la trappola della decisione congiunta[45]. Quest'ultima si riferisce a quella tendenza per cui le decisioni politiche vengano prese al minimo comune denominatore, nei casi in cui gli attori hanno la facoltà di apporre un veto.

Eppure, gli Stati membri hanno ormai rinunciato ai loro poteri di veto in diversi ambiti politici, tanto che non sembra più possibile sostenere che l'UE sia uno strumento che consenta agli Stati membri di perseguire essenzialmente i propri interessi, come affermato da Milward in un'opera classica[46].

D'altro canto, Eriksen ha fatto riferimento alla costituzionalizzazione del sistema dei trattati, come un processo che ha portato alla trasformazione dell'UE da un'organizzazione governativa interstatale in un sistema giuridico quasi federale basato sui precetti di una maggiore costituzionalizzazione giuridica[47]. Per quanto riguarda la democrazia, l'UE è più vicina a quella che Colin Crouch[48] chiama "post-democrazia", ovvero una forma di democrazia moderna che si basa solo sulla legittimazione indiretta attraverso gli Stati nazionali.

In aggiunta, F. Scharpf pose una fondamentale distinzione fra integrazione positiva e negative. Fra le prime si possono annoverare l'adozione dell'euro, le disposizioni del Trattato di Maastricht, i fondi strutturali, con evidenti carenze nell'ambio dell'integrazione sociale, la quale rimase quasi interamente di competenza degli Stati-nazione[49]. Sebbene non si voglia affermare che l'UE non abbia contribuito all'integrazione sociale, le forme di integrazione che hanno prevalso maggiormente rientrano nella accezione di "integrazione negativa", ovvero volte alla rimozione di ostacoli all'integrazione, in primis al mercato e alla libera concorrenza, piuttosto che alla creazione di nuove forme sociali.

In un celebre contributo, N. Fligstein paragona l'UE a un "iceberg", ovvero un oggetto amorfo in movimento, le cui fondamenta strutturali di base sono raramente analizzate dagli studiosi dell'integrazione europea[50]. In tal senso, gli studi sul processo di integrazione europea, in termini di paradigmi dal neo-funzionalismo all'intergovernalismo o dal

---

45 Scharpf F., *Governing Europe*, Oxford University Press, 1999.
46 Milward A., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1982
47 Eriksen E. O., "Reflexive Integration: A Perspective on the Transformation of Europe", in Delanty G., Turner S., *Routledge International Handbook of Social and Political Theory*. London, Routledge, 2009.
48 Crouch C., *Post-democracy*. Cambridge, Polity, 2004.
49 Scharpf F., "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", in Rhodes M., Meny Y., *The Future of European Welfare States*, London, Palgrave, 1998.
50 Fligstein N., *op. cit.*, 2008.

razionalismo al costruttivismo, non hanno fondamentalmente cambiato l'oggetto di studio dell'UE, in quanto si focalizzano soltanto su ciò che è visibile della costruzione europea.

Di conseguenza lo studio sull'Unione europea rimane disgiunto dall'analisi della stessa come processo economico e sociale, per cui proprio in questo ambito la sociologia potrebbe fornire un contributo traslando lo studio dei processi politici e giuridici verso l'analisi di una "società europea", forse sottesa dalla stessa costruzione politico-giuridica.

Infine, nonostante si discuta molto del rapporto tra globalizzazione e integrazione regionale[51], sono rare le analisi volte alla valutazione degli effetti dell'integrazione regionale su un indicatore chiave in sociologia, ovvero la stratificazione sociale[52]. Degli studi interessanti al riguardo sono stati presentati da Beckfield,[53] il quale si chiese se il processo di integrazione europea abbia condotto ad una minore o maggiore disuguaglianza di reddito. In tali lavori, l'autore sostiene come sia l'integrazione economica che quella politica possano portare a una maggiore disuguaglianza di reddito in quanto, rispettivamente, impattano la leva del lavoro e inducono una contrazione dello Stato sociale. I risultati di tale analisi quantitativa rivelano che quasi la metà dell'aumento della disuguaglianza di reddito all'interno degli Stati membri considerati possano essere spiegati attraverso il processo di integrazione. Inoltre, ad una maggiore convergenza, sempre dei livelli di reddito, fra gli Stati membri corrisponde una maggiore divergenza all'interno degli stessi. In tal senso, viene posto in discussione l'argomento secondo cui l'integrazione regionale abbia protetto la forza lavoro europea dalla polarizzazione sociale imputata alla globalizzazione.

In chiave metodologica, tali studi dimostrano chiaramente come la sociologia possa sia ampliare gli studi sull'UE che approfondirli rilevando le cause e gli effetti strutturali sociali ad essa correlati.

---

51 Ladeur K., *Public Governance in the Age of Globalization*, Ashgate, 2004.

52 Fligstein N., Merand F., "Globalization or Europeanization? Evidence on the European economy since 1980", *Acta Sociologica*, 45, 2002, pp. 7-22.

53 Beckfield J., "European Integration and Income Inequality", *American Sociological Review* 71(6), 2006, pp. 964–85; Beckfield J., "Remapping Inequality in Europe: The Net Effect of Regional Integration on Total Income Inequality in the European Union"*, International Journal of Comparative Sociology*, 2009. 50 (5-6), pp. 486-509; Beckfield J., "The End of Inequality in Europe?", *Current History*, 2013 (March), pp. 94-99.

Stato dell'arte: dottrine economiche e politologiche.

In primo luogo, la letteratura economica, fra le più presenti, si è a lungo interessata al ruolo della politica di coesione nel suo impatto con i risultati economici, ovvero le prospettive di crescita e la creazione di posti di lavoro. Dunque, il dibattito primario, in tale ambito, riguarda la rilevanza della politica di coesione nel determinare la posizione competitiva di crescita dei Paesi e delle regioni meno sviluppate. Un'altra questione correlata è quella riguardante gli effetti dell'integrazione economica sulla dispersione geografica dell'attività economica e sulla crescita regionale a livello europeo, nonché sul ruolo dei fondi strutturali su tali processi[54].

Eppure, non vi è una teoria economica coerente sulla politica di coesione. Nel corso degli anni, particolari approcci teorici risultarono evidenti e la giustificazione per tale politica attinse spesso a varie teorie radicate nell'economica, nella scienza regionale o nella geografica economica.

La convergenza e la divergenza sono due concetti fondamentali per giustificare gli interventi di politica regionale. La narrazione europea ha sostenuto, per lungo tempo, che una divergenza troppo ampia nei livelli di prosperità, solitamente indicizzati in termini di PIL pro capite o di tassi di crescita, sia inaccettabile. In questo senso, si riflette il testo del trattato di cui all'art. 174 TFUE e si riconosce che la logica economica dell'intervento pubblico sia quella di mantenere tali divergenze entro dei limiti politicamente accettabili[55].

I modelli neoclassici prevedono che l'aumento del commercio e dell'integrazione economica alimenti spontaneamente la convergenza. In breve, gli investimenti di capitale, data la legge dei rendimenti marginali decrescenti, dovrebbero fluire verso i paesi meno sviluppati, innescando il miglioramento della produttività degli stessi e, di conseguenza, l'aumento del livello del reddito. In altri termini, la convergenza dovrebbe verificarsi autonomamente, ovvero come risultato dei flussi di lavoro o di capitale. Dunque, l'economia neoclassica concepisce soltanto gli interventi che contrastino i fallimenti di

[54] Norbert V., *Regional Policy: A European Approach*, Aldershot: Ashgate, 1999; Mortensen J., *Improving Economic and Social Cohesion in the European* Community, London: Macmillan, 1994; Begg I., Mayes D., *A New Strategy for Social and Economic Cohesion After 1992*, European Parliament, Regional policy and transport series 19, 1991. Funck B., Pizzati L., *European integration, regional policy and growth*, Washington, DC: World Bank, 2003.
[55] Molle W., (2015), *op. cit.*

mercato o che sostengano il raggiungimento di un livello minimo e iniziale di sviluppo. Questa visione, estranea al principio di solidarietà, diverge sostanzialmente dai modelli neokeynesiani o istituzionalisti (Keynes, Molle, M. Castells o D. Harvey).

In verità, quando i mercati si aprono e i costi di transizione si riducono, le imprese tendono a riunirsi in determinate aree in cui possono beneficiare dei c.d. effetti dell'agglomerazione. Si tratta chiaramente di aree vicine ai principali mercati di consumo, ricche di infrastrutture e con una elevata concentrazione di capitale umano.

In presenza di mercati del lavoro prevalentemente rigidi, tale concentrazione comporta maggiori disparità in termini di disoccupazione tra regioni rispetto a quanto sia politicamente tollerabile. Da qui discende la prima necessità di intervento attraverso la politica regionale[56].

Da un lato l'approccio neoclassico del non intervento risulta inopportuno, mentre dall'altro la letteratura economica ha spesso lamentato i pericoli di una mentalità della dipendenza[57]. Inoltre, i critici della coesione ne sottolineano gli aspetti meramente redistributivi, nonché il ruolo attribuitogli al fine di sostenere altre iniziative di integrazione[58].

Già nel 1957, Mydral fornì una teoria concorrente per cui le economie regionali risultano soggette a processi di causalità cumulativa a lungo termine. In tal senso, un iniziale vantaggio o svantaggio comporta un circolo virtuoso o vizioso. Per prevenire o interrompere questi cicli, una politica regionale dovrebbe offrire un sostegno sufficiente alle regioni più deboli o svantaggiate[59].

In chiave teorica è possibile separare l'impatto dei fondi strutturali sul lato della domanda e su quello dell'offerta. Nel primo caso, un aumento della spesa avrà un effetto rilevante sul versante della domanda aggregata. Per cui sia che si tratti di fondi puramente redistributivi o che vengano investiti di maniera efficiente, si registrerebbe un impatto positivo di breve periodo sulla domanda aggregata. Inoltre, se investiti efficientemente e in

---

56 Martin P., "The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence." *Cahiers BEI* 5, no. 2, June 30 2000, pp. 69–79; Baldwin R., Martin P., Henderson V., Thisse J., "Agglomeration and Regional Growth", In *Handbook of Regional and Urban Economics. Volume 4. Cities and Geography*, Amsterdam: Elsevier B.V., 2004, pp. 2671-2712.

57 Boldrin, M. and F. Canova, 'Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies', *Economic Policy*, 16 (32), 2001, pp.205–253.

58 Pollack M., "Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy" in Rhodes C., Mazey S. *The State of the European Union*, Vol. 3, London: Longman, 1995, pp. 361–390.

59 Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Duckworth, 1957.

una visione di sviluppo, andrebbero ad aumentare il potenziale di produzione del territorio beneficiario indipendentemente da finanziamenti futuri. Tali effetti sul lato dell'offerta sono di lungo periodo e aumentano i livelli di reddito e di occupazione.

Un ulteriore distinzione da annoverare è quella fra gli effetti diretti e quelli indiretti. In pratica, nel caso in cui gli investimenti portassero a un aumento sostenuto del tasso di crescita, l'impatto diretto sarebbe integrato da effetti indiretti sul lato dell'offerta.

Quel che conta sottolineare in questa sede è che senza alcun effetto sul lato dell'offerta, per la teoria economica, tali fondi equivalgono a un mero trasferimento di reddito. Nel caso in cui fossero finanziati tramite imposte distorsive, la desiderabilità degli stessi sarebbe a scapito della crescita complessiva del sistema economico[60].

Sebbene l'analisi economica classica, radicata nella teoria del commercio, concluda che la rimozione delle barriere all'integrazione del mercato sia un fattore di benessere, la letteratura della c.d. Nuova geografia economica (NEG) sostiene dei risultati più sfumati, in quanto l'apertura del mercato, come il caso del mercato unico europeo, incoraggia una maggiore specializzazione. Così l'interazione tra le economie di agglomerazione e i costi della congestione influenzeranno il potenziale di una Regione.

Dunque, la diminuzione dei costi di transazione sul commercio genera una concentrazione delle attività economiche nelle Regioni che hanno un migliore accesso ai mercati senza che in esse si registrino dei costi di produzione relativamente bassi, mentre le carenze del contesto economico o delle infrastrutture nelle regioni meno favorite potrebbero marginalizzare la loro capacità di sfruttare questi effetti.

Da un lato, l'intervento pubblico tramite politiche che promuovono una maggiore dispersione delle attività economiche si basa sul presupposto che la geografia economica risultante dalle sole forze del mercato sia eccessivamente concentrata. Dall'altro, un tale intervento inibendo i processi di agglomerazione previsti dalla NEG, potrebbe compromettere i benefici dell'integrazione.

Pertanto, il ruolo della politica di coesione risultata alquanto controverso e permane il dilemma su come contrastare l'isolamento geografico o la mancanza di sviluppo.

---

[60] Barry F., "Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries", *Journal of Common Market Studies*, 41, (5), 2003, p 897 - 921; Barry F., Begg I., "EMU and Cohesion - Introduction", *Journal of Common Market Studies*, 41, (5), 2003, p781 - 796.

In effetti, il fatto che in Europa la convergenza degli Stati membri si accompagni al sorgere di divergenze nazionali lascia intendere che gli argomenti di efficienza della concentrazione spaziale abbiano avuto un ruolo di primo piano.

Due decenni dopo, lo stesso Krugman ammise che il potere esplicativo di tale approccio nelle economie mature è ormai discutibile. Difatti, l'attenzione alla specializzazione risulta più adatto all'epoca in cui le grandi industrie erano la fonte primaria di prosperità[61].

Al riguardo della crescita, la teoria economica si divide in due principali dottrine. La prima della c.d. crescita endogena, si fonda sul tradizionale modello di Solow. In questo caso si sottolinea che l'accumulazione dei fattori, in primis la crescita del capitale sociale, sia la sola variabile che determina le differenze tra i Paesi. In questo caso, la tecnologia è considerata esogena e liberamente disponibile per tutte le economie. Pertanto, un sistema economico crescerà nel momento in cui riesca ad aumentare i propri stock di capitale[62].

La seconda si differenzia partendo dall'assunto che la variabile tecnologica non sia esogena. Anzi si sostiene che sia il risultato di caratteristiche specifiche dell'economia, ma anche di precise scelte politiche[63].

In questo senso, gli attributi competitivi di qualsiasi territorio possono essere creati attraverso una combinazione di interventi politici e investimenti sia pubblici che privati. Inoltre, gli investimenti in ricerca e sviluppo o in capitale umano, la qualità istituzionale e le infrastrutture sono tra i fattori che possono influire sulle prospettive di crescita[64].

L'influenza dell'approccio di crescita endogena si è reso visibile, sebbene in maniera disorganica, nei recenti regolamenti della politica di coesione. A titolo esemplificativo si vedano le priorità tematiche dei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Inoltre, temi come l'innovazione e la coesione sociale riflettono le determinanti dello sviluppo economico e della crescita.

---

61 Krugman P., "The new economic geography: now middle-aged", *Regional Studies*, 45 (1), 2011, pp. 1–7.
62 Solow R.M., "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 1956 pp. 65–94.
63 Aghion P., Howitt P., *The Economics of Growth*, Cambridge, MA: MIT Press, 2009; Aghion P., Besley T., Browne J., F. Caselli, R. Lambert, R. Lomax, C. Pissarides, N. Stern and J. van Reenen, "Investing for prosperity: skills, infrastructure and innovation", Report of the LSE Growth Commission, London: LSE, 2014; Romer P.M., "Endogenous technical change", *Journal of Political Economy*, 98 (5),1990, pp. 71–102.
64 Al riguardo si è assistito a una profusione di modelli che stabiliscono il contributo di ognuno fra i fattori appena citati.

Infine, si presume che il collegamento tra ricerca, innovazione e sviluppo regionale sia fondamentale, in quanto nel caso in cui l'innovazione possa essere stimolata, aumenterebbero le prestazioni regionali sia qualitativamente che quantitativamente. Tuttavia, anche l'innovazione, quale promotore di crescita e di convergenza, nel quadro della politica di coesione, racchiude molteplici interpretazioni[65].

Nell'ambito della finanza pubblica, ovvero basandosi sulla distinzione convenzionale tra allocazione, distribuzione e stabilizzazione si possono distinguere varie e potenziali giustificazioni economiche relative alla politica di coesione[66]. La prima, quella allocativa, riguarda il sostegno alla competitività a lungo termine delle Regioni, sostenendone lo sviluppo sul lato dell'offerta dell'economia. In secondo luogo, le misure distributive sono volte al miglioramento del tenore di vita e cercano di affrontare determinati problemi sociali. In terzo luogo, la funzione stabilizzatrice si riferisce agli interventi sul lato della domanda. Sebbene tali giustificazioni e i relativi risultati nella pratica si intrecciano più di quanto la teoria lasci intendere, nel corso degli anni, il peso relativo attribuito a tali obiettivi tende a variare d'insieme all'evoluzione del pensiero economico e in relazione alla funzione attribuita alla politica di coesione nel più ampio campo della *governance* economica.

In generale, per la teoria economica è pacificamente riconosciuto che la convergenza regionale dell'UE andrebbe perseguita a livello territoriale, mentre la stabilità finanziaria dovrebbe essere il prerequisito di natura nazionale. Inoltre, sembra esistere un *trade-off* tra la massimizzazione della crescita nazionale e la riduzione delle disparità regionali.

Tuttavia, non è chiaro se la Politica di coesione sia motivata da obiettivi di efficienza o di equità e quale peso venga attribuito a ciascuno di essi [67]. Come spesso osservato, il linguaggio della politica di coesione rifugge dall'idea di un compromesso tra efficienza ed equità, suggerendo che è possibile massimizzare la crescita complessiva e al tempo stesso raggiungere i risultati di convergenza in termini di produttività in tutte le Regioni d'Europa[68].

In effetti, tale politica consiste principalmente nel trasferimento netto di risorse di bilancio tra gli Stati membri più ricchi e più poveri, traducendosi anche in un trasferimento netto

---

65 Rodriguez-Pose A., Crescenzi R., "Research and development, spillovers, innovation systems, and the genesis of regional growth in Europe", *Regional Studies*, 42 (1), 2007, pp. 51–67.
66 Musgrave R., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill: New York, 1959.
67 Stilianos A., *The Dilemma of Regional Policy, Increasing 'Efficiency' or Improving 'Equity'*?, Palgrave, 2018.
68 Farole T., Rodriguez-Pose A., Storper M., "Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions", *Journal of Common Market Studies*, 49 (5), 2011, pp.1089–1111.

tra regioni più ricche e più povere. Ciò che non si intende fare, almeno direttamente, è trasferire risorse dalle famiglie o dai cittadini più ricchi a quelli più poveri, sia a livello UE che all'interno di uno Stato membro o di una Regione.

Pertanto, l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze regionali non equivale alla riduzione delle disuguaglianze individuali, anzi vi sono dei casi in cui i due concetti sono in contrapposizione. Anche nel caso in cui alcuni interventi possano portare a dei trasferimenti interpersonali, sarebbero da considerare come degli effetti di secondo ordine e non degli obiettivi primari. La motivazione è inquadrabile nell'ambito della divisione delle competenze, in quanto la redistribuzione del reddito individuale rimane una competenza in capo agli Stati membri.

Dunque, logica sottostante le politiche di coesione riflette motivazioni sia economiche che sociali. Le prime suggeriscono che la scarsa mobilità del lavoro inasprisce i problemi regionali e che l'integrazione europea genera una dinamica di sviluppo economico dalla quale si possono distinguere, sia in chiave assoluta che relativa, dei vincenti e dei perdenti[69]. Per quanto riguarda l'aspetto sociale, si è spesso sottolineato che una notevole disuguaglianza è moralmente inaccettabile per grandi gruppi di popolazione[70].

Riferendosi alla narrazione dell'Unione europea, le prime argomentazioni a favore della politica regionale erano strettamente correlate alla formazione di un mercato più ampio e alla relativa concorrenza. Pertanto, il primo obiettivo era quello di facilitare e di coordinare la ristrutturazione delle vecchie industrie e il secondo riguardava la contrazione dei costi legati alla libera concorrenza. In terzo luogo, il progetto dell'Unione economica e monetaria (UEM) richiedeva che gli Stati avessero dei livelli di sviluppo socioeconomico alquanto simili.[71] Da questo punto di vista, la politica di coesione sembra aver svolto un ruolo di stabilizzatore fiscale. Infine, tale politica dovrebbe essere considerata come un intervento volto a prevenire l'insorgere di problemi sociali, con un netto risparmio nazionale futuro. In altri termini, la politica di coesione, valorizzando la pozione competitiva dei settori che operano nelle regioni beneficiare per mezzo della eliminazione

[69] Dupont V., Martin P., "Subsidies to poor regions and inequalities: some unpleasant arithmetic", *Journal of Economic Geography*, 6 (2), 2006, pp. 223–240.
[70] Moll W., *The economics of European integration: theory, practice, policy*, Aldershot, UK: Ashgate, 1997.
[71] Padoa-Schioppa T., "Efficiency, stability and equity: a strategy for the evolution of the economic system of the European Community", Report appointed by the Commission of the European Communities, April, 1987; Delors J., "Report on economic and monetary union in the European Community", Council of Ministers, Brussels, 1989.

di deficit infrastrutturali, nonché grazie al sostegno allo sviluppo delle risorse umane e dell'ambiente produttivo, andrebbe a moderare le radici dei problemi sociali oltre a mitigarne le conseguenze.

Proprio nel Rapporto Delors, che aprì la strada all'UEM, furono presentate delle osservazioni tipicamente macroeconomiche. In effetti, Il rapporto riconosceva le criticità relative alla capacità fiscale, soprattutto nei periodi di forte pressione sulle finanze pubbliche. Tuttavia, la logica macroeconomica della politica di coesione non è mai stata del tutto esplicita, sebbene sia evidente il potenziale ruolo di stabilizzazione della domanda[72]. Difatti, una delle principali problematiche relative all'UEM, riguarda proprio l'assenza di una politica europea di stabilizzazione macroeconomica[73].

Ad ogni modo, vi sono almeno due ordini di ragioni che illustrano come la macroeconomia influenzi la politica di coesione. Si sostiene, innanzitutto, che gli investimenti pubblici ottengano meno risultati se non accompagnati da una disciplina delle finanze pubbliche (la c.d. "sana *governance* economica), poiché avrebbero un effetto dissuasore sugli investitori privati e diverrebbe sempre più difficile garantire il livello di cofinanziamento pubblico prestabilito. Inoltre, nel caso in cui non vengano intraprese le opportune "riforme strutturali", gli investimenti sostenuti dalla politica di coesione genererebbero un rendimento inferiore[74].

D'altronde, la crisi economica e finanziaria e la successiva crisi del debito sovrano, hanno comportato delle nuove attenzioni macroeconomiche verso la politica di coesione[75]. Infatti, risulta sempre più evidente che le prospettive regionali siano fortemente influenzate da come lo Stato risponda ai sostanziali shock macroeconomici, in quanto sia lo spread che i tassi di interesse aumentano il costo del capitale nelle regioni più deboli. Inoltre, il rischio di *credit crunch* nei Paesi colpiti da tali shock, aggravano la condizione delle regioni più vulnerabili [76]. Potenzialmente sia la crisi economica che la pandemia da Covid-19

---

72 Begg I., "Complementing EMU: rethinking cohesion policy", *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (1), 2003, pp. 161–179; Begg, I., "Cohesion or confusion: a policy searching for objectives", *Journal of European Integration*, 32 (1), 2010, pp.1–16.

73 Juncker J.C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., "Completing Europe's Economic and Monetary Union", European Commission, Brussels, 22 June 2015.

74 Mohl P., *Empirical evidence on the macroeconomic effects of EU cohesion policy*, Springer, 2013.

75 Bachtler, J., Begg I., Macchiarelli C., Mendez C., *European economic governance and Cohesion Policy* study for the European Parliament, Brussels: Publications Office, 2014.

76 Camagni R., Capello R., "Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis", *Regional Science Policy and Practice*, 7 (1), 2015, pp. 25–47.

potrebbero invertire la rotta della convergenza, lanciando così nuove sfide alla politica di coesione.

Un secondo filone piuttosto ampio è quello della Scienza politica, delle Relazioni internazionali e dei sopracitati "EU studies". In questo caso l'interesse maggiore è verso le combinazioni di forza che emergono in questa politica e su come esse siano regolate. In questo settore, il paradigma principale emerso è quello della *governance* multilivello.

Inoltre, la politica di coesione ha alimentato una notevole letteratura nel campo degli studi sull'europeizzazione, ovvero quali siano gli impatti di tale politica sull'amministrazione e sulla politica interna, sia a livello nazionale che regionale. In questo modo, gli scienziati politici si sono interessati sia agli aspetti decisionali che a quelli attuativi della politica[77].

Per quanto riguarda le Relazioni internazionali, non si è registrato un particolare interesse ai risultati e all'impatto dell'intervento regionale, quanto allo studio di come la politica sia emersa e quali siano gli attori principali. Queste domande furono, e sono tuttora, legate a più ampi quesiti sulla definizione dell'Unione europea[78].

Infine, gli studi regionali si sono interessati principalmente al processo politico e alla aderenza della politica di coesione ai principali obiettivi delle politiche regionali, quali l'efficienza negli sforzi di sviluppo e l'equità nella distribuzione del benessere fra i territori europei e nazionali[79]. Si è sostenuto che la principale distinzione fra la politica di coesione e la politica regionale nazionale risiede nella riscoperta del "territorio", sia nell'identificazione del luogo in cui la politica deve essere attuata, sia nel proporre il livello d'attuazione, nonché nel coinvolgimento delle istituzioni presenti sul territorio. Tale

---

77 Hooghe L., *Cohesion Policies in the European Union*, Oxford: Clarendon Press, 1996; Hannequart A., *Economic and Social Cohesion in Europe*, London: Routledge, 1992; Furlong P., Cox A., *The European Union at the Crossroads*, London: Earls gate Press, 1995; Keating M., Laughlin J.,*The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, 1997; J. Paraskevopoulos C., *Interpreting Convergence in the European Union*, London: Palgrave, 2001.

78 Allen D., "Cohesion and Structural Adjustment" in Wallace H., Wallace W., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 209–233; Pollack M., "Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy" in C. Rhodes and S. Mazey *The State of the European Union*, Vol. 3, London, Longman, 1995, pp. 361–390.

79 Rodriguez-Pose A., *Dynamics of Regional Growth in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1998; Rodriguez-Pose A., *The European Union: Economy, Society and Polity*, Oxford: Oxford University Press, 2002; Hall R., Smith A., Tsoukalis L., *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford: Oxford University Press, 2001, Paraskevopoulos C., Grinspun R., Georgakopoulos T., *Economic Integration and Public Policy in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

attenzione al territorio ha permesso di individuare gli obiettivi della politica in chiave regionale più che in singoli settori economici[80].

Anche in questo ambito le interpretazioni abbondano. Per alcuni, i Fondi strutturali sono da considerare come un pagamento secondario compensativo per le difficoltà, anche non previste, che il completamento del mercato unico avrebbe creato alle regioni più periferiche[81]. Per altri, hanno semplicemente rappresentato una contropartita rispetto ai successivi allargamenti, i quali crearono ulteriori meccanismi concorrenziali per le regioni in difficoltà, nonché conferirono una nuova centralità ad altri territori dell'Unione[82].

Un'altra interpretazione definisce la Politica di coesione come il mezzo attraverso il quale le Istituzioni europee hanno disarticolato la composizione territoriale degli Stati membri nel tentativo di ottenere un collegamento diretto tra il centro e la periferia europea[83].

Infine, altri autori osservano tale politica in termini di strumento attraverso il quale l'Unione promuove un senso di solidarietà, mascherando le tensioni che affliggono il progetto di integrazione[84].

Tale letteratura dimostra chiaramente la natura fortemente politica della coesione. In effetti, sia nell'analisi delle politiche pubbliche[85] che negli studi sull'integrazione europea[86] si riconoscono i molteplici interessi che le politiche redistributive suscitano, nonché il gran numero di attori istituzionali, nei vari livelli di governo, che tale politica mobilita per la difesa e la promozione delle proprie prerogative istituzionali.

Coerentemente con quanto detto, i teorici dei giochi sostengono che la scarsità della redistribuzione intergovernativa si spieghi con il fatto che tali politiche sono adeguatamente

---

80 Leonardi R., *Cohesion policy in the European Union, the Building of Europe*, Palgrave, London 2005.
81 Moravcsik A., "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, pp. 473–524; Moravcsik A., *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
82 Marks G. "Structural policy and multilevel governance in the EC", in Cafruny A., Rosenthal G., *The State of the European Community, Vol. 2*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993, pp. 391–410; Pollack M., *op. cit.*
83 Tömmel I., "Transformation of governance: the European Commission's strategy for creating a "Europe of the Regions", *Regional and Federal Studies*, 8 (2), 1998, pp. 52–80; Smyrl M., "When (and how) do the Commission's preferences matter?", *Journal of Common Market Studies*, 36 (1),1998, pp. 79–100.
84 Diez T., "Speaking "Europe": the politics of integration discourse", *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 598–613; Schimmelfennig F., "The Community trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union", *International Organization*, 55 (1), 2001, pp. 47–80.
85 Lowi T., "Four arenas of policy, politics and choice", *Public Administration Review*, 32 (4), 1972, pp. 298–310; Wilson, J. Q., *Political Organizations*, New York: Basic Books, 1973.
86 Bartolini S., *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the EU*, Oxford: Oxford University Press, 2005; Scharpf F., *Community and Autonomy*, Frankfurt a.M., Germany and New York, USA: Campus Verlag, 2010.

modellate come giochi a somma zero[87]. M. Zurn sostenne che l'esistenza di un potere sanzionatorio e di una identità politica condivisa non siano condizioni necessarie per raggiungere un alto grado di conformità agli schemi di redistribuzione intergovernativa, in quanto essa possa emergere come risultato della contrattazione multilaterale basata sull'azione razionale e sulla volontà di adesione[88].

Si noti come l'aumento dell'intensità redistributiva viene accompagnata da una continua pressione sulla condizionalità dei trasferimenti. Inoltre, la necessità di rinegoziare periodicamente il quadro normativo, tipico del sistema di trattative finanziarie intergovernative, si associa a una dura contrattazione politica, nonché al mutamento delle preferenze politiche e sociali.

Inizialmente, gran parte della letteratura accademica che cercò di comprendere le origini e l'evoluzione di tale politica sostenne, influenzata dai classici dibattiti sulle teorie dell'integrazione europea, che il modello di elaborazione fosse incentrato esclusivamente sugli Stati. In questo senso, si misero in evidenza il predominio della contrattazione interstatale sul modello di finanziamento e di *governance* della politica, nonché i legami con altre aree politiche e il primato degli interessi nazionali sostenuti da preoccupazioni di politica interna[89].

Tuttavia, in linea con le teorie sovranazionali, si è riconosciuto il ruolo preponderante della Commissione soprattutto a partire dalla grande riforma del 1988. Così l'accresciuto ruolo della Commissione e delle regioni nella politica di coesione è ben documentato[90], ma le implicazioni per la *governance* territoriale sono risultate inferiori a quanto ci si sarebbe potuto aspettare, almeno in termini delle aspettative circa l'appassimento dello Stato

---

87 Morrow, *Game theory for political scientists*, Princeton university press, 1994.

88 Zurn M., Joerges C., *Law and Governance in Postnational Europe: Compliance Beyond the Nation-State,* Cambridge: Cambridge University press, 2005.

89 Martins R, Mawson J., "The Evolution of EEC Regional Policy: Cosmetics or Major Surgery?", *Local Government Studies*, 6(4, 1980, pp. 29–56.; Talbot R., 'The European Community's Regional Fund'. *Progress in Planning*, 8, 1977, pp.183–281; Wallace H., "The Establishment of the Regional Development Fund: Common Policy or Pork Barrel?" in Wallace H., Wallace W., Webb C., *Policy-Making in the European Communities*. London: John Wiley & Sons, 1977; Pollack, *op. cit.*; Moravcsik A., "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community", *International Organization,* winter 1991, pp. 19-56.

90 Marks, G., "Structural Policy in the European Community", in Sbragia A., *Europolitics. Institutions and policymaking in the new European Community*. Washington DC: Brookings Institute,1992; Smyrl M., "Does European Community Regional Policy Empower the Regions?", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10(3), 1997, pp. 287–309; Boyle J.R., *Conditional leadership: the European Commission and European regional policy*. Lexington Books, 2006; Mendez C., "Clouds, clocks and policy dynamics: a path-(inter)dependent analysis of EU cohesion policy". *Policy and Politics*, 40(2), 2012, pp. 153–70.

nazionale e l'ascesa di un'Europa delle regioni[91]. Inoltre, tramite lo studio del principio di partenariato è stato coniato il concetto di *governance* multilivello.

La sostenibilità della politica di coesione divenne, dunque, un punto focale di tali ricerche. Ricordando i classici dibattiti sulla teoria dell'integrazione, l'attenzione centrale venne posta all'evoluzione del processo decisionale. Viene comunemente sostenuto che gli Stati membri stiano ritraendo il potere della Commissione attingendo alle intuizioni della teoria dell'intergovernalismo e della teoria degli agenti principali. Altri offrono una valutazione più moderata, evidenziando la natura mutevole delle relazioni in capo alla *governance* multilivello, sottolineando in ruolo strategico per la Commissione in concomitanza con l'allineamento della politica di coesione alla strategia globale dell'UE per la crescita e l'occupazione. Allo stesso tempo, l'incremento degli audit supportano l'autorità e il controllo delle istituzioni europee sulla correttezza della spesa.

Traendo ispirazione dalla letteratura sulla pubblica amministrazione, questi contributi hanno evidenziato le conseguenze indesiderate di questi cambiamenti, come la maggiore burocratizzazione della politica, la dissuasione delle risorse dalla realizzazione degli obiettivi strategici, nonché l'ulteriore pressione sulla sostenibilità e la legittimità della politica di coesione.

Ebbene, la definizione dell'agenda ricopre una fase cruciale del processo di elaborazione delle politiche dell'UE[92]. In questo ambito, la Commissione europea ricopre un ruolo essenziale soprattutto per la sua prerogativa di iniziativa legislativa. Inoltre, la Commissione è in grado di definire le questioni attraverso la pubblicazione di rapporti sulla coesione, l'organizzazione di esercizi di consultazione e la mobilitazione delle parti interessate, nonché al riguardo dell'accordo di partenariato[93].

---

[91] Leonardi R., Nanetti R., *Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*. London and New York: Pinter and Columbia University Press, 1990; Anderson J., "Skeptical reflections on a Europe of the regions: Britain, Germany, and the ERDF", *Journal of Public Policy*, 10, 1990, pp.4177.

[92] Peters B., "Agenda-setting in the European Union", in Richardson J., *European Union. Power and Policy-making*, London and New York: Routledge, 2001; Princen S., "Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research", *Journal of European Public Policy*, 14(1), 2007, pp. 21–38.

[93] Pollack M., "The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union", in Sandholtz W., Stone Sweet A., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998.

In effetti, la Commissione ha svolto un ruolo chiave sin dagli albori, e dopo averne promosso la creazione e il rafforzamento, ne ha ricavato un sostanziale spazio di manovra politica[94].

Il Consiglio, a seguito della progressiva politicizzazione del quadro finanziario pluriennale, ha offerto ai rappresentanti degli Stati membri la possibilità di promuovere la propria agenda politica e la propria visione di coesione. Il sostanziale significato politico di tale processo è evincibile anche dal ruolo del Parlamento europeo successivamente all'adozione del Trattato di Lisbona, come dimostra l'importanza dei triloghi e delle relative interazioni fra le Direzioni generali e le Commissioni parlamentari.

Il Comitato delle regioni è riuscito a plasmare alcuni tratti salienti e si è mostrato come il difensore delle prerogative delle autorità subnazionale, le quali cercano di influire nel processo decisionale anche tramite i gruppi di interesse subnazionali e transnazionali.

Dall'ultima osservazione deriva un interrogativo ancora in auge, ovvero in quale misura il principio della *governance* multilivello, emerso con la politica di coesione, possa contribuire alla legittimità democratica del sistema decisionale in capo all'Unione europea[95].

Inoltre, il tema dell'europeizzazione ha suscitato particolare interesse in letteratura[96]. Le differenze che si osservano nell'attuazione di questa politica in diversi Stati membri sono causate principalmente da tradizioni politiche diverse e da relazioni interistituzionali incompatibili o mutevoli, le quali causano vari gradi di adattamento o resistenza alle normative che la governano. Tali problematiche alimentano direttamente la questione sulla "qualità di governo", più volte paventata come la principale causa dei fallimenti della coesione.

Al riguardo si pose l'interrogativo se le capacità istituzionali abbiano un impatto non solo sull'utilizzo dei Fondi strutturali e di coesione, ma anche sulla loro ripartizione tra le

---

94 Tommel I., "The Commission and Cohesion Policy", in Piattoni S., Polverari L., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, pp. 107-121.

95 Piattoni S., "Cohesion policy, multilevel governance and democracy", in Piattoni S., Polverari L., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, pp. 65-78; Piattoni S., *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, 2010.

96 Dabrowski M., Graziano P., "Cohesion policy and Europeanisation", in Piattoni S., Polverari L., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, pp. 72-91; Terracciano B., Graziano P., "EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions", in *Regional and Federal Studies*, 2016, pp. 293-320

regioni[97]. In effetti, una debole capacità istituzionale tende a diminuire l'efficacia di qualsiasi politica di sviluppo, a causa di scelte progettuali inadeguate, di un'attuazione e di un monitoraggio inadeguato o di carenze nelle politiche complementari. Ciò può persino portare alla constatazione quasi paradossale per cui le regioni con una maggiore capacità istituzionale fanno l'uso più efficace della politica di coesione, anche se si potrebbe sostenere che ne abbiano meno bisogno[98]. Se, come ipotizzato, nelle regioni meno sviluppate dell'Unione europea, la tendenza è che le debolezze istituzionali di vario tipo compromettano la capacità di sviluppo di una regione, allora sorge il quesito su quale sia la scelta di intervento più appropriata[99].

Le tre componenti della coesione: economica, sociale e territoriale.

Sulla base di quanto finora premesso, in un'ottica di trasferimento delle politiche e di isomorfismo istituzionale[100], si ritiene che il tema della coesione sia di fondamentale importanza sia per comprendere molteplici aspetti dell'Unione europea che per il futuro della stessa. In effetti, nei termini neofunzionalisti e intergovernativisti, ma anche nell'ottica dello *State-building*, la politica di coesione potrebbe rappresentare sia il contraltare del perseguimento degli interessi economici degli attori, siano essi gli Stati membri o la moltitudine di attori sub-statali o non statali, che si concretizzano nell'Unione economica e monetaria, nonché nella politica di concorrenza, o ancora un intervento pubblico che ha nel corso degli anni incrementato la sua percentuale in relazione al totale del bilancio dell'Unione, in questo ultimo caso rappresentando anche oggetto di importanti negoziati a Bruxelles. Inoltre, nel corso delle più imponenti fra le molteplici crisi di questi anni – la grande crisi economico finanziaria, la crisi pandemica e la crisi energetica dovuta alla guerra

[97] Charron N., "Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions", in Piattoni S., Polverari L., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, pp. 92-105; Milio S., "Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy, *Regional Studies*, 41(4), 2007, pp. 429-442; Bachtler J., Mendez C., Oraže H., "From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy", *European Planning Studies*, vol. 22, 2014, pp. 735-757.

[98] Ederveen S., Groot H., Nahuis R., "Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy", *Kyklos*, 59 (1), 2006, pp. 17–42.

[99] Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M., "Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions", *Journal of Common Market Studies*, 49 (5), 2011, pp. 1089–1111.

[100] Si veda Radaelli C., "Come si formano le politiche pubbliche europee", in *Stato e Mercato,* il Mulino, agosto 1998, No. 53 (2), pp. 203-229. Inoltre tale concetto sarà approfondito in apposito paragrafo.

in Ucraina – la coesione ha guadagnato ancora più importanza quale tematica al centro della politica dell'UE. Difatti, l'Unione di popoli non può prescindere dallo "sviluppo armonioso" che già i Padri fondatori volevano evidenziare. I divari economici, sociali e territoriali rischiano di essere esacerbati dagli shock asimmetrici, nonché dalle dinamiche economiche e dalle ristrutturazioni industriali che si profilano. D'altronde oggi è ben chiara la relazione fra il successo in termini di coesione, quale principale strumento di investimento dell'UE sia per risorse che per ambiti di intervento, e la fiducia nelle Istituzioni europee, come la stessa locuzione di "Unione di popoli" lasciava presagire. Certo è che il concetto di "coesione economica, sociale e territoriale" si lega anche a valori specificamente europei quale l'economia sociale di mercato, dunque combinando la crescita economica a valori solidaristici. Inoltre, come sottolinea Manzella nel suo recente volume:

Non può sfuggire, d'altra parte, che l'intervento regionale è ormai molto più che una semplice politica di finanziamenti. Esso serve, infatti, finalità diverse, essenziali ad assicurare questa necessaria unitarietà europea. Incentiva il rispetto delle indicazioni di riforma del Semestre europeo e di strumenti di politica economica destinati ad essere sempre più influenti. Contribuisce all'attuazione delle normative europee in materie sensibili, quali gli appalti, concorrenza, ambiente e sostiene l'effettività del mercato interno. Indirizza le risorse su obiettivi di effettivo interesse europeo e, in un momento di suo profondo cambiamento, concorre all'azione di politica industriale dell'Unione, divenendone il suo sempre più essenziale "ultimo miglio"[101].

Si vuole sottolineare anche come tale tematica sia fondamentale sul piano amministrativo e organizzativo, data la sua essenza multilivello e la sua matrice di europeizzazione degli organismi amministrativi[102]. In tal senso, tramite l'intervento regionale avviene il

[101] Manzella G, *Europa e "Sviluppo armonioso". La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al* Next Generation EU, Svimez, Il Mulino, 2022.

[102] In linea generale attraverso l'adozione atti normativi e amministrativi che impongono determinati standard e obiettivi, l'Unione europea influenza e condiziona le politiche pubbliche nazionali. Tale fenomeno detto di "europeizzazione", implica una serie di cambiamenti in termini istituzionali, normativi e amministrativi volti ad adeguare le pubbliche amministrazioni alle regole nonché ai principi dell'Unione europea. Al riguardo si vedano Saurugger S., Radaelli C., "The Europeanization of Public Policies: Introduction", in Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, vol. 10 (3), 2008, pp. 213-219; Radaelli C., "Europeanisation, Policy Learning and New Modes of Governance in the EU", in Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, vol. 10 (3), 2008, pp. 239-254; Bache I., Europeanisation and Partnership. Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer, in Queen's Paper on Europeanisation, n. 8, 2000; Fabbrini S. (a cura di), L'Europeizzazione dell'Italia, Laterza, Roma-Bari, 2003; Olsen J. P., The Many Faces of Europeanization, in

coinvolgimento dei diversi livelli territoriali degli Stati membri in un'unica arena amministrativa anche creando legami fra amministrazioni di più Stati nell'interesse della propria comunità. Infine, ancora Manzella sostiene:

[...] la politica di coesione è un tratto esplicitamente costituzionale della costruzione comunitaria.

Eppure, la "coesione" non è una nozione di facile definizione, tanto che spesso vi è una tacita sottovalutazione di significato d'insieme a una varietà di interpretazioni. Come osservato da W. Molle[103], si tratta di un concetto introdotto nella Politica dell'Unione europea senza una definizione precisa. Riguarda certamente le disuguaglianze, sia di reddito che di tenore di vita e di occupazione. L'ambiguità del significato spiega anche perché sia difficile identificare le teorie che compongono tale aspetto.

La coesione è un concetto multidimensionale. Una di queste dimensioni è di natura economica. Tuttavia, il concetto di coesione economica non è ben definito, né la letteratura accademica né i documenti di natura politica forniscono definizioni chiare.

Si presume che la coesione economica esista se tutti le unità, in tal senso le regioni, siano inserite nel sistema economico europeo e che la coesione economica migliori se le disparità sulle componenti della competitività siano diminuite. In altri termini, se le regioni più deboli riescono a recuperare lo svantaggio iniziale in termini di crescita.

Spesso la coesione economica viene assimilata alle disparità in termini di PIL pro-capite. Il fattore esplicativo più importante della convergenza dei livelli di ricchezza delle economie nazionali e regionali nell'UE è il rinnovamento delle strutture industriali. In passato, tutte le parti composite dell'UE hanno assistito a un continuo e profondo cambiamento della loro base industriale.

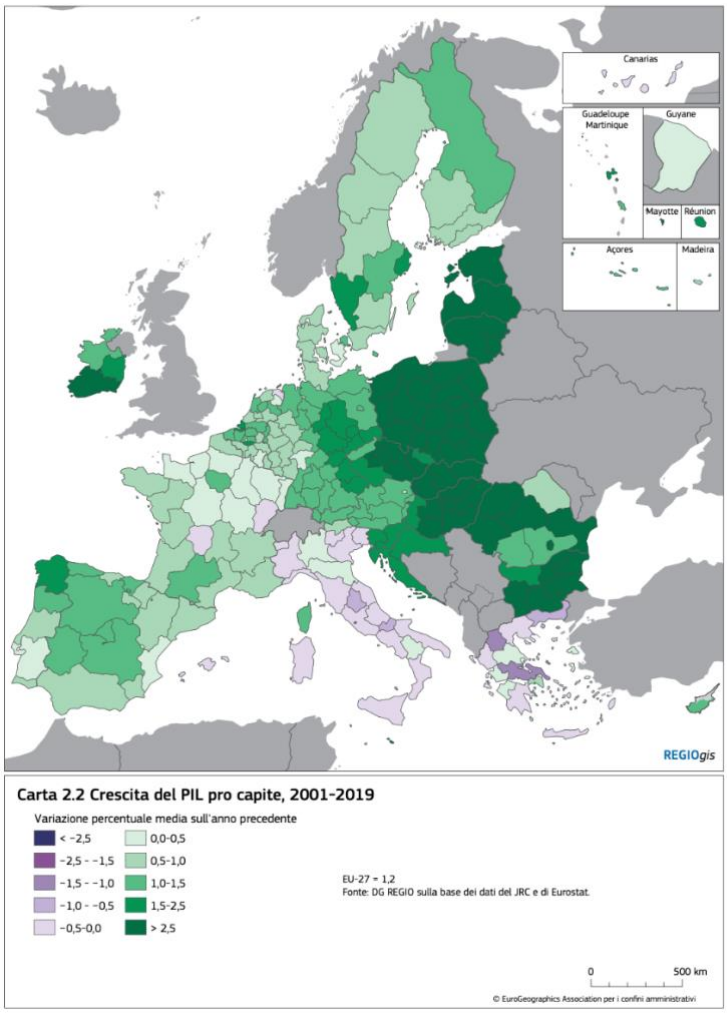
Altri aspetti fondamentali sono l'emergere dell'economia della conoscenza e il livello di concentrazione delle attività economiche sia a livello nazionale che regionale. Allo stesso tempo, si sostiene spesso che gli investimenti esteri diretti (FDI) contribuiscano positivamente alla coesione economica nel momento in cui sostengono la produttività e,

Journal of Common Market Studies, vol. 40 (5), 2002, pp. 921-952; Graziano P., Vink. M., Europeanization: New Research Agendas, Palgrave Macmillan, 2007;

[103] Molle W., *Cohesion and Growth: The Theory and Practice of European Policy Making*, London: Routledge, 2015.

dunque la crescita, determinando un trasferimento di tecnologia e aumentando i livelli dei salari nell'area di destinazione. Si osservi la figura che rappresenta la fotografia della coesione economica europea in termini di crescita di PIL pro-capite (figura 1).

Figura 1. Crescita del PIL pro capite, 2001-2019.



Fonte: Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Commissione europea 2022.

Neanche la coesione sociale possiede una definizione chiara[104]. Tale concetto, infatti, si riferisce spesso all'esistenza di relazioni armoniose tra diversi gruppi sociali nella società. Tutta una serie di indicatori permette di seguire aspetti specifici della coesione sociale[105].

Il concetto normalmente usato è di "capitale umano". Si ritiene che un aumento del capitale umano abbia un'influenza positiva sia sulla crescita economica che sull'inclusione sociale.

L'occupazione e la sua immagine speculare, la disoccupazione, sono tra gli indicatori più utilizzati. Dall'inizio degli anni Ottanta, infatti, la disoccupazione è la prima a fare da ombra a tutti gli altri problemi sociali in Europa. Inoltre, l'accesso all'occupazione è fortemente associato ad altri determinanti della coesione sociale.

Il livello di istruzione della popolazione svolge un ruolo cruciale nella crescita dell'economia. Poiché il miglioramento dell'istruzione porta a un aumento della qualità e della quantità del capitale umano, può dare un importante contributo alla produttività, quindi alla competitività e infine alla coesione economica. Tuttavia, l'istruzione ha anche un ruolo diretto nella coesione sociale.

Si suppone che l'istruzione riduca la disparità tra i gruppi sociali in termini di accesso alla conoscenza, di adesione a norme comuni e di senso di appartenenza alla società. L'istruzione crea benefici per l'individuo e per la società che sono difficili da cogliere in termini economici, ma che si traducono in una riduzione dei costi della sanità pubblica, in una diminuzione della criminalità, in una maggiore cura dell'ambiente e in una maggiore partecipazione della comunità, tutti fattori che possono migliorare la coesione sociale. A

---

[104] È nell'ambito della Politica sociale che si è sviluppato il c.d. "Metodo aperto di coordinamento", ovvero un modello di coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri, in particolare nel settore dell'occupazione, attraverso il quale si traspongono degli orientamenti fissati a livello europeo nelle politiche nazionali e regionali. Una delle principali innovazioni di questo metodo consiste nella previsione di verifiche, monitoraggio e valutazione fra pari al fine di favorire la diffusione di best practices. Su tale metodo si veda Faludi A., The open method of co-ordination and post-regulatory territorial cohesion policy, in European Planning Studies, vol. 12 (7), 2004, pp. 1019-1033, nonché Dehousse R., *The Open Method of Coordination: a new policy paradigm?*, Les Cahiers européens de Sciences Po, no. 3., 2003. Per un approfondimento sul concetto di coesione sociale si vedano Jenson J., *Defining and Measuring Social Cohesion, United Nations Research Institute for Social Development*, 2010; Berger-Schmitt R., *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*, EuReporting Working Paper no. 14, Centre for Survey Research and Methodology, 2000.

[105] Per una panoramica generale degli indici e del loro significato si veda McCann P., "Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from UK", in *Regional studies*, volume 54, 2020, pp. 256-267. Molteplici sono al giorno d'oggi gli indicatori che tentano di rappresentare e misurare il livello di disparità in termini di benessere nel tempo e nello spazio, ovvero fra Stati membri, regioni o gruppi sociali. In linea generale, tali indicatori possono essere considerati come degli strumenti per comprendere quali regioni soffrono in termini di sviluppo e, dunque, richiedono un intervento pubblico, ma anche quale sia la traiettoria di lungo periodo sulla quale l'azione pubblica può influire.

sua volta, l'aumento della coesione sociale tende ad avere un'influenza positiva sui risultati economici.

Nell'UE altro termine in uso è quello multidimensionale di esclusione sociale. Le due dimensioni principali riguardano il mercato del lavoro, l'accesso ai posti di lavoro, e la capacità di consumo, ovvero l'accesso a beni e servizi.

Dopo la Seconda guerra mondiale, tutti i Paesi membri dell'UE hanno elaborato sistemi nazionali di protezione dei cittadini in generale, e dei lavoratori in particolare, contro la perdita di reddito dovuta a disoccupazione, malattia, incidenti, vecchiaia e così via. Ciò ha comportato un aumento considerevole delle voci dei bilanci nazionali dedicate alla sicurezza sociale, pagate dai contribuenti del Paese. La sicurezza sociale si basa quindi sulla solidarietà nazionale. Ora l'integrazione europea ha eroso le basi di tale solidarietà in molti casi, a partire dalla libera circolazione dei lavoratori[106].

Gli Stati membri dell'UE hanno reagito a questa situazione non accettando un maggiore coinvolgimento dell'UE in tali questioni, ma limitando all'essenziale l'ingresso della regolamentazione europea in tale sistema. Dal punto di vista della politica europea, anche se molti aspetti recenti andrebbero tenuti in conto, la protezione sociale è vista più come un fattore esogeno.

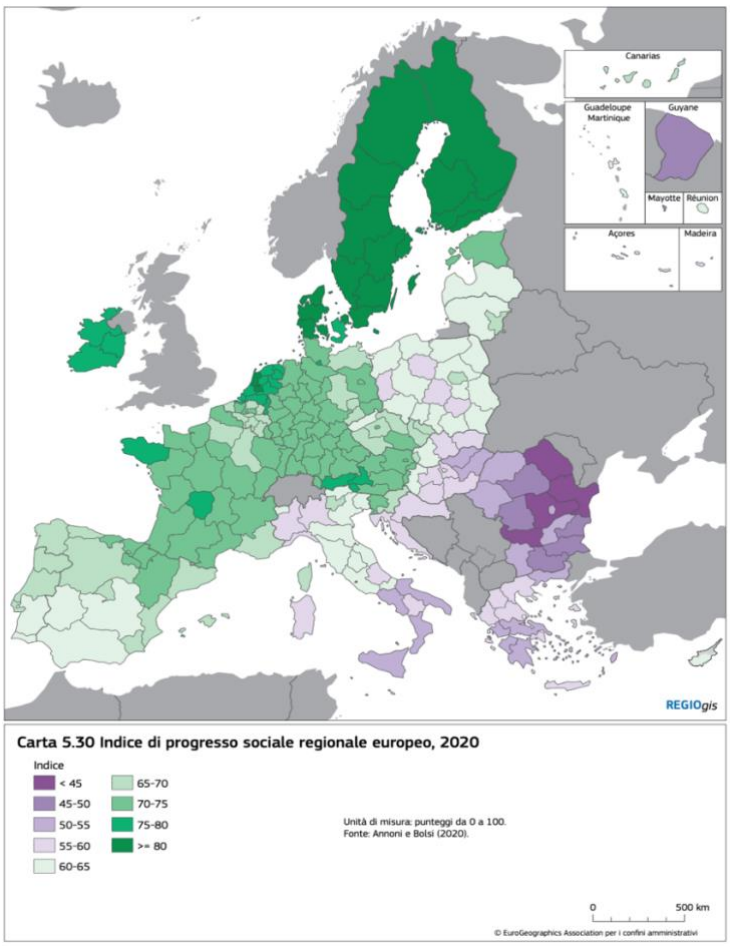
Un tentativo abbastanza recente è la misurazione dell'Indice di progresso sociale delle regioni europee, basato sull'approccio dell'Indice di progresso sociale globale, che mira a misurare *la capacità di una società di soddisfare i bisogni umani fondamentali dei suoi cittadini, stabilire gli elementi costitutivi che consentono ai popoli e alle comunità di migliorare e sostenere la qualità della loro vita e creare le condizioni affinché tutti gli individui raggiungano il loro pieno potenziale* [107].

---

106 Si veda Ferrera, M.,*The Boundaries of Welfare; European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

107 L'Indice di progresso sociale regionale dell'UE (EU-SPI) esclude gli indicatori economici per permetterne il raffronto con altri indicatori come il PIL pro capite. Per una disanima dettagliata si veda l'Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Cit. p. 185. Altri indici potrebbero, per esempio, riguardare capitale umano, disoccupazione, del livello di educazione, dell'esclusione sociale e della protezione sociale

Figura 2. Indice di progresso sociale regionale europeo, 2020.



Fonte: Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Commissione europea 2022.

La coesione territoriale è un concetto ancora meno facile da tradurre in indicatori concreti rispetto alla coesione economica e sociale. A questo proposito, sono centrali le nozioni di accessibilità e perifericità ai mercati e all'innovazione, che si concretizzano nel concetto di disparità territoriale. Difatti, quello di coesione territoriale è un termine relativamente nuovo, che non ha ancora una definizione chiara e tanto meno formalmente adottata[108].

Per comprendere meglio il significato di coesione territoriale andrebbero analizzati alcuni importanti documenti dell'UE in cui il termine viene utilizzato.

[108] Per una panoramica su tale concetto si veda Medeiros, E., Territorial Cohesion: An EU concept, *European Journal of Spatial Development,* 60, 2016.

Il termine è stato citato, per la prima volta in ambito europeo, nel secondo rapporto sulla coesione della Commissione europea[109], dove era vagamente collegato a nozioni circa uno sviluppo più equilibrato dello spazio europeo. È stato reso più specifico dagli Orientamenti strategici comunitari 2007-2013[110]. Questo documento conferma che l'obiettivo della coesione territoriale è il raggiungimento di uno sviluppo spaziale più equilibrato. I principali modi in cui questo obiettivo deve essere raggiunto sono: la costruzione di comunità sostenibili sia nelle aree urbane che in quelle rurali; la riduzione degli effetti dell'(ultra)perifericità (dovuta a fattori quali l'insularità, la scarsa densità di popolazione, ecc); migliorare la situazione delle aree transfrontaliere e transnazionali più ampie.

Seguendo questi filoni di pensiero, si potrebbe definire la coesione territoriale come una situazione in cui le persone e le imprese non sono indebitamente svantaggiate dalle differenze spaziali nell'accesso ai servizi di base, alle infrastrutture di base e alle conoscenze.

Per trovare un significato operativo del concetto di coesione territoriale dobbiamo rivolgerci ai documenti sulla pianificazione territoriale. La pianificazione territoriale visualizza le conseguenze degli sviluppi autonomi e delle scelte politiche su uno specifico territorio e aiuta a creare le condizioni per uno sviluppo equilibrato, integrando in un unico quadro i vari elementi (industria, trasporti, infrastrutture, parchi ecologici, ecc.) e dando priorità alle richieste di questi utenti sullo spazio. La pianificazione territoriale è stata a lungo considerata come una competenza puramente nazionale e non sorprende che le tradizioni nazionali in materia di pianificazione del territorio siano molto diverse.

Le differenze e la qualità delle reti determinano insieme le differenze di accessibilità ai mercati principali nonché ai centri di conoscenza. Pertanto, il miglioramento delle infrastrutture, riducendo il costo della distanza e aumentando l'accessibilità avrebbe un impatto positivo sulla competitività e la crescita. Le regioni con un alto livello di accessibilità sono anche chiamate centrali o core, mentre quelle con un basso livello sono chiamate periferiche[111]. Si veda, giusto a titolo esemplificativo, una mappa recentemente pubblicata

---

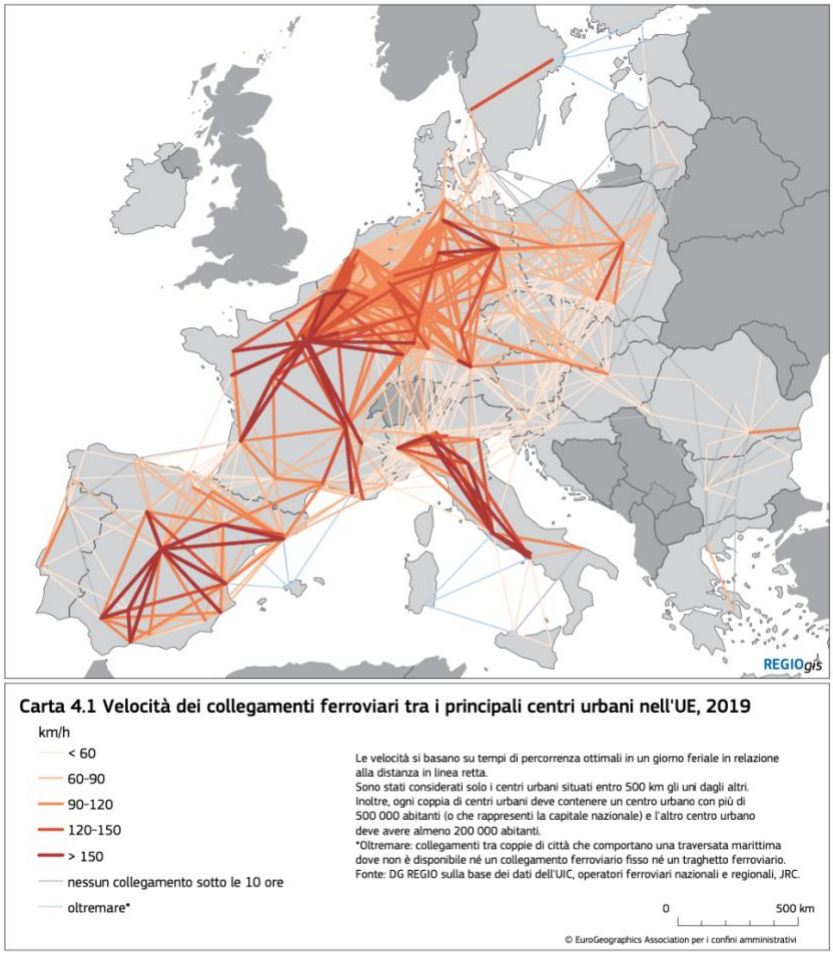
109 Secondo rapporto sulla coesione cit.

110 Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE)

111 In letteratura queste ultime nozioni sono state ampiamente utilizzate. L'analisi a livello europeo di questo tipo di questo tipo è stata avviata da Clark et al. (1969), che hanno utilizzato la nozione di potenziale per illustrare l'effetto dell'allargamento dell'UE 6 con i tre NSM (in particolare il Regno Unito). La loro analisi è stata elaborata da Keeble et al. (1982, 1988). Si è poi assistito a una ripresa dell'attenzione per questo tipo di studi. Citiamo Copus (1999), IRPUD (2000) e Lopez-Rodriguez (2002). I risultati tendono a differire a causa della diversa scelta della divisione regionale, delle matrici di distanza, dell'indicatore di mercato, del parametro

dalla Commissione europea, sulla velocità dei collegamenti ferroviari fra i principali centri urbani, considerando, in particolare, l'importanza dello shift-modale da gomma a ferro, sia per passeggeri che per merci, in linea con gli obiettivi europei di neutralità climatica entro il 2050.

Figura 3. Velocità dei collegamenti ferroviari tra i principali centri urbani, 2019.[112]



Fonte: Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Commissione europea 2022.

In tal senso, l'intervento regionale per la coesione economica, sociale e territoriale assume di per sé una rilevanza per tutto ciò che rappresenta, ovvero: il principale strumento dell'UE per promuovere lo sviluppo economico, la crescita e la competitività; un

della funzione di decadimento, ecc. Tuttavia, tutti concordano nel collocare il centro di gravità dell'UE nell'Europa continentale nord-occidentale e i valori più bassi nel sud-est dell'UE allargata. Più recentemente, Weissenbacher R., *the Core-periphery divide in the European Union, a dependency perspective,* 2019.

[112] Per un approfondimento sugli indici disponibili in tema di accessibilità dei territori si veda Espon "Transport accessibility at regional/local scale and patterns in Europe" https://www.espon.eu/tracc

meccanismo di compensazione che facilita la contrattazione e il consenso intergovernativo; una delle principali voci nel bilancio dell'UE; una rappresentazione del crescenti divari in seno all'Unione; nonché una politica multilivello con le relative implicazioni al riguardo delle norme e delle pratiche europee. D'altronde ciascuno di questi aspetti della politica di coesione da solo potrebbe divenire un oggetto di ricerca.

Inoltre, si vuole qui evidenziare come la coesione sia un argomento essenziale per comprendere e analizzare l'UE stessa. In effetti, si potrebbe affermare che tale obiettivo sia un riflesso dell'Unione, in quanto comprende un sistema complesso e multilivello che integra una grande diversità di interessi e si muove sulla base di compromessi e pacchetti di accordi dolorosamente negoziati. Un esame della coesione potrebbe, quindi, rivelare molto sulla definizione dell'UE, sulle modalità in cui essa opera, nonché sulle prospettive future. Potrebbe anche svelare il rapporto fra il consenso e la legittimità nonché la relazione fra i valori e gli interessi nelle politiche europee. Difatti, l'istituzione della politica di coesione, alla fine degli anni Ottanta, fu per molti versi un'espressione di solidarietà tra gli Stati membri, ma anche una dichiarazione d'impegno fondamentale dell'UE a favore di questo valore. L'ultimo decennio, caratterizzato da almeno due sconvolgenti crisi, ha riportato al centro del dibattito sia la rilevanza del principio di coesione sia la dialettica fra gli interessi nazionali e la solidarietà.

Una crescente parte della letteratura accademica ha sostenuto che il progetto europeo sia ormai entrato in una nuova fase in cui emerge una Europa più divisa[113]. Tale constatazione, che riflette l'insorgere delle disuguaglianze e le risposte di austerità alla crisi economica, andrebbe ricontestualizzata nell'ambito delle risposte europee alla crisi pandemica.

Partendo dalla classica definizione di politica pubblica data David Easton – *una politica pubblica [...] consiste in una rete di decisioni e di azioni che allocano valori*[114] – e considerando che le istituzioni riallocano i valori in base alla legittimazione concessa dalla

[113] Celi G., Ginzburg A., Guarascio D., Simonazzi A., *Una Unione Divisa. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Il Mulino, 2020; Garnero A., Milio S., *L'Unione divisa. Convergere per crescere insieme in Europa*, Il Mulino, 2014; Castells M., Bouin O., *Europe's Crises*, Cambridge, Polity press, 2017; Grimmel A., *The Crisis of the European Union. Challenges, Analyses, Solutions*, Routledge, 2018; Majone G., *Rethinking the Union of Europe Post-crisis*, Cambridge University Press, 2014; Wickham J., *Unequal Europe. Social divisions and social cohesion in an old continent*, Routledge, 2016; Olsen J., *Democratic Accountability, Political Order, and Change. Exploring accountability process in an Era of European transformation*, Oxford University Press, 2017; Beckfield J., *Unequal Europe: Regional Integration and the Rise of European Inequality*, Oxford University Press, 2019.

[114] Easton D., *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York: Knopf, 1953, p. 130.

necessità di apporre soluzioni a problemi di interesse comune, si può osservare come nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), al titolo XVIII "coesione", presenti una combinazione di dimensione economica, in termini di efficienza e di crescita, e sociale, in termini di equità, con l'obiettivo di conseguire uno sviluppo armonioso tramite la riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle regioni europee e, in particolare, circa l'arretratezza di quelle meno favorite. In questo senso Barca, nel suo rapporto del 2009, sostiene che la coesione rappresenta:

il mezzo attraverso il quale il Trattato impegna l'Unione a perseguire uno sviluppo equilibrato e la riduzione delle disparità. L'Unione deve rispettare questo impegno, come complemento rispetto alla conduzione e al coordinamento da parte degli Stati membri delle rispettive politiche economiche, sia tenendo conto di tali compiti in sede di formulazione e di attuazione di altre politiche e del mercato interno, sia, in modo indiretto, attraverso l'utilizzo dei Fondi dedicati[115].

Questa definizione ci consente di formulare alcune riflessioni. La coesione è, pertanto, un impegno europeo e il Mezzogiorno italiano diventa una questione di matrice europea. In tal senso i Fondi strutturali sono sia strumento e metodo di questo impegno.

Dunque, il termine coesione è un concetto essenzialmente politico che indica il grado di disparità politicamente e socialmente tollerabile e così il suo conseguimento varia spazialmente e temporalmente. In tal senso, si tratta anche di uno strumento per governare le problematiche dello sviluppo (aree strutturalmente arretrare, declino industriale, disoccupazione ecc...) attraverso lo stanziamento di risorse finanziarie, il cui approccio, come si vedrà nel corso della trattazione, si è gradualmente modificato passando dall'erogazione di sussidi a programmi rivolti alla crescita, alla competitività, alla partecipazione e alla "cultura del progetto".

In questo lavoro, si sostiene che la coesione sia anche un metodo, in quanto con i fondi strutturali si crea un modo di fare politica di sviluppo che richiede la partecipazione multilivello istituzionale e la partecipazione orizzontale nella definizione e gestione degli interventi.

[115] Rapporto Barca, An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, 2009, p. 3.

Secondo Bruzzo A. e Vezza A., la caratteristica della politica strutturale sarebbe quella di puntare, nel lungo periodo, *all'ottima allocazione delle risorse e che pertanto favorisca una loro ridistribuzione territoriale nel caso in cui le diverse dotazioni fattoriali siano accentuatamente squilibrate tra le varie regioni che compongono un determinato sistema economico*[116].

In questo senso, la politica strutturale si differenzierebbe da quella regionale, tipicamente nazionale e di stampo keynesiano che agisce principalmente con interventi sul lato della domanda, sia per l'attenzione al lato dell'offerta che per competenza attuativa da parte delle amministrazioni pubbliche decentrate in applicazione del principio di sussidiarietà. In tal senso, la politica strutturale sarebbe *l'evoluzione di due principali politiche tradizionalmente sostenute dalla Comunità: quella industriale e quella regionale*[117].

Questa interpretazione comporta un ampliamento dei destinatari, non potendo più ritenersi una esclusiva prerogativa delle regioni meno avanzate e includendo anche un'ampia gamma di settori quali infrastrutture e trasporti, ambiente, urbanistica, competitività, lavoro e occupazione, ricerca e sviluppo. Gli stessi autori sopracitati riconoscono che *è abbastanza diffusa tra gli studiosi l'opinione secondo la quale la strada intrapresa dalla CE con le politiche di sviluppo e di coesione non sia quella di affidare la sopravvivenza dell'UE alla mera attivazione di trasferimenti compensativi, benché quella di ridurre le asimmetrie di risposta agli eventuali shock di domanda*[118].

Purtuttavia, come sostenuto da Predieri A., *la redistribuzione è un correttivo indispensabile della stessa azione comunitaria che, nell'omogeneizzare il mercato interno, può incrementare il divario delle regioni meno favorite. La stessa politica comune, in altre parole, può portare a perturbazioni alle quali pongono rimedio i fondi strutturali, che appaiono come strumenti privilegiati a questo scopo*[119].

In tal senso, lo stesso autore sostiene che i fondi strutturali siano "compendio e metafora":

---

116 Bruzzo A., Venza A., Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell'Unione europea. Un'analisi introduttiva con particolare riferimento all'Italia. Cedam, 1998, p. 13.
117 *Ibidem* p. 14.
118 *Ibidem* p. 15.
119 Predieri A., (a cura di), Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea, atti del convegno Firenze 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, 1997, p. 16.

I massimi problemi dell'Unione europea, il superamento del deficit di democrazia, l'avvicinamento ai cittadini europei alle istituzioni, la circolarità fra crescita delle istituzioni e attivazione di una cittadinanza partecipante, la costituzione di uno spazio pubblico, i modi di integrazione, lo spazio istituzionale interno con superamento del mercato interno proprio in relazione a quello spazio, si riverberano e sono sintetizzati, compendiati nei fondi strutturali; se parliamo dei fondi, parliamo della Comunità e delle relazione tra la Comunità e l'Italia. Possiamo riferirci ai problemi dei fondi per parlare dei problemi della Comunità, come integrazione di poliarchie nei processi decisionali dell'apparato e del mercato, degli Stati e delle imprese, degli operatori sociali; possiamo riferirci ad essi per parlare dei problemi dell'apparecchio amministrativo dello stato prefederativo italiano che si deve confrontare con l'integrazione europea e su quel parametro e su quel paradigma ricercare nuove organizzazioni, usando la problematicità dei fondi come metafora di problemi diversi perché di più ampia portata[120]*.*

Considerando quanto sinora detto, altro aspetto di estrema rilevanza è rappresentato dall'europeizzazione di tale impegno e di metodo per il quale gli Stati membri non solo cooperano nell'ambito del processo decisionale, ma risultano anche attori primari nell'attuazione comune di tale politica e dei relativi procedimenti di gestione e controllo. In questa ottica anche le regioni andrebbero valutate quali co-protagoniste, non come meri beneficiari, che assumono valenza e significato nei termini di un'Unione che si rappresenta come controparte in un processo che, di fronte all'insorgere di molteplici crisi, richiede una rinnovata attenzione.

[120] ivi, p. 25.

Il quadro teorico di riferimento

Il neoistituzionalismo e l'analisi delle politiche pubbliche

Il dibattito nazionale ed internazionale che, dal dopoguerra ad oggi, ha orientato l'analisi delle politiche pubbliche ha visto un precipuo interesse verso gli obiettivi perseguiti, oltre che le attività attribuite alle istituzioni statali e sulle modalità adottate. Il dibattito è stato così modellato sui fini perseguiti attraverso tali politiche, nonché sulla assunzione di base relativa un ipotetico nesso razionale tra conoscenza ed intervento pubblico.

Si trattava, in pratica, di un riflesso della strumentalità empirico-razionalista attribuita alla pratica scientifica nell'immediato dopoguerra sulle tecniche e le modalità erogative delle politiche pubbliche. In questa impostazione, il tipo di informazione a mano a mano prodotta ruota attorno a tre ordini di problemi: la identificazione di un insieme di valori il cui perseguimento garantisca legittimità alla politica prodotta, l'enunciazione di fatti che sottendano e garantiscano efficacia al perseguimento di quei valori e l'insieme di azioni da intraprendere per orientare e programmare l'evoluzione ed il mutamento nelle direzioni ritenute desiderabili[121].

Questo approccio includeva dei presupposti teorici e metodologici identificabili nelle assunzioni inerenti alla razionalità del processo decisionale. In particolare, dall'analisi di tali interventi si pensava di ottenere una informazione completa sui fatti che erano oggetto d'indagine, nonché sugli effetti prodotti da specifici interventi sulla base di una lineare relazione di causa-effetto[122].

---

[121] Consoli T., "Per una analisi sociologica delle politiche sociale", in Agodi M., Consoli T., Pennisi C., Scuderei M., *Il diritto delle burocrazie, il welfare di cui non si parla*, Giuffrè, Milano, 2001, cit. p. 38.

[122] Proprio sulla base di questi presupposti, si utilizzarono metodi e tecniche di tipo deduttivo, al fine di individuare le migliori tecniche di intervento per la pubblica amministrazione, attraverso l'applicazione ed il perfezionamento delle metodologie di analisi e valutazione socioeconomica. *Durante gli anni 60, l'evaluation reserch visse una imponente fase di sviluppo e diffusione il cui fattore di maggior propulsione fu rappresentato proprio dalla concezione strumentale che derivava dalla assunzione di una diretta relazione tra il tipo di conoscenza prodotta e gli usi che, nel corso dell'azione politica, se ne potevano fare. L'elaborazione e l'applicazione di interventi di social policy venivano intese come un processo razionale che dalla semplice identificazione e «misurazione» del «problema sociale» evolveva verso la definizione delle alternative percorribili e la scelta verso la «migliore» tra queste" In base a questa logica, gli interventi e la loro valutazione si definiscono in maniera reciproca, costituendo "l'uno ambito di applicazione dell'altro. L'elaborazione degli strumenti e dei metodi della valutazione è, infatti, interna e radicata nel processo di elaborazione della politica ed il social engeneering è costituito proprio da questa reciprocità, dalla continuità che si profila tra analisi ed intervento, tra applicazione sistematica e strutturata di tecniche di intervento e politiche di intervento (*Consoli, p. 39).

In tal senso, le analisi delle politiche pubbliche venivano intese come un mero meccanismo informativo interno ad un processo di scelta razionale, nell'ambito del quale si presupponeva una definizione del contesto politico ed organizzativo come dato e costante.

Negli anni successivi, emersero delle critiche nei confronti dell'interventismo pubblico sulla base di limiti individuati nelle iniziative di *welfare* in relazione alle problematiche a cui si voleva far fronte, oltre che dato il moltiplicarsi degli interventi di *welfare* e il conseguente aumento dei costi imposti[123]. Sul punto, Consoli osserva che le politiche pubbliche e, in particolare, quelle sociali sembravano aver prodotto, sia sul fronte politico che su quello economico: *più problemi di quanti se ne volessero risolvere, alimentando aspettative sociali crescenti ed innescando un circolo perverso di reciproco riconoscimento e legittimazione tra problemi e politiche destinato, inevitabilmente, ad autoalimentarsi*[124].

Altre critiche nei confronti del filone interventista si concentrarono, invece, sulla dimensione processuale delle politiche e sulla rilevanza dei processi di attuazione. Si enfatizzavano così i processi tramite i quali le conoscenze e le regole all'interno delle organizzazioni burocratiche venivano create e, in particolare, il ruolo delle amministrazioni *nel dare "contenuto" alla crescente varietà di obiettivi resi perseguibili*[125].

Da tali critiche emerge chiaramente che gli interventi di politica pubblica non possono essere considerati come un semplice prodotto applicativo di conoscenze nei confronti di una osservata problematica socioeconomica. Infatti, un intervento di politica pubblica rappresenta l'esito di un processo di interazione in cui intervengono diversi attori che ridefiniscono e rielaborano, secondo scopi e fini diversi, gli obiettivi in modo astratto collegati all'intervento stesso.

Le politiche d'intervento sono il frutto di questa continua elaborazione, non muovono da uno specifico punto e momento storico, ma si innescano su aspettative di fatto pre-esistenti in un panorama di intervento statale reiterato[126].

L'analisi delle politiche pubbliche presuppone, dunque, una ricostruzione del contesto nel quale avvengono tali processi, oltre a considerare che gli obiettivi perseguiti per mezzo di

123 Si ricorda, inoltre, che nel corso degli anni 70 la crisi economica contribuì notevolmente alla riduzione della spesa pubblica e sociale. Proprio in quel frangente, furono messi in discussione i sistemi, le finalità e le strutture dell'intervento pubblico.
124 Consoli, *op. cit.*, cit. p. 40
125 ivi, p. 42.
126 *Ivi*, cit. p. 43.

tali interventi costituiscono delle risposte ad effetti che sono già stati determinati dalle politiche stesse.

Queste considerazioni trovano in molte proposte del filone neoistituzionalista una tra le sintesi ed elaborazioni più feconde. Difatti, all'approccio giuridico formale per lo studio delle norme e delle istituzioni nelle politiche pubbliche[127], si è affiancato un campo di ricerca noto come "neoistituzionalismo", con il quale si cercano di spiegare le dinamiche a medio e lungo termine dell'azione pubblica, analizzando i cambiamenti negli interventi pubblici in base alla loro origine, alla cristallizzazione di norme e regole, al loro sviluppo e al loro adattamento alle pressioni interne ed esterne. Il neoistituzionalismo propone una ridefinizione del ruolo che hanno i differenti contesti istituzionali, anche nell'influenzare i risultati conseguiti sulla base delle caratteristiche storico-culturali dei vari contesti in cui si interviene e data la configurazione istituzionale che gli interventi assumono[128].

In particolare, il neoistituzionalismo ha rivalutato il ruolo svolto dal diritto nel caratterizzare l'ambiente delle relazioni inter-organizzative ed il ruolo che, rispetto alle norme giuridiche, giocano le professioni e le strutture delle organizzazioni. Come sottolineato da Pennisi C:

Come risultato definito dal diritto, dalle professioni e dallo Stato, le organizzazioni sono soggette (e danno vita) ad un continuo processo di mutamento. Il mutamento organizzativo, piuttosto che un razionale adattamento ad esigenze tecnologiche e ambientali, è infatti il modo in cui le organizzazioni si legittimano ed il processo rispetto al quale le strutture organizzative assolvono una funzione che ha marcati contenuti simbolici oltre che tecnici. Per tale ragione questa corrente di studi (il neoistituzionalismo) ha sottolineato il carattere

---

127 In particolare, La scienza politica classica aveva fatto delle istituzioni nel senso formale del termine (Parlamento, Corte di Giustizia, Presidenza della Repubblica) uno dei suoi oggetti. Negli studi giuridici, il cosiddetto "vecchio istituzionalismo" è consistito spesso nell'analizzare, talvolta in modo comparativo, le regole elettorali, la formazione delle leggi, i poteri dell'esecutivo o il controllo di costituzionalità. Ad esempio, le regole della maggioranza parlamentare hanno un impatto sulla direzione delle politiche pubbliche. Questi lavori classici sulle istituzioni hanno evidenziato due tipi di fattori che giocano un ruolo chiave nell'azione pubblica: i fattori di coerenza all'interno della maggioranza del ramo legislativo e le relazioni tra il ramo esecutivo e quello legislativo. D. King (1995) evidenzia quello della burocrazia.
Per una disamina del concetto di istituzione nelle diverse discipline si veda Pennisi C., *Istituzioni e cultura giuridica. I procedimenti come strutture di comunicazione*. Giappichelli editore, Torino, 1998, pp. 2-51.

128 Le istituzioni, che gestiscono l'attuazione delle politiche pubbliche ed attraverso le quali tali politiche si sostanziano, assumono un ruolo ed una rilevanza strategica sia sul piano esplicativo dei risultati conseguiti e delle modalità elaborate, sia sul piano operativo della loro progettazione ed eventuale modificazione (Consoli, 2001, p. 43). *Queste dimensioni del dibattito neo-istituzionalista trovano, infatti, nella ricerca di modelli di welfare, nella ricostruzione e nella individuazione degli assetti caratteristici, nella distribuzione dei servizi e nell'allocazione dei costi degli interventi di politica sociale, la loro maggiore formalizzazione, favorendo l'uso di schemi comuni di interpretazione dei processi di mutamento in corso e lo sviluppo di una corposa corrente di ricerche comparate su nascita, evoluzione, sviluppo e classificazione dei differenti «sistemi di welfare» che caratterizzano le democrazie occidentali* (Consoli, 2001, p. 45).

cerimoniale delle strutture organizzative, mentre ha posto la loro persistenza in relazione con la legittimazione sociale di cui godono piuttosto che con l'efficienza economica e la razionalità tecnica che realizzano. La legittimazione è assicurata da una aderenza cerimoniale a norme e valori definiti, di cui la struttura organizzativa è lo strumento principale[129].

Sul concetto di "Istituzione", inteso come modello e tipo di ordine sociale, Jepperson R., ha evidenziato che esse presentano un particolare processo di riproduzione, in quanto trattasi di modelli sociali che devono la loro sopravvivenza a processi sociali che si attivano indipendentemente da specifiche decisioni. In tal senso, le Istituzioni sarebbero riprodotte da procedure routinarie che ripropongono il modello normativo e regolate da controlli socialmente costruiti e attivati ripetutamente.

Le ricerche sulle politiche pubbliche, rientranti in questa prospettiva teorica, attribuiscono un ruolo strutturante alle istituzioni e ai conseguenti effetti prodotti sulla dimensione politico-organizzativa delle pubbliche amministrazioni, ai diversi livelli di governo, nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche.

In tal senso, si rileva la necessità di orientare il focus delle indagini dallo studio delle problematiche economico-sociali all'analisi delle soluzioni che, in relazione a queste problematiche, sono già predisponete, disponibili ed adottate nell'ambito dei diversi contesti istituzionali. Il contesto dell'indagine assume, a sua volta, una rilevanza ed un significato nei termini delle dimensioni dell'agire che non possono essere individuate in astratto, ma andrebbero ricondotte al quadro politico-culturale che ne definisce i confini e le opportunità, che consente di attribuire all'agire stesso un significato attraverso il quale interpretare e comprendere i risultati conseguiti[130].

Le politiche pubbliche possono essere descritte come una forma specifica di azione collettiva volta alla produzione di un cambiamento. Affinché ciò avvenga sono necessarie delle "regole del gioco" e delle rappresentazioni dell'oggetto del cambiamento desirato che consentano agli attori di posizionarsi, di coordinarsi e di agire[131].

---

[129] Pennisi C., *op. cit.,* p. 57.
[130] Consoli, *op. cit.*, p. 36-37.
[131] Secondo lo storico dell'economia Douglass North (1990), sono le istituzioni, le forme indispensabili per l'azione pubblica che stabilizzano la cooperazione tra gli attori.

In particolare, nei classici settori dell'azione pubblica, le interazioni tra gli attori sono disciplinate da regole, formali o informali, che si sono sviluppate nel medio e lungo periodo. Secondo Thelen e Streeck, l'Istituzione è una delle categorie fondamentali per la strutturazione della società, che richiama l'idea di interazioni relativamente stabilizzate all'interno di un gruppo, alla riproduzione, alle norme condivise, ai costumi, ai valori, alle previsioni e alle sanzioni[132]. Alcuni autori considerano le istituzioni a livello macro come strutture sociali che, se non determinano, almeno orientano fortemente il comportamento degli attori individuali e collettivi e definiscono i modi appropriati di agire. In tal accezione, le Istituzioni sarebbero quindi matrici cognitive e normative che producono miti e simboli[133].

Le Istituzioni sono le procedure, le convenzioni, le forme di organizzazione e le tecnologie, nonché le credenze, gli schemi intellettuali e le conoscenze che avvolgono, sostengono, interpretano o contraddicono le routine e i ruoli. In altri termini, sono pratiche sociali che hanno assunto regolarità, strutturate da regole e risorse, con la conseguenza che esse acquistano un marcato carattere processuale, dato dalle dinamiche di trasformazione delle pratiche[134].

Gli autori del neoistituzionalismo pongono particolare enfasi sulle regole formali che si evolvono nel tempo e determinano una parte essenziale del comportamento degli attori[135]. In questo contesto, la logica dell'azione equivale alla logica dell'appropriatezza in quanto la selezione dei comportamenti avviene in accordo con le identità e le regole, adattandosi ai vincoli e al contesto. Al contrario, altri autori sottolineano il livello meso-sociologico dell'azione, quello delle organizzazioni, degli attori collettivi che producono le istituzioni, sviluppano azioni strategiche per il cambiamento i cui obiettivi sono definiti in stretta connessione con le istituzioni [136].

Le istituzioni sono, dunque, costruzioni sociali e politiche risultanti da conflitti e negoziazioni. Sono regole, norme e procedure, sequenze d'azione standardizzate, più o

---

132 Thelen e Streeck, *Building Blocks of Social Order*, 2005, p. 9.
133 In particolare, per March e Olsen (1989) le istituzioni definiscono le identità dei gruppi e degli individui.
134 Pennisi C, op. cit., p. 64.
135 Skocpol T. "State Formation and Social Policy in the United States", in *American Behavioral Scientist*, 1992; vol. 35 (4/5), pp. 559-584; Steinmo S., Thelen K., (edited by), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.
136 Powell W., DiMaggio P., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991; Campbell J., *Institutional change and Globalization*, Princeton University Press, 2004.

meno coordinate e vincolanti, che regolano le interazioni tra gli individui, in particolare nella produzione di politiche pubbliche. Agiscono e si riproducono senza particolari mobilitazioni, sulla base di meccanismi sociali e politici di routine che si autoalimentano. Le istituzioni consentono l'azione collettiva e allo stesso tempo esercitano dei vincoli; permettono agli attori di anticipare e forniscono un quadro per un comportamento relativamente regolare e prevedibile.

Per processo di istituzionalizzazione, invece, possiamo intendere la dinamica con cui vengono elaborate e sviluppate regole e procedure per strutturare uno spazio sociale. Più precisamente, il processo di istituzionalizzazione si osserva quando le regole e le procedure si moltiplicano e si stabilizzano, diventano più precise e prescrittive.

Da questo punto di vista, le istituzioni forniscono un quadro stabile di aspettative che riduce l'incertezza e rende possibile l'azione pubblica. Ma esse non sono neutrali. Un processo di istituzionalizzazione contribuisce a privilegiare certi attori, certi valori e certi interessi. Per i sociologi dell'organizzazione come W. Powell e P. Di Maggio, le istituzioni determinano quali risorse possono essere utilizzate per contribuire a strutturare i rapporti di potere.

Il carattere sociologico del concetto di istituzione risiede *nel processo di farsi di una istituzione di costituirsi come interpretazione di comportamenti che, a loro volta, richiedano dei comportamenti che ne confermino l'esistenza*[137]. In tal senso, come sottolineato da Pennisi non tutti i processi sociali e non tutte le procedure sono delle Istituzioni, né la semplice reiterazione di modelli può essere immediatamente considerata Istituzione.

Le istituzioni sono dunque quei tipi di modelli normativi attualizzati in modo da rendere leggibili, interpretabili, da parte degli stessi attori le pratiche che le realizzano ed i loro modelli normativi e che, nel richiedere pratiche ad esse adeguate, confermano e riformulano l'identità dell'istituzione[138].

Le Istituzioni non si collocano tra regole e comportamenti, ma vengono poste oltre le regole, sono particolari metaregole che richiedono ottemperanza, in primo luogo, perché rappresentano condizioni di senso delle regole a cui si riferiscono.

---

[137] Pennisi C., *op. cit.*, p. 71
[138] *ibidem*

Le politiche pubbliche sono progressivamente orientate e strutturate da reti sempre più fitte di istituzioni che resistono al cambiamento politico. Questi processi sono descritti da P. Pierson come "path dependence". Partendo da determinate condizioni iniziali, la gamma delle possibili conseguenze è ampia, ma una volta che una politica ha intrapreso una traiettoria, le alternative si restringono progressivamente. La tempistica delle sequenze di sviluppo è talvolta più importante del contenuto delle decisioni, e le prime fasi sono decisive[139].

Tuttavia, questa analisi viene talvolta utilizzata in modo eccessivamente deterministico. I vincoli del "percorso di dipendenza" vengono quindi sopravvalutati a priori per spiegare le difficoltà di cambiamento delle politiche pubbliche.

L'analisi neoistituzionalista tende a proporre, una volta superato il momento della creazione, una visione dell'azione pubblica routinizzata, che si evolve attraverso una successione di cambiamenti incrementali e momenti di trasformazione radicale. Non esiste una relazione proporzionale tra l'intensità del cambiamento istituzionale e quella osservata nelle politiche pubbliche. I cambiamenti istituzionali radicali possono portare solo a cambiamenti limitati nelle politiche pubbliche. Più comunemente, i cambiamenti istituzionali su scala ridotta danno origine a grandi cambiamenti a lungo termine nelle politiche pubbliche.

L'approccio neoistituzionalista vede le politiche pubbliche come un insieme di norme di comportamento che forniscono un quadro di riferimento per l'azione individuale, collettiva e organizzativa. Originariamente, l'approccio giuridico vedeva l'azione pubblica come un insieme di decisioni formalizzate, la cui forma più nobile è la legge.

L'azione pubblica viene quindi concepita come un insieme di norme formalizzate nella legge che designa gli organi responsabili dei programmi, i loro poteri e le risorse di bilancio. Questo approccio è stato messo in discussione dal ragionamento sociologico e dagli studi di valutazione che misurano l'efficacia/inefficacia di leggi e programmi. Le ragioni dei fallimenti osservati sono spesso di tre tipi: gli attori a cui le politiche sono destinate agiscono ignorandole; oppure ne sono consapevoli ma resistono alla loro applicazione e le aggirano; infine, possono deviarle per soddisfare i propri fini specifici.

[139] Pierson P., *op. cit.*, 2000.

In tal senso, le norme permettono di definire un comportamento appropriato e sono anche alla base di rappresentazioni condivise[140]. Al di là delle critiche relative alle debolezze delle politiche pubbliche, i problemi di applicazione che le norme incontrano possono essere visti come indicatori delle trasformazioni in atto nei modi in cui il potere viene esercitato.

D'altronde, il potere normativo delle autorità pubbliche si è ridotto in due modi in quanto, da un lato, gli organi di governo delle società pluralistiche hanno perso la loro capacità decisionale autonoma e sono inesorabilmente divisi tra gruppi di interesse, sempre più organizzati, e una opinione pubblica mutevole, dall'altro, parti sempre più importanti dell'organizzazione sociale stanno diventando autonome dagli attori politici tradizionali. La tecnocratizzazione del governo e, soprattutto, lo sviluppo di sottosistemi economici (sistema finanziario, imprese transnazionali monopolistiche) e tecnici (telecomunicazioni, bioetica) hanno lentamente sottratto ai tradizionali organi il potere sui settori più importanti. Queste riflessioni fanno eco a quelle di N. Luhmann sull'auto-poiesi, cioè sulla crescente capacità dei sottosistemi sociali di autoregolarsi e quindi di controllare i propri cambiamenti.

L'isomorfismo istituzionale

Un centro di interesse prevalente per gran parte della ricerca empirica in questi campi è costituito dalle similarità che le organizzazioni in un contesto comune manifestano, sia reciprocamente sia rispetto all'ambiente. In questo quadro, il diritto rappresenta certamente il più pervasivo e stringente fra gli ambienti organizzativi. Considerando il carattere di ambiguità e di vaghezza delle disposizioni legislative, peculiare attenzione viene attribuita alle attività di attribuzione di significativo alle norme e alla loro interpretazione, nonché ai casi di ottemperanza e inottemperanza

Secondo DiMaggio e Powell, la burocratizzazione e le altre forme di cambiamento organizzativo costituiscono il risultato di processi che rendono le organizzazioni più simili tra di loro, ma non necessariamente più efficienti[141]. A differenza della moderna teoria

[140] March J., Olsen J., *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

.

[141] DiMaggio, Powell, op. cit., pp. 89-91.

organizzativa che ipotizza l'esistenza di un universo composito ed eterogeneo di organizzazioni, cercando di spiegare le differenze tra di esse, il neoistituzionalismo evidenzia l'omogeneità delle forme e delle pratiche organizzative. Difatti, dopo che le diverse organizzazioni, che operano nella stessa sfera di attività, arrivano a strutturarsi in un campo organizzativo, si generano un insieme di forze irresistibili che le inducono a diventare sempre più simili fra loro.

Le organizzazioni possono cambiare i propri obiettivi o sviluppare nuove pratiche, e nuove organizzazioni possono nascere, tuttavia, nel lungo periodo, gli attori organizzativi che assumono decisioni si costruiscono tutti attorno un ambiente che vincola la loro capacità di cambiare ulteriormente in futuro[142]. Raggiunto uno specifico stadio del processo di strutturazione di un campo organizzativo, nonostante le singole organizzazioni cerchino continuamente di apportare cambiamenti, l'effetto aggregato dei loro mutamenti porterà ad una diminuzione del loro livello di diversità.

Il concetto che meglio spiega il processo di omogeneizzazione delle strutture organizzative è quello di isomorfismo. Secondo Hawley, per isomorfismo si intende un processo costrittivo che induce una determinata unità di una specifica popolazione ad assomigliare ad altre unità che si trovano ad affrontare le stesse condizioni ambientali. Le caratteristiche organizzative delle singole unità mutano in relazione alle caratteristiche dell'ambiente istituzionale.

Nell'ambito del neoistituzionalismo si sostiene che esistano due tipi di isomorfismo: quello competitivo e quello istituzionale. La competizione fra le organizzazioni sarebbe volta a ottenere non solo risorse e clienti, ma anche potere politico e legittimità istituzionale, mentre il cambiamento isomorfico istituzionale avviene secondo tre meccanismi, di seguito elencati:

- Isomorfismo coercitivo; si tratta di un fenomeno causato sia dalle pressioni formali ed informali che vengono esercitate sulle organizzazioni da parte di altre organizzazioni dalle quali le prime dipendono, sia dalle attese presenti nel contesto sociale in cui le stesse organizzazioni si trovano. Tali pressioni possono essere percepite come manifestazioni di forza, tentativi di persuasione, o inviti a colludere. Inoltre, spesso si tratta di un cambiamento organizzativo diretto da un imperativo governativo (Leggi,

[142] *ibidem*

Regolamenti, Direttive)[143]. Nonostante questi cambiamenti possano essere percepiti come dei semplici atti cerimoniali, una conseguenza diretta sui membri di un'organizzazione sarebbe riscontrabile in azioni volte alla difesa di quelle, tra le proprie funzioni, che nel lungo periodo possono influire sui rapporti di potere all'interno delle organizzazioni[144]. Le strutture organizzative tendono a riflettere le regole istituzionalizzate e legittimate dalle pubbliche amministrazioni ai vari livelli di governo. Di conseguenza, le organizzazioni situate in un dato campo sono sempre più omogenee e si strutturano sempre di più in base a rituali di conformità a istituzioni più ampie e, allo stesso tempo, esse risultano sempre meno strutturalmente determinate dai vincoli posti da attività tecniche.[145].

- Isomorfismo mimetico; questa tipologia di isomorfismo viene, invece, considerata come una risposta delle organizzazioni alle situazioni di incertezza. Proprio nell'incertezza andrebbe individuato un fattore determinante dell'imitazione. Nei casi di tecnologie poco chiare, obiettivi ambigui, problemi le cui cause e soluzioni sono difficilmente identificabili si possono rinvenire alcune delle motivazioni che spingono le organizzazioni, in situazioni di incertezza, ad adottare modelli o configurazioni esterne.

  L'organizzazione che viene imitata come modello rappresenta una fonte comoda, oltre che economicamente vantaggiosa, di pratiche da cui attingere. I modelli organizzativi possono diffondersi sia in maniera involontaria e indiretta, magari mediante il trasferimento o il ricambio del personale, sia deliberatamente ed esplicitamente, attraverso l'attività di organizzazioni quali le società di consulenza o le associazioni di settore[146]. D'altronde, l'omogeneità tra le strutture organizzative può essere dovuta anche dalla mancanza di alternative e, in tal senso, le organizzazioni dello stesso settore tendono a modellarsi su organizzazioni analoghe e che considerano essere quelle che in qualche misura sono più legittimate e più prospere.

- Isomorfismo normativo; la terza tipologia di processo isomorfico deriva essenzialmente dalla professionalizzazione. In sintesi, i professionisti, le loro

[143] DiMaggio, Powell, op. cit., p. 95.
[144] Ivi, p. 96.
[145] Ibidem
[146] *Ivi.,* 98.

associazioni, i maccanismi di reclutamento, formazione e socializzazione, producendo una base cognitiva comune e una autonomia professionale condivisa, le quali rendono le organizzazioni più simili fra loro. Si tratta, dunque, di una azione collettiva di professionisti per la definizione delle condizioni e dei metodi lavorativi, al fine di porre un fondamento cognitivo e uno statuto di legittimazione alla base della loro autonomia professionale. Sul punto Powell e DiMaggio rilevano che, sebbene vari tipi di professionisti all'interno di una organizzazione possano presentare caratteristiche assai diverse, si registrano grandi affinità con le analoghe figure professionali che operano in altre organizzazioni.

Ciò che appare interessante sottolineare in questa sede è che i processi isomorfici istituzionali descritti si verificano senza che vi sia alcuna prova di un aumento dell'efficienza organizzativa.. Difatti, una maggiore omogeneità può agevolare i rapporti con le altre organizzazioni, aumentare le possibilità di attrarre personale fortemente motivato, contribuire al perseguimento di livelli di legittimità tali da consentire accesso a categorie amministrative che permettono l'ottenimento di finanziamenti o la stipula di contratti di diritto privato e pubblico. Tuttavia, questi aspetti, in ogni caso, non garantiscono che tali organizzazioni svolgano le proprie attività in modo più efficiente rispetto a quelle meno omogenee[147].

Inoltre, l'importanza dell'isomorfismo per le organizzazioni risiede nel fatto che esso contribuisce al successo e alla sopravvivenza delle stesse. In effetti, incorporare strutture formali legittimate all'esterno può consentire all'organizzazione di continuare ad avere successo per definizione sociale, preservandola dal fallimento[148].

Difatti, quando la struttura formale è conforme alle prescrizioni dei miti del contesto istituzionale, l'organizzazione dimostra una rilevante appropriatezza e adeguatezza rispetto agli scopi che sono valutati positivamente dalla società. In aggiunta, l'adozione di elementi istituzionalizzati garantisce le proprie condotte e attività in relazione a possibili critiche esterne. In questo modo, l'organizzazione ottiene una sostanziale legittimità sia in termini

147 *Ivi*, p. 104.
148 Meyer, J. W., Rowan, B., "Institutional organizations: Formal structure as mtyh and ceremony", in *American Journal of Sociology*, 1977, 83, pp. 340-363. Si veda anche Boxenbaum E., Jonsson S., "Isomorphism, diffusion and decoupling: concept evolution and theoretical challenges", in Greenwoord, Oliver C., Lawernce T., Meyer R. (editeb by), *The Sage handbook of organizational Institutionalism*, Sage publications ltd, 2017, pp. 77-101.

di sostegno sia nell'ottica della sopravvivenza. Al contrario, se le organizzazioni non operassero tale forma di adeguamento agli elementi strutturali legittimati non sarebbero in grado di fornire giustificazioni accettabili e legittimate e sarebbero, dunque, maggiormente vulnerabili nei confronti di critiche di irrazionalità, di negligenza, di inadempienza o di inutilità.

In definitiva, il successo e la sopravvivenza di un'organizzazione non dipendono necessariamente dalle attività legate al coordinamento oppure dal controllo di efficienza ed efficacia delle attività svolte, ma dalla sua capacità di diventare isomorfica con i contesti istituzionali e quindi di ottenere la legittimità ed i mezzi necessari per operare.

Le Decisioni

Nell'analisi delle decisioni particolarmente interessante appare la prospettiva sviluppata dai sociologi dell'organizzazione, in particolare J. March e J. Olsen, i quali osteggiando l'ipotesi per cui i decisori si muovano secondo una logica di coerenza e razionalità, tentando invece di comprendere le lacune nella formazione di programmi pubblici e la loro attuazione.

Nella decostruzione del processo decisionale delle politiche pubbliche, gli autori sopra menzionati hanno coniato i concetti di "anarchia organizzata" e di "modello della pattumiera"[149] per spiegare come vengono prese le decisioni, in particolare quelle che vengono ignorate o trascurate, ovvero quelle che non hanno alla base una volontà politica o un progetto coerente. In questo modello, è interessate notare come i problemi siano creati dagli attori e le soluzioni esistano indipendentemente dai problemi stessi[150].

March e Olsen individuano quattro elementi (problemi, opportunità, attori e soluzioni) che interagiscono fra loro secondo dinamiche incontrollate e poco coerenti, formando nelle anarchie organizzate un processo decisionale metaforicamente definito della pattumiera.

---

[149] Vengono chiamate anarchie organizzative quelle organizzazioni che si distinguono per la problematicità delle preferenze manifestate, per l'oscurità delle tecnologie impiegate e per la fluidità della partecipazione. Queste idee trovano espressione in un esplicito modello di simulazione computerizzata di un processo decisionale, il *garbage can model*, o modello del cestino dei rifiuti di scelta organizzativa. Tali anarchie organizzative si distinguono per tre caratteristiche generali: problematicità delle preferenze. In quanto appare difficile in una tale organizzazione imputare un insieme di preferenze ad una situazione decisionale in modo tale da soddisfare quei requisiti standard di coerenza che la teoria della scelta esige; Incerta tecnologia impiegata in tali sistemi. Pur se l'organizzazione si sforza di sopravvivere e perfino di produrre, i suoi processi sono poco chiari a quanti vi partecipano; Fluidità della partecipazione. I confini della organizzazione sono incerti e mutevoli e mutano anche il pubblico e i decisori di ogni particolare scelta organizzativa.

[150] March J., *Decisioni e organizzazioni*, il Mulino, 1993.

In questo contesto, sarebbero poche le circostanze in cui si potrebbe osservare una dinamica virtuosa, cioè una successione nel tempo di problemi, decisioni, attori e soluzioni. Al contrario, i problemi spesso non vengono affrontati, le soluzioni individuate non sono adeguate, oppure gli attori continuano ad agire allo stesso modo, incontrando ogni tanto un problema rilevante.

In generale, gli studi sulle decisioni nelle organizzazioni hanno contribuito in misura considerevole ad arricchire e modificare la ricerca e le categorie sull' analisi delle decisioni. Si possono delineare alcune tappe principali in cui questi contributi teorici sono emersi. Un primo passaggio sarebbe quello dalla "razionalità assoluta" alla "razionalità limitata" In questo contesto, si ritiene utile sottolineare come l'osservazione dei comportamenti decisionali nelle organizzazioni abbia contraddetto gli assunti di base della teoria della scelta razionale, basata sulla conoscenza delle alternative e delle conseguenze, sulla coerenza nell'ordine delle preferenze nonché delle regole di decisione. Al contrario, le ricerche prodotte da March e Olsen hanno dimostrato che il comportamento decisionale non sia caratterizzato essenzialmente dal calcolo e dalla comparazione, quanto dalla ricerca, dalla scoperta e dalla manipolazione della realtà. In tal senso, rileva la soggettività del decisore e le condizioni della situazione decisionale, in quanto rappresentano ulteriori variabili indipendenti dai problemi che si vogliono affrontare. Il concetto della razionalità limitata, invece, tiene conto del fatto che gli esseri umani producono decisioni ragionevoli, più che razionali, dati i vincoli dei loro procedimenti di decisione, dovute essenzialmente alla limitata capacità umana di informazione e di calcolo. In sintesi, si evince il concetto di "comportamento soddisfacente", ovvero quel comportamento teso a trovare delle soluzioni soddisfacenti più che decisioni ottimizzanti[151]. Inoltre, posta la razionalità limitata, il percorso della sociologia dell'organizzazione si è mosso verso la peculiarità della decisione

[151] L'argomento della razionalità limitata prende il via da due saggi pubblicati da Simon (1955, 1956), il primo dei quali trattava dei limiti di capacità informativa e di calcolo rivelati dall'essere umano, mentre il secondo esaminava le conseguenze di semplici funzioni di Pay-off e di regole di ricerca in un contesto incerto. Entrambi partono dall'assunto che ogni comportamento volutamente razionale si evolve in un contesto condizionato, che riguardano la capacità di calcolo, l'organizzazione, l'impiego della memoria e concetti simili. Simon sosteneva che gli esseri umani elaborano procedimenti decisionali per loro natura sensati se si tiene conto di tali vincoli, pur se una siffatta sensatezza può venir meno con la rimozione di detti condizionamenti. E, quale etichetta provvisoria per tali procedimenti egli creò il termine satisficing. Il circoscritto commento originario di Simon sulle difficoltà specifiche di modelli razionali è stato poi espanso fino ad assumere la forma di una valutazione più generale dei problemi di razionalità, specialmente per i problemi di comprensione soggettiva, di percezione e di conflittualità fra interessi.

organizzativa, in cui, diversamente dal livello micro-individuale, si inseriscono sia i vincoli di contesto che una pluralità di interessi.

Un ulteriore passaggio piuttosto rilevante è quello dalla decisione come risultato alla decisione come processo, in cui è possibile osservare le decisioni nelle organizzazioni, fatte di coalizioni, alleanze, promesse di reciprocità. Difatti, nella teoria classica, si presupponeva che le scelte fossero dettate unicamente dai vincoli di contesto ambientale, dettati dalle pressioni e dalle informazioni sugli accadimenti ad esso relativi, mentre si ignorava che i processi organizzativi e decisionali possono influire sulla relazione fra l'organizzazione e ambiente. Questo cambiamento nell'approccio e nella osservazione conduce a vedere nella decisione un processo sociopolitico e non soltanto il risultato razionale calcolato. In questo senso, le regole diventano fondamentali per capire il modo in cui le organizzazioni mantengono la stabilità e quello in cui cambiano. L'organizzazione diventa così come un sistema che apprende dall'esperienza e modifica le sue regole e in modo incrementale sulla base del confronto l'ambiente. In particolare, l'apprendimento dall'esperienza, nell'ambito del processo decisionale, riguarda gli obiettivi, le competenze e le regole del processo stesso[152].

Il modello decisionale a "cestino dei rifiuti" si lega fortemente al concetto di ambiguità e alla concezione di un'autonomia fra il processo e il risultato. Difatti, gli autori si posero l'obiettivo di individuare i principi ordinatori di situazione decisionali apparentemente caotiche e di organizzazioni non così coese, rispetto a quanto sostenuto dalla teoria classica. Interessante notare, almeno simbolicamente, come il risultato fu quello di esprimere il disordine, la causalità, l'impossibilità di prevedere i risultati, così come, il trionfo dell'irrazionale. In questo senso, la sfida di questo modello è quella di disgiungere l'azione dagli obiettivi. In una visione strumentale, la decisione ha lo scopo di produrre risultati. Tuttavia, l'eccessiva attenzione posta sui risultati ha messo in secondo piano la rilevanza della decisione e la sua valenza simbolica. In questo senso, si esprime il debole legame fra il processo e il risultato nonché fra le decisioni e le informazioni, di cui si sosteneva in

[152] Attraverso l'apprendimento per esperienza si fa uso di meccanismi di retroazione da esperienze passate per scegliere fra alternative presenti. L'apprendimento nella politica è tipicamente rappresentato dalla sperimentazione, valutazione, definizione e quant'altro è in dotazione alla progettazione sperimentale e alla teoria del controllo.

passato una corrispondenza, se non una casualità diretta, che non prendeva, dunque, in considerazione i rituali sacri tipici del processo decisionale.

In estrema sintesi, il contributo essenziali di March e Olsen e degli studi di sociologia dell'organizzazione è quello di prendere atto dei limiti della razionalità e delle profonde ambiguità dell'azione nei contesti organizzativi, superando l'immagine del processo intenzionale, consequenziale, portato all'ottimizzazione dei suoi risultati sulla base di preferenze oggettive e di alternativa migliore e razionale[153].

In questa prospettiva, le scelte si fanno osservando regole, ruoli e criteri di convenienza, piuttosto che operando un calcolo delle conseguenze previste. Si tratta, evidentemente, di un contributo assolutamente non banale, considerando in particolare il fatto che la preesistenza del fine, l'imperativo della coerenza e il primato della razionalità sono concetti radicati nella nostra cultura e che hanno condizionato buona parte della moderna storia

153 L'argomentazione abitualmente sostenuta a tal riguardo è quella che un modello razionale semplice risulta inadeguato sia perché si concentra sulla errata unità di analisi, o perché fa uso di una caratterizzazione inesatta delle relative preferenze. È per questo motivo che sono stati messi a punto concetti di razionalità limitata, contestuale, di gioco e di processo.
I concetti di razionalità limitata esaltano la misura in cui soggetti individuali e gruppi semplificano un problema decisionale, per le difficoltà di anticipare o prendere in considerazione tutte le alternative e tutte le informazioni. Questi concetti introducono temi quali le preferenze discontinue, le regole di ricerca semplice, la retro-operatività, l'incrementalismo ed il mutuo aggiustamento, l'evitamento dell'incertezza e la moltitudine di variazioni su tali temi che sono ormai bene note a quanti studiano la scelta organizzativa ed il Problem solving umano.
Le idee di razionalità contestuale evidenziano come il comportamento di scelta sia legato ad un insieme di altre pretese sull'attenzione degli attori e su altre strutture di rapporti sociali e cognitivi.
Il concetto di razionalità di gioco sottolinea la misura in cui le organizzazioni e altre istituzioni sociali si compongono di soggetti che agiscono intelligentemente nei loro rapporti reciproci per raggiungere scopi individuali, grazie a calcoli relativi ad un interesse proprio. Queste teorie trovano giustificazione nel processo attraverso il quale si genera la formazione di coalizioni, l'attenzione sequenziale agli scopi, la distorsione delle informazioni, il gioco interpersonale e lo sviluppo di incentivi reciproci.
Le idee di razionalità di processo sottolineano la misura in cui le decisioni ritrovano il loro significato in attributi del processo decisionale, piuttosto che in attributi riguardanti gli effetti della decisione. Esse studiano qui significati piaceri o dolori dell'uomo, quali si trovano nei nostri modi di agire mentre decidiamo, e nel contenuto simbolico del concetto dei procedimenti di scelta.
Tutte le anzidette idee sono teorie che interessano soggetti intelligenti, che calcolano le conseguenze delle loro azioni per gli obiettivi perseguiti e che agiscono in modo ragionevole per la realizzazione di questi ultimi. Si presume che l'azione sia consequenziale, che sia consapevolmente e significativamente collegata alla conoscenza di scopi personali e risultati futuri e che infine sia controllata da intenzioni personali.
Il concetto di razionalità adattiva mette l'accento sull'apprendimento che individui e gruppi ricavano dall'esperienza. Immagazzinando informazioni su passate esperienze fatti alcune semplici predilezioni comportamentali, la razionalità adattiva consente di gestire efficientemente una ragguardevole massa di dati desunti dall'esperienza: ma ciò viene fatto in un modo che non è esplicitamente recuperabile, specialmente tra più soggetti e tra lunghi periodi di tempo.
Il concetto di razionalità selettiva esalta invece il processo selettivo fra soggetti individuali o organizzativi, tramite sopravvivenza o crescita. Mentre il concetto di razionalità a posteriori porta l'accento sulla scoperta delle intenzioni per effetto dell'interpretazione dell'azione piuttosto che quale posizione di premessa o anteriore.

dell'occidente e i modi di interpretarla. La loro diffusa accettazione è probabilmente da porre in stretta correlazione con la penetrazione, negli schemi mentali esistenti in seno ad un sistema culturale, del razionalismo e dell'individualismo. Per cui è fondamentale che il pensiero debba precedere l'azione, che l'azione debba servire ad uno scopo, che lo scopo debba essere esplicitato secondo un coerente insieme di fini predeterminati e che la scelta debba essere fondata su di una coerente teoria del rapporto fra azione e suoi effetti.

Per capire i processi che si determinano nei sistemi organizzati, si può considerare l'occasione di una scelta come un cestino di rifiuti, in cui i partecipanti scaricano varie specie di problemi e relative soluzioni, a mano a mano che si producono. Dunque, il processo a cestino dei rifiuti è quello in cui problemi, soluzioni e partecipanti passano da una opportunità di scelta ad altra, in maniera tale che la natura stessa della scelta, il tempo per essa richiesto ed i problemi che essa risolve dipendono tutti dall'interconnessione relativamente complessa dei vari elementi interessati. Questi comprendono il miscuglio di scelte disponibili in un dato momento, l'intruglio di problemi che accedono all'organizzazione, la miscela di soluzioni che vanno alla ricerca di problemi e il guazzabuglio di richieste che dall'esterno giungono agli organi di decisione.

Una caratteristica saliente del processo è quella del parziale accoppiamento di problemi e di scelte. Sebbene il processo decisionale sia ritenuto un processo di soluzione di problemi, spesso ciò non è quello che realmente accade.

È chiaro che questo processo a cestino dei rifiuti non risolve in modo ottimale i problemi. Ma esso consente di fare scelte e trovare soluzioni ai problemi, anche quando l'organizzazione soffre di ambiguità negli obiettivi, di conflittualità fra questi, di problemi poco compresi che si aggirano qua e là, entro e fuori del sistema organizzativo, di un contesto mutevole.

L'ambiguità dell'attuazione

L'indagine comportamentale in tema di preferenze si è portata oltre i problemi del conflitto interpersonale di interessi, per occuparsi delle complicazioni generate dell'ambiguità. I problemi che l'ambiguità genera sono solo in parte problemi di disaccordo fra soggetti sugli scopi, in misura più rilevante essi sono problemi dettati dalla pertinenza, priorità, chiarezza, coerenza e stabilità che tali obiettivi detengono nella scelta sia individuale che organizzativa.

Un tema classico nello studio delle organizzazioni e delle politiche pubbliche è il rapporto fra politiche e prassi, cioè il modo in cui i programmi e direttive vengono di fatto attuati, modificati ed elaborati da strutture esecutive, altrimenti dette organizzazioni burocratiche.

Se molteplici sono gli studi su tale rapporto, le interpretazioni ai fallimenti di attuazione possono essere suddivisi in due fenomeni: 1. L'attribuzione all'incapacità burocratica delle difficoltà che si incontrano nella fase di esecuzione. 2. Presenza di difficoltà attuative dettate dal conflitto di interesse fra gli organi di decisione politica e gli operatori burocratici.

In generale, la comprensione del fenomeno dell'attuazione non può essere separata dalla comprensione dei processi generatori delle politiche, ma anche dal fatto che alcune evidenti caratteristiche delle politiche possono direttamente interessare detto fenomeno nelle sue svariate problematiche.

Inoltre, i problemi di incompetenza vanno di pari passo con quelli del controllo. Gli apparti amministrativi non sono né del tutto neutrali né facili da controllare. In effetti, ogniqualvolta un organo esecutivo viene chiamato a dare applicazione ad una direttiva di un organo superiore, nascono problemi di controllo[154].

In tale contesto, le criticità dell'attuazione si traducono in richieste di maggiore competenza e controllo, mediante l'assunzione di nuovo personale, l'elaborazione di nuovi procedimenti e programmi di formazione e il perfezionamento dei sistemi contabili in atto. In questi termini le criticità vengono considerate come problemi volti a garantire una neutrale conformità amministrativa nei confronti di politiche adottate in altre sedi.

Tale condizione ha portato la funzione amministrativa ad essere un difficile esercizio tecnico di ottimizzazione, subordinato a preesistenti politiche esogene, emanate da una autorità riconosciuta.

In sostanza, per le teorie prevalenti sulla struttura formale, il controllo ed il coordinamento delle attività costituiscono le dimensioni fondamentali sulle quali le organizzazioni formali hanno basato il proprio successo. Questa convinzione si fonda sull'idea che le organizzazioni operano sulla base dei loro piani formali; le attività di coordinamento sono effettuate meccanicamente; le regole e le procedure sono seguite; le attività in generale riflettono esattamente la struttura formale. Tuttavia, tale convinzione è stata messa in

[154] Si veda March J., Simon H., *Teoria dell'organizzazione*, Etas, 2003.

dubbio da diverse ricerche, le quali hanno costatato che spesso le singole unità di cui sono costituite le organizzazioni formali non sono congiunte in modo rigido; infatti, gli elementi strutturali sono collegati tra di loro e con le attività in maniera approssimativa, le regole spesso non vengono rispettate, le decisioni spesso non vengono implementate oppure hanno delle conseguenze incerte, le tecnologie non risultano essere sempre efficienti, i sistemi di valutazione e controllo non consentono sempre di avere un pieno coordinamento delle attività.

Sul punto, March e Olsen[155] osservano che tale prospettiva ignora un aspetto già noto del processo di formazione delle politiche, ovvero che le stesse sono negoziate in modo tale che il loro grado di chiarezza di fatto si affida ad una scelta arbitraria, non più di quanto facciano altri elementi vitali della direttiva politica. La creazione di una colazione a supporto di una data politica chiama in causa le tradizionali tecniche della negoziazione, della persuasione, della velata corruzione o del sottile ricatto e di una sapiente gestione dell'informazione. Sono questi i processi convenzionali del dibattito, del far politica, del produrre politiche. Specialmente quando una questione è oggetto di serrata contestazione, il successo nell'assicurarsi il supporto per un programma, o per una politica, che la riguardi si accompagnerà probabilmente ad una ambiguità crescente, anziché decrescente. Infatti, l'ambiguità di una politica consente a gruppi e soggetti diversi di fornire un sostegno anche per ragioni diverse e giustificato da aspettative diverse. Dunque, la politica "ufficiale" tende a farsi vaga, contraddittoria o ad essere adottata senza una generale unanimità di aspettative circa la portata o l'esecuzione della stessa. Pertanto, l'ambiguità di una politica, in fase decisionale, accresce le possibilità di una sua adozione salvo poi generare complicazioni amministrative. D'altro canto, apprendendo dall'esperienza e dinanzi al susseguirsi di politiche ambigue, contraddittorie ed ambiziose, gli apparti amministrativi sembrano piuttosto trovare un loro accomodamento grazie ad un atteggiamento amministrativo teso a sottolineare la loro autonomia creativa[156].

Così qualunque semplice concetto di attuazione, con il suo implicito assunto di una politica che si presenti chiara e stabile nelle sue intenzioni di partenza, può portare ad un equivoco fondamentale del processo politico e a non poche delusioni negli sforzi che si compiono per riformarlo.

---

155 March e Olsen, *op. cit.*
156 *ibidem*

Come evidenziato da March e Olsen, il processo decisionale è comunque caratterizzato da:

- Ambiguità di preferenze. Le preferenze nelle organizzazioni risultano spesso meno chiare di quanto si pensi nella teoria sulle scelte razionali. Il loro evolversi nel tempo muta per effetto dell'esperienza e dello stesso processo decisionale.
- Ambiguità di pertinenza. Il processo decisionale nelle organizzazioni è assai meno coerente di quanto lo sia per la teoria della decisione. Problemi, soluzioni e azioni sono spesso solo vagamente sono uniti o meglio spesso sono accomunati dalla loro simultaneità piuttosto che dalla loro sequenzialità. Il sistema di rapporti fra informazioni e decisione è più complesso di quanto la teoria decisionale lascia prevedere.
- Ambiguità delle informazioni in sistemi complessi. Anche se i singoli attori si sforzano sovente di agire intelligentemente in seno all'organizzazione, calcolando i possibili effetti di azioni proponibili, tale presupposto operativo viene normalmente da una serie di regole che codificano le esperienze apprese all'interno del complesso ecosistema in cui le organizzazioni operano. I processi path-dependent[157] attraverso i quali si realizza apprendimento per esperienza ed evoluzione, analogamente ai processi di calcolo razionale, presentano insidie che nessuna teoria dell'informazione può ignorare. Queste insidie includono la tendenza verso un apprendimento autonomo e superstizioso, ma le più significative restrizioni del

[157] La dipendenza dal passato può anche essere osservata in termini finanziari. Difatti, considerando i vincoli di bilancio, governare è anche ereditare Lo stato definisce il quadro di bilancio, cioè i vincoli finanziari che pesano sulle politiche pubbliche ma spesso rimangono uno scenario tanto oscuro quanto decisivo (Wildavsky, 1979). A. Siné ricorda con vigore che "il vincolo di bilancio, così come è costruito, portato e mobilitato dall'amministrazione delle Finanze, costituisce una delle più potenti forze di integrazione dell'intero apparato politico-amministrativo (…) la coerenza, il coordinamento e la regolazione intersettoriale fanno dell'ordinamento di bilancio uno degli attori più efficaci dell'ordine politico (…) il Bilancio è un "antiframmentazione" è un creatore di interdipendenze tra sottosistemi" (2006, p. 19). Le politiche pubbliche sono soggette a vincoli di bilancio. Le politiche pubbliche il più delle volte hanno un costo, e questo può crescere nei decenni, come nel caso della spesa per la sanità, l'istruzione o le pensioni. In questo senso, "governare è ereditare". Gran parte della politica pubblica è solo l'estensione, a volte in forme leggermente accentuate o modificate, dell'esistente a volte profondamente radicato (scuole primarie, ospedali) che contraddice la concezione dell'ordine pubblico in termini di scelte, nuove politiche e decisioni. Quando il debito è alto, grava sul bilancio e costituisce un potente freno all'azione pubblica. Quando viene creata una clientela (uno scudo fiscale, un programma di assistenza sociale o assistenza alle imprese), agirà per "mantenere i suoi programmi, o addirittura estenderli" la pressione di bilancio sulle politiche pubbliche è fonte di grande tensione per i governi. Come mobilitare i finanziamenti per affrontare le questioni che vogliono inserire nella loro agenda politica e quindi apparire come leader sensibili alle aspettative dei cittadini, quando le capacità di finanziamento sono essenzialmente mobilitate da programmi esistenti che è impossibile eliminare o ridurre pena la loro gestire i conflitti politici e sociali?

processo di apprendimento o di evoluzione quali strumenti d'informazione sono collegate alla loro dipendenza dalla sperimentazione.

- Ambiguità di significato. La maggior parte delle informazioni organizzative sono raccolte ed archiviate non tanto per un suo supporto diretto al processo decisionale, quanto per fare da base alle interpretazioni che consentono la formulazione di storie coerenti da raccontare. Man a mano che informazioni e processo di decisone generano una struttura di significati, in tale struttura saranno collocate le specifiche decisioni. Le componenti rituali, simboliche e dogmatiche delle decisioni e dei loro processi non costituiscono sfortunate manifestazioni di cultura irrazionale. Esse sono aspetti importanti del modo in cui le organizzazioni elaborano culture e prospettive comuni, in grado di diventare il principale ed efficace meccanismo d'azione, di controllo e di innovazione. Ne consegue che le strategie dell'informazione sono tanto delle strategie che aiutano a gestire le interpretazioni e creare le prospettive, quanto delle strategie destinate a conferire chiarezza alle decisioni.

In questo senso, fare politica non significa solo risolvere problemi, ma anche costruirne.

Gli strumenti dell'azione pubblica

Nel quadro sopra rappresentato emerge fortemente il tema della "governance"[158]. Traendo origine dalle riflessioni sulle carenze del governo, sui fallimenti delle politiche pubbliche tradizionali e sulla proliferazione di nuove forme di scambio e organizzazione, nonché attingendo alla sociologia delle organizzazioni e delle reti e all'economia politica, tale concetto pone l'accento sulle forme orizzontali di interazione tra gli attori, sull'interdipendenza, sui processi di coordinamento tra gli attori politici e sociali e sulle nuove forme di negoziazione. La governance è intesa, dunque, come un processo di coordinamento di attori, gruppi sociali e istituzioni per raggiungere obiettivi discussi e definiti collettivamente. Si riferisce quindi alle dinamiche multi-attoriali che producono stabilità in una società e in un sistema politico, garantendo e orientando l'erogazione di servizi. I problemi di governance non sorgono solo a livello nazionale, è il peso sempre più tangibile delle dinamiche transnazionali che ha accelerato la rottura con la concezione classica dello Stato. Ma la governance è complementare al governo, che non scompare, e ciò è particolarmente evidente nel caso della c.d. "governance europea".

Per governance europea intendiamo il peculiare sistema politico transnazionale dell'UE, caratterizzato, in particolare, da tre fenomeni: non solo la compenetrazione di diversi livelli di governo (Parlamento, Conferenza intergovernativa, Commissione), la diversità degli attori non statali e degli interessi organizzati (più o meno strutturati in reti), ma anche un insieme di organi e pratiche negoziali che producono accordi vincolanti per gli Stati membri che, in maniera più o meno formale, influiscono su una vasta gamma di politiche e di intervento pubblico tipicamente nazionale [159].

Difatti, nonostante i suoi mezzi limitati in termini di organizzazione e di risorse, ha acquisito una forte capacità di emanare norme, ovvero una serie di "competenze", arricchitesi nel corso del processo di integrazione europea per mezzo della revisione dei Trattati e all'attività della Corte di giustizia dell'UE.

Negli ultimi cinquant'anni, l'Unione europea ha prodotto politiche pubbliche, norme e procedure che sono state gradualmente incorporate dagli Stati membri. Di conseguenza,

---

158 Per una critica circa la proliferazione di tale termine, soprattutto in termini neoliberali, si veda Deneault A.,*Governance. Il management totalitario*, Neri Pozza editore, 2013.

159 Dehousse R. (edited by), *Politiques européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009; Hix S., Hoyland B., *The Political System of the EU*, Basingstoke, Palgrave, 2011.

reti sempre più fitte di attori transnazionali si sono organizzate per influenzarne le politiche. L'azione pubblica europea è il risultato di una ibridazione di modelli nazionali e regionali esistenti, ma anche di vere e proprie innovazioni[160].

Oggi non solo non è possibile considerare l'azione pubblica nazionale senza collocarla in questo contesto, ma si osservano anche delle trasformazioni fondamentali che il diritto amministrativo nazionale ha subito, le quali possono essere spiegate riconoscendo una dimensione evolutiva del diritto pubblico e aprendo così una nuova prospettiva anche sull'emergere del diritto amministrativo europeo[161]. D'altro canto, le politiche pubbliche, ovvero le varie forme di regolazione sociale e politica delle questioni sociali ed economiche sono aumentante considerevolmente dando spazio a un maggiore intervento pubblico.

In particolare, posto che le politiche pubbliche riguardano tanto l'attuazione quanto il processo decisionale, al giorno d'oggi si sta assistendo al superamento del modello tradizionale in cui un governo più o meno centralizzato svolgeva la maggior parte del lavoro in settori chiaramente definiti. Di conseguenza, il postulato della coerenza dell'azione pubblica nazionale, organizzata intorno a interazioni stabili tra lo Stato, i ministeri e gli interessi collettivi organizzati principalmente a livello nazionale, non è più attuale. Lo Stato ha perso il suo monopolio nei processi di azione pubblica, date le reti di azione nei diversi livelli, il potere degli attori economici e l'interazione degli attori che tengono conto di quella che viene descritta come governance europea "policentrica" o multilivello.

È possibile osservare tale mutamento almeno in tre fenomeni principali: la moltiplicazione della portata dell'azione territoriale, verso l'alto (Unione Europea, internazionale), verso il basso (regioni, enti locali, città metropolitane) e trasversalmente (alleanze transfrontaliere, reti di attori transnazionali, integrazione europea), la moltiplicazione degli attori coinvolti, delle fonti di competenza e delle sedi decisionali, nonché il crescente ruolo delle organizzazioni non governative.

---

160 Dehousse, *op. cit.,* 2009.

161 In particolare Ladeur, riferendosi però al diritto amministrativo globale, sostiene che sia lo sviluppo del diritto amministrativo della "società degli individui" che il successivo diritto amministrativo della "società delle organizzazioni" non potevano che essere il prodotto emergente della sperimentazione prevalentemente amministrativa e del mantenimento di forme di azione di successo, tra cui la crescente importanza della procedura come risorsa per la creazione e la combinazione di conoscenze per i processi decisionali. l'ascesa della "società delle reti" è il passo successivo nell'evoluzione dell'amministrazione: essa si caratterizza nell'approccio cognitivista qui sviluppato per la reazione ad un ulteriore aumento della complessità della base di conoscenza della società. Ladeur K., "The Evolution of General Administrative Law and the Emergence of Postmodern Administrative Law", in *Comparative research in law & political economy,* no 16/2011.

Inoltre, i processi di globalizzazione hanno rafforzato l'autonomia delle grandi imprese e delle istituzioni finanziarie, accelerando al contempo la circolazione di modelli e strumenti d'azione attraverso consulenti e giuristi che promuovono meccanismi di mercato, privatizzazioni, partenariati pubblico-privato e modalità d'azione guidate da agenzie di regolamentazione.

Tuttavia, lo Stato non è scomparso, come dimostrato dal suo peso misurato in termini di entrate, investimenti, personale, politiche pubbliche e spesa per la redistribuzione sociale. Anche se non in maniera univoca fra gli Stati membri, si riflette ancora il peso ancora massiccio dello Stato nelle società europee e quindi l'importanza delle politiche pubbliche nel regolare la società.

In questo scenario, i sociologi dell'azione pubblica[162] sostengono che sarebbe possibile abbandonare il termine "politica pubblica" a favore della nozione di "azione pubblica", per tenere conto dell'insieme multiple interazioni a più livelli.

In particolare, si conserva l'idea che la politica pubblica non sia altro che un'ipotesi di lavoro. Dunque, non un programma rigoroso e razionale, ma un esperimento da osservare durante l'attuazione. In tal senso, le politiche pubbliche sono enigmi da risolvere, data la fragilità dei mezzi, l'incertezza dei fini e l'importanza dell'interazione degli attori nell'attuazione.

Di fronte a questa proliferazione e alla complessità dell'azione pubblica ricomposta e intrecciata, autori di diverse discipline si sono proposti di analizzare queste trasformazioni,

---

162 Per i fini del presente lavoro di ricerca, si ritiene che la scuola francese di "Sociologie de l'action publique" rappresenti una fertile cornice teorica di riferimento utile, in particolare, per la categorizzazione primaria. Si vedano Lascoumes P., Le Gales P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2018; Lascoumes P., Le Gales P, *Gli strumenti per governare,* Mondadori, 2009.
Come sostenuto da Le Gales:
I concetti e i metodi utilizzati per analizzare l'azione pubblica non si basano su una particolare epistemologia, ma sui principali paradigmi delle scienze sociali. Sociologia, sociologia politica, economia, storia e diritto contribuiscono all'analisi dell'azione pubblica". In sociologia, il contributo di Émile Durkheim rimane importante per l'analisi delle rappresentazioni e delle norme e per il contributo delle politiche pubbliche alla regolazione della società; quello di Weber per l'analisi della burocrazia, l'individualismo metodologico e la comparazione storica. Anche altri paradigmi sono comunemente utilizzati. […] La sociologia dell'azione pubblica attinge, fra l'altro, anche alla sociologia del diritto e alla sociolgia dell'organizzazione per comprendere la produzione e la diffusione delle norme, l'articolazione delle norme sociali e politiche, i conflitti e le attività politiche coinvolte nella loro risoluzione . Gli studi socio-storici, permettono, infatti, di ricostruire le categorizzazioni sociali e i loro usi, la formazione dei problemi pubblici e le rappresentazioni del mondo sociale. Più recentemente, la sociologia viene utilizzata per analizzare gli strumenti di potere, tipostatistiche, indici, mappe, nonché la gestione delle politiche, quali gli strumenti di bilancio e i sistemi informativi. Pur tenendo conto di una grande diversità di attori e di forme di mobilitazione, essa riconosce l'importanza della dimensione politica e si interroga sulla ricomposizione dello Stato. King D., Le Gales P. (edited by) "Conceptualiser l'État contemporain" , *Revue française de sociologie*, 2011, numéro spécial vol. 52, no 3.

sviluppando così un gran numero di concetti e modelli che talvolta portano a paragonare il campo dell'azione pubblica a un campo di addetti ai lavori che parlano la stessa lingua[163].

La questione delle politiche pubbliche è emersa, sin dagli anni 60, dall'analisi delle decisioni, delle strategie di attori e organizzazioni, nonché dalle difficoltà di attuazione dei programmi di intervento pubblico. Ciò ha implicato una particolare attenzione sia secondo un approccio *top-down*, di formazione e coordinamento, sia attraverso un approccio *bottom-up*, che parte dall'attuazione e dai beneficiari dei programmi pubblici per comprendere, dal basso, le dinamiche generate dall'azione pubblica e gli ostacoli ad essa. La questione dell'attuazione, ancora di particolare interesse per l'oggetto di tale lavoro, nasce dallo spesso supposto fallimento delle politiche interventiste dello Stato sociale e dalla critica degli economisti del *Public Choice*.

È una constatazione ricorrente che esistono molte e costanti lacune tra i programmi di azione pubblica e le pratiche a cui danno origine, le quali vengono interpretate in termini di anomalie che causano inefficienza e inefficacia nell'intervento pubblico a causa di passività o resistenza da parte degli attori pubblici coinvolti. L'identificazione dei fallimenti dell'azione pubblica è quindi una questione ricorrente che spesso dà luogo a giudizi normativi privi di sistemi esplicativi, con l'obiettivo di comprendere queste situazioni razionalizzando l'azione pubblica.

In tal senso, però, la politica pubblica viene concepita come un intervento dotato di forte autorità e legittimità, ovvero una relazione di comando e controllo a cui consegue un'esecuzione, limpida e senza interferenze, degli attori interessati. Ma quali sarebbero i presupposti per osservare la capacità dei programmi pubblici di trasformare la società e di risolvere i problemi? Questa domanda, già prima di essere una tematica di ricerca, è una questione essenzialmente politica in quanto comprendere gli ostacoli all'attuazione delle

163 Guardare alle politiche pubbliche dall'alto verso il basso solleva la questione delle élite e della leadership politica, un classico della sociologia (Pareto, Mosca).Vengono esplorate diverse strade per riportare in primo piano il peso dei piccoli gruppi all'interno dello Stato nelle politiche pubbliche: una privilegia le élite delle politiche pubbliche settoriali; l'altra il coordinamento dell'azione pubblica da parte del cuore dello Stato, il Core Executive (Smith 1999); la terza, quella di Pierre Bourdieu (1987), che spiega le politiche pubbliche con le traiettorie e l'habitus degli alti funzionari pubblici, la "nobiltà dello Stato". Le élite dell'azione pubblica, interazione con i gruppi di interesse Dahl R. 1961, Wright Mills 1956 e Winters 2011. Autori come P. Bourdieu (1987) o R. Miliband (1983) in Gran Bretagna spiegano gli interessi difesi dagli alti funzionari pubblici con la loro socializzazione e la loro appartenenza alle classi dominanti. B. Jobert (1994) e i suoi colleghi hanno mostrato, in *Le Tournant néolibéral*, l'adattamento e le strategie di alcune élite nazionali in Europa e la loro influenza sulla trasformazione delle politiche economiche.

decisioni pubbliche significa tentare di individuare e affrontare i problemi che qualsivoglia governo si trova di fronte. Su questo solco, delineato in particolare dalla necessità di razionalizzazione dell'azione pubblica, trae lo studio della gestione pubblica, delle procedure di pianificazione e dei metodi decisionali[164].

Sul punto, Lascoumes e Le Gales, sostengono che parlare di "attuazione" sia un modo per riferirsi a un insieme di attività eterogenee che combinano dinamiche interne alle organizzazioni e un insieme di negoziazioni esterne. Per tali autori, la questione sociologica al centro dello studio dell'attuazione è quella della produzione di sistemi locali di ordine dell'azione pubblica, più o meno ben integrati tra loro e che costituiscono l'azione pubblica nazionale. L'attuazione di una politica si sforza così di stabilire ordini più o meno felici tra elementi programmati e discrezionali. Tali ordini nascono dal fatto che gli attori rispettano e condividono i vincoli, percepiscono le condizioni di successo o di insuccesso, individuano le alternative e formulano i compromessi[165].

L'analisi dell'attuazione mette in luce le forme e gli impatti negli ordini locali, caratterizzando così le leve che l'azione pubblica può utilizzare per produrre cambiamenti. L'esistenza di uno spazio sociale specifico per l'attuazione andrebbe rintracciato nell'ambiguità dei "progetti" e dei "programmi" governativi: i loro obiettivi sono spesso vaghi, gli interessi tutelati sono contraddittori, le risorse assegnate sono imprevedibili e la distribuzione dei poteri è mal organizzata. È sulla base dell'incertezza che gli attori costruiscono la loro interpretazione, la loro mobilitazione, l'ordine di priorità in relazione con le altre organizzazioni coinvolte, i destinatari e le pressioni del contesto sociopolitico.

In tale contesto, le norme rivestono un ruolo decisivo nella materializzazione dell'azione pubblica nel senso che la legge serve più a dare all'amministrazione il potere di agire, conferendole autorità e legittimità, che a vincolarla[166].

---

164 Sulle carenze dell'attuazione e delle organizzazioni si vedano Chelimsky, 1985, Bardach 1977; Dunsire, 1978, Pressman e Wildavsky. Queste ambizioni di ricerca sono state sostenute, in particolare, dalla scuola della Public Choice, dominante negli Stati Uniti e diffusa a livello internazionale attraverso l'OCSE e la Banca Mondiale.

165 Lascoumes P., Le Gales P., *Sociologie de l'action publique*, op. cit.

166 Si potrebbero individuare tre tipi di norme di attuazione; norme di interpretazione (che danno un significato operativo agli enunciati astratti), norme di negoziazione (che forniscono un quadro di riferimento per le interazioni con i partner dei programmi pubblici e con i destinatari) e, infine, norme di risoluzione dei conflitti (per fornire un quadro di riferimento per l'indisciplina e regolarizzare le situazioni problematiche). Chevalier J., Lochak D., "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *Revue française d'administration publique*, 1982, no 24, p. 53-94.

In tal senso, analizzare l'attuazione significa, in ultima analisi, cercare di spiegare in modo esauriente le logiche di una dinamica spesso imprevedibile nelle sue forme, nei suoi partecipanti e nei suoi effetti. Difatti, l'attuazione apre una vasta gamma di interazioni di spazi di azione creati dall'indeterminatezza di molti programmi. Un programma andrebbe letto come una serie di proposte e di risorse, e non come un imperativo sancito. Esistono pochissimi programmi a direzione univoca con un piano di attuazione semplice, che distribuisce responsabilità chiare e risorse adeguate.

D'altronde, l'azione pubblica è una pratica di potere ed è inseparabile da questioni di dominio e resistenza, nonché di legittimità. In particolare, nell'analisi delle politiche pubbliche spesso si pone l'attenzione solo sulle questioni tecniche di organizzazione, autorità e risultati, ignorando, invece, la dimensione essenziale delle relazioni di potere. In tal senso, il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche non consiste tanto nel migliorare la razionalità dell'azione di governo, quanto nell'analisi delle relazioni politiche, dei rapporti tra governati e governanti, dei modi di concepire e realizzare l'orientamento dell'azione collettiva, di definire e legittimare i "beni comuni". In tal senso, anche la stessa categoria di "interesse generale", non sarebbe un riferimento astratto o autorevole, ma piuttosto dell'attributo dato al prodotto di negoziazioni tra interessi divergenti, spesso frutto di lunghe interazioni situate.

Difatti, come sostenuto da Lascoumes e Le Gales, la politica pubblica non è socialmente priva di peso. Gli interventi pubblici non si decidono e non si attuano su una tabula rasa. Nei Paesi europei, in particolare, le politiche pubbliche sono state attuate per decenni e ogni nuova politica aggiunge un altro strato di norme, regole, modi di agire di professionisti e "gruppi" e clientele. Il tipo di politica pubblica possibile varia a seconda del suo grado di istituzionalizzazione, ma la caratteristica comune è la strutturazione in istituzioni, norme e bilanci[167].

L'azione pubblica è uno spazio sociopolitico costruito tanto da tecniche e strumenti quanto da scopi o contenuti. Gli strumenti sono un tipo speciale di istituzione. La crescita dello Stato nel corso del XX secolo ha comportato l'accumulazione di programmi e politiche nei vari settori di intervento e la diversificazione degli strumenti di azione pubblica. Uno strumento di azione pubblica è un dispositivo sia tecnico che sociale che organizza

[167] Lascoumes P., Le Gales P., *Sociologie de l'action publique*, op. cit.

specifiche relazioni sociali tra il potere pubblico ei suoi destinatari in base alle rappresentazioni e ai significati che veicola. La "strumentazione dell'azione pubblica" fa riferimento a tutte le problematiche poste dalla scelta e dall'utilizzo di strumenti (tecniche di regolazione, modalità operative) che consentono di concretizzare e rendere operativa l'azione di governo. Si tratta di comprendere non solo le ragioni che portano alla scelta di uno strumento piuttosto che di un altro, ma anche di considerare gli effetti prodotti da tali scelte[168].

Inoltre, gli stessi autori sottolineano come gli strumenti dell'azione pubblica vengono spesso presentati come mere scelte tecniche. Tuttavia, essi non posso essere considerati neutrali, soprattutto considerando che l'uso degli strumenti, che siano tecniche, mezzi operativi o dispositivi, permette di materializzare e di rendere operativa un intervento di governo. Al contrario, sarebbe utile indagare le motivazioni che portano a scegliere degli strumenti al posto di altri, oltre che gli effetti di tale scelta.

D'altronde, un'attenzione agli strumenti, invece che soltanto agli obiettivi e ai contenuti di una politica pubblica, permette una decostruzione dell'intervento pubblico, in quanto:

Gli strumenti dell'azione pubblica non sono dei mezzi assiologicamente neutri e indifferentemente disponibili. Sono al contrario, veicoli di valori, portatori di una certa interpretazione del sociale e di precise concezioni del modo di regolazione che viene di volta in volta considerato. Uno strumento dell'azione pubblica costituisce un dispositivo al tempo stesso tecnico e sociale, che organizza rapporti sociali specifici tra il potere pubblico e i suoi destinatari, in funzione delle rappresentazioni e dei significati di cui è portatore. [...] Uno strumento non è mai riducibile a una pura razionalità tecnica. Esso è indissociabile dagli agenti che lo utilizzano e lo trasformano e che compongono, a partire da esso, una comunità di specialisti.

Secondo Tripier, ciò che accomuna l'eterogeneità di strumenti è un sostrato tecnico, una rappresentazione schematica dell'organizzazione e una filosofia di gestione[169].

Uno strumento di governo, definito come un *dispositivo tecnico ad ampio spettro, portatore di una concezione concreta del rapporto fra politica e società e sostenuto da una*

---

168 Lascoumes P., Le Gales P., *Gli strumenti per governare*, op. cit.

169 Tripier P., "Preface", in Boussard V., Maugeri S., *Du politque dans les organisations, Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, 2003, p. 28.

certa concezione della regolazione, è una istituzione, nel senso sociologico del termine, poiché determina il comportamento degli attori, potendo privilegiarli, vincolarli, fornendo loro opportuna e comunicando determinate rappresentazioni dei problemi.

La nozione di strumento dell'azione pubblica permette di considerare l'azione pubblica dal punto di vista delle tecniche e degli usi che strutturano le politiche. Gli strumenti di azione sono portatori di valori, nutriti da un'interpretazione delle concezioni sociali e precise. Lo strumento è anche produttore di una specifica rappresentazione della questione che tratta. La strumentazione dell'azione pubblica è quindi tanto un mezzo per strutturare l'azione amministrativa quanto per orientare i rapporti tra società politica (attraverso l'esecutivo amministrativo) e società civile (attraverso i suoi soggetti amministrati) attraverso intermediari.

Gli autori neo-istituzionalisti si sono interessati agli strumenti come indicatori del cambiamento delle politiche pubbliche[170]. Il cambiamento delle politiche pubbliche può passare attraverso gli strumenti, senza che ci sia accordo sugli obiettivi di una riforma. K. Weaver[171] ha evidenziato lo sviluppo di strumenti di governo che scattano automaticamente secondo indicatori preventivamente definiti (retribuzioni dei dipendenti pubblici, tagli di bilancio) per scaricare la responsabilità di chi governa. Questa tendenza è un obiettivo politico mostrato da una parte della dottrina del *New Public Management*. L'introduzione di indicatori di performance, strumenti discreti, norme e standard, sistemi tecnici, va nella direzione della tecnicizzazione e depoliticizzazione dell'azione pubblica.

Lo Stato non fornisce solo strutture di opportunità per gli attori delle politiche pubbliche, ma anche sistemi di vincoli, in particolare legali e finanziari. Il sorgere di quelle che da Michel Foucault furono chiamate "tecnologie di governo"[172] si riflette in particolare nella generalizzazione degli strumenti di controllo, in particolare l'assistenza al bilancio e alla decisione che va nel senso di una sempre più puntuale razionalizzazione e pianificazione azione. È stato rafforzato dai progressi della tecnologia dell'informazione: razionalizzazione delle scelte di bilancio, programmazione lineare, analisi costi/benefici, gestione per obiettivi, moltiplicazione degli indicatori, ecc.

[170] Hood, op. cit.,1986; Hall, op. cit., 1993.
[171] Weaver R.K. "Setting and firing policy triggers", *Journal of Public Policy*, 1989, vol. IX, 3, p. 307-336.
[172] Foucault M., *Sécurité, territoires, population*, Paris, Gallimard, 2004.

Attraverso la proliferazione dei suoi oggetti, attori e strumenti, l'azione pubblica è stata riconfigurata. Tener conto della sua complessità e mobilità è la sfida principale di questo campo delle scienze sociali. Le politiche pubbliche, vale a dire le diverse forme di regolazione sociale e politica delle questioni sociali, sono diventate un prolifico campo di conoscenza di fronte a infiniti problemi socialmente dibattuti. Si sono moltiplicati gli attori e gli spazi in cui si inventa e si pratica l'azione pubblica. Infine, le tecniche di intervento, la "cassetta degli attrezzi" dell'azione pubblica, gli strumenti di regolazione sono stati molto diversificati dagli anni '70, nuovi strumenti il più delle volte sovrapposti ad altri, senza essere chiaramente articolati con i precedenti.

Pertanto, ogni programma di intervento oggi è il prodotto di una lunga sedimentazione storica e combina una vasta gamma di strumenti, che pone problemi di coerenza senza precedenti. in primo luogo, abbiamo dimostrato che l'azione pubblica è un sistema di ordine negoziato. Anche i gruppi più assertivi agiscono in interazione con le istituzioni e gli adattamenti sono reciproci. Allo stesso tempo, le istituzioni creano e distruggono la loro clientela, riconfigurano le questioni sociali e impongono le loro priorità. Inoltre, i responsabili delle decisioni sono vincolati da vincoli di bilancio e strumenti tecnici messi in atto forme di potere automatizzate e depoliticizzate.

L'introduzione di nuovi standard di gestione concretizza una "seconda rivoluzione burocratica", ovvero una trasformazione dell'orientamento dei comportamenti che si basa su strumenti tecnici per razionalizzare i comportamenti e rafforzare la capacità degli attori e delle organizzazioni di anticipare l'azione pubblica[173]. "Il famoso libro "Reinventing government"[174] incarna la punta di diamante degli approcci in termini di "new public management". Si rafforza così il ruolo dello Stato in direzione di regolazione, controllo, audit, ispezione. I controlli di conformità e i regimi di certificazione delle prestazioni hanno cambiato radicalmente il funzionamento di molte organizzazioni e il controllo nei diversi settori comporta la moltiplicazione delle agenzie specializzate.

Lo stato-regolatore non si occuperebbe più (o meno) di redistribuzioni o di grandi politiche sociali ma di regolazione volta a correggere i fallimenti del mercato, cioè una prospettiva che dà per scontata la superiorità di quest'ultimo, che si riflette anche nell'azione pubblica, come evincibile dalle analisi costi/benefici alla base di scelte di intervento. Le politiche

[173] Lascoumes P., Le Gales P., *Sociologie de l'action publique*, op. cit.
[174] *Ibidem.*

pubbliche sono spesso decise in termini di prestazioni attese o investimenti redditizi per il futuro, e tali forme si sono rapidamente su scala internazionale e hanno contribuito alla creazione di quelli che oggi vengono definiti "i nuovi standard di governance globale" [175].

Sulla base di questa prospettiva d'analisi, lo studio delle politiche di coesione non può prescindere dall'analisi degli strumenti attraverso i quali le stesse vengono attuate, ovvero i procedimenti[176] che regolano, orientano e governano l'attuazione e che di fatto strutturano i percorsi lungo i quali questi significati prendono forma, prefigurando e legittimando gli esiti e le possibili alternative[177]. D'altronde, le istituzioni responsabili dell'attuazione di tali interventi assumono una rilevanza strategica nella comunicazione dei risultati conseguiti, nella proceduralizzazione di modalità operativa, oltre che nella progettazione e revisione dei piani.

[175] *Ibidem.*

[176] In questo contesto, assumo particolare rilevanza i problemi relativi ai procedimenti amministrativi. Difatti, come sostenuto da Pennisi C, i procedimenti amministrativi "oltre ad essere la materia prima delle politiche e del welfare, mostrano in modo paradigmatico il rapporto fra la dimensione istituzionale, la dimensione culturale e le processualità dell'agire sociale[176]." Rohl K, (1992 e 1993) definisce il procedimento come una struttura di decisioni di attribuzione, redistribuzione ed allocazione di risorse e oneri, ovvero come un insieme di processi istituzionalizzati per l'elaborazione di decisioni e consenso. Il rapporto fra il procedimento e la decisione rileva, in particolare, nella funzione di legittimazione svolta dal primo attraverso la determinazione di una storia decisionale. (Pennisi C, *op. cit.*, p. 144).

[177] Consoli, 2001, p. 37.

Metodologia e Piano di lavoro

L'impostazione di questo lavoro riprende una logica cara agli studi sull'Unione europea, nonché alla pratica del diritto comunitario in ottica nazionale, ovvero la fase "ascendente" e la fase "discendente". Sebbene utilizzata impropriamente, questa differenza concettuale permette di affrontare due ordini di questioni. La prima, è l'istituzionalizzazione della "politica" di coesione nel sistema europeo, attenzionando anche la partecipazione italiana in tale processo. La seconda, consente di porre l'attenzione, invece, sul piano nazionale, o meglio su alcuni aspetti legati all'attuazione di tali interventi sul territorio.

In questa sede si tenterà, dunque, di interpretare il percorso intrapreso dall'Italia nella pratica delle modalità di impiego delle risorse finanziarie erogate dall'Unione europea, nell'ambito della Politica di coesione. Attraverso una ricerca documentale e un approfondimento di fonti ufficiali, si ricercheranno elementi significativi circa la gestione e le modalità di utilizzo dei Fondi strutturali.

Il metodo di ricerca utilizzato è prevalentemente di carattere socio-giuridico, con un'attenzione verso l'analisi e l'interpretazione dei principi generali e delle principali fonti normative di riferimento, con l'intenzione di considerare gli effetti e le implicazioni, soprattutto istituzionali, che tale tipologia di interventi ha generato.

L'obiettivo è quello di esplorare le dimensioni della capacità amministrativa nell'ambito degli interventi di coesione, assumendo che la politica di coesione abbia avuto un impatto positivo sulla capacità delle pubbliche amministrazioni di formulare e attuare programmi e al tempo stesso abbia progressivamente introdotto un metodo di gestione, programmazione, monitoraggio e valutazione delle risorse pubbliche.

L'ipotesi di base è l'esistenza di un nesso fra le scelte organizzative e procedurali a livello europeo, nazionale e regionale e l'effettiva capacità di promuovere meccanismi di apprendimento e miglioramento della qualità di governo, oltre i classici termini della capacità di spesa, delle istituzioni coinvolte nei processi di gestione, legata anche al grado in cui le varie amministrazioni sono state ricettive nei confronti del metodo, delle regole e degli strumenti della politica di coesione. Tale piano di lavoro e di indagine ci porterà a chiederci se l'assistenza tecnica sia uno strumento e una modalità di apprendimento per le

relative pubbliche amministrazioni o altrimenti un mero *outsourcing* di attività formalmente in capo alle stesse.

Per inquadrare gli atteggiamenti assunti dalle pubbliche amministrazioni in risposta alla disciplina dei vari programmi di coesione, si potrebbe considerare uno schema semplificato a cui ricondurre le possibili varietà di risposta:

1. La "negazione" delle regole e delle procedure, nel caso di Istituzioni che non hanno impiegato le risorse economiche destinate allo sviluppo a causa di un inefficace processo di programmazione.
2. L'"adattamento" delle istituzioni alle direttrici dell'Unione europea, in cui si evidenzia uno scarso interesse nei confronti degli interventi di sviluppo, ovvero si rinviene una attività di gestione ordinaria senza una reale propensione a generare un cambiamento.
3. L'"apprendimento", per cui le linee guida su cui si basano le politiche ed i programmi di coesione dell'Unione europea vengono considerate come uno strumento e un'opportunità per migliorare le capacità amministrative, i processi interni e la struttura organizzativa.

In tal senso, si cerca di mettere in relazione la componente organizzativa con l'attuazione di comportamenti virtuosi per lo sviluppo territoriale, essendo la capacità di gestione degli strumenti di programmazione un fattore determinante per la riuscita o fallimento degli interventi di coesione.

Questo aspetto è di estrema importanza in quanto fa riferimento al sistema di governo e di attuazione intrinseco alla disciplina della politica di coesione. Difatti, il processo di adattamento alle norme che definiscono i meccanismi attuativi dei fondi strutturali si è rivelato piuttosto complesso. Spesso gli attori deputati all'attuazione di tali interventi, *in primis* le Regioni, non avendo quelle capacità e competenze necessarie, hanno adattato il proprio assetto istituzionale in linea con la regolamentazione europea. Ciò, almeno in teoria, avrebbe comportato dei mutamenti volti a prevedere una distribuzione dei poteri e delle responsabilità differenziate sia in maniera verticale sia orizzontale, con il fine ultimo di aumentare le capacità di programmazione, coordinamento, controllo, monitoraggio, rendicontazione e valutazione.

In tal senso, l'approccio multilivello e la programmazione pluriennale potrebbero considerarsi sia i principali elementi di valore della politica di coesione sia degli ostacoli rispetto al singolo contesto politico-istituzionale dei territori beneficiari.

A seguito delle difficoltà riscontrate dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione, la stessa Commissione europea ha progressivamente attenzionato gli aspetti legati alla capacità amministrativa, anche per mezzo di specifiche misure di assistenza tecnica.

Nello specifico, questa ricerca si pone l'obiettivo di rispondere a due principali quesiti collocati rispettivamente in apposite sezioni della tesi.

1. La prima direttrice di ricerca riguarda una rassegna della nascita e dell'evoluzione della politica di coesione lungo le tappe del processo di integrazione europea, attraverso un'analisi documentale volta a comprendere il ruolo della politica di coesione nel sistema europeo, in particolare in relazione all'Unione economica e monetaria, e dunque la relazione che intercorre fra "integrazione" e "convergenza". Si cercherà, così, di comprendere gli effetti dell'integrazione sulla convergenza, nonché se la stessa può considerarsi un obiettivo dell'UE.

Inoltre, con la crisi del debito sovrano e la trasformazione dell'Europa in Paesi creditori e debitori, la nozione di solidarietà appare ancora più incrinata dato l'insorgere di nuove linee di frattura. Nondimeno, almeno due presupposti del processo di integrazione appaiono in discussione. Il primo riguarda la circostanza che la giustizia sociale possa essere garantita dai singoli Stati membri e che l'azione dell'Unione, fornendo dei prerequisiti istituzionali essenzialmente tramite la legislazione, sia complementare. Il secondo riguarda la previsione che la crescita economica avrebbe fornito le basi per una politica solidale.

Tale questione, di fondamentale importanza politico-economica, appare cruciale per la futura coesione dell'Europa, soprattutto per le transizioni che si pongono davanti, nonché perché strutture economiche sempre più divergenti tendono a reagire in modo diverso agli shock esogeni e al rafforzamento delle stesse forze endogene dell'integrazione[178]. In tal senso, appare utile chiedersi se la risposta europea alla pandemia da Covid-19 possa

[178] Bouin O., "The End of European Integration as We Knew It: A Political Economy Analysis", in Castells M., et al., *Op. cit.*, 2017, pp. 11-48.

cambiare alcuni paradigmi nonché rappresentare una nuova tendenza verso una Unione capace di agire come organismo integrato.

Per quanto riguarda la politica di coesione in senso stretto, l'interesse è quello di affrontare direttamente questioni sul ruolo e sullo scopo di tale politica. Sostenendo che la coesione rappresenta un obiettivo politico volto al raggiungimento di una società che garantisca eque opportunità per tutti i cittadini dell'UE indipendentemente dal loro Stato o regione di appartenenza, ne consegue che la convergenza non può essere intesa soltanto come un meccanismo economico, quanto un processo volto al raggiungimento di una maggiore equità nella società europea. Chiaramente, il concetto di coesione senza la convergenza appare più uno slogan politico astratto e non raggiungibile. Fra l'altro le Relazioni sulla coesione identificano esplicitamente tale politica come uno dei tre pilastri, oltre alla moneta unica e al mercato interno, per la costruzione di uno spazio economico e politico europeo.

In tal senso, l'importanza della coesione non può limitarsi alle quote dei Fondi strutturali assegnati ai singoli Stati. Bisognerebbe rilevarne l'impatto e il valore sulle strutture istituzionali, così come sulle condizioni socioeconomiche.

Già alla fine degli anni Novanta, L. Hooghe aveva sostenuto che le contestazioni rivolte alla politica di coesione andassero inserite nel dibattito fra il capitalismo neoliberale e il capitalismo "regolamentato" europeo[179]. In effetti, come già osservato, per i neoliberali, la politica di coesione induce una distorsione della competizione nel mercato. In questo senso, si può anche interpretare la pressione affinché tale politica venga strutturata più in termini di competitività che in termini di obiettivi sociali come la solidarietà e l'equità.

Questa prima parte, dunque, sarà dedicata alla descrizione del funzionamento della Politica di coesione europea e degli strumenti giuridici ad essa correlati.

In particolare, nell'esame del processo di istituzionalizzazione della politica di coesione viene dedicata particolare attenzione alla cornice normativa e alle regole di utilizzo dei fondi nonché agli sviluppi nelle modalità di gestione.

In tal senso, si analizzeranno i principi generali che governano il sistema della Politica di coesione, i quali rappresentano i pilastri dell'intera architettura regolamentare. Si tratta dei principi di programmazione, partenariato, concentrazione e addizionalità, ai quali si è

[179] Hooghe L., "EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36 No. 4, 1998, pp. 457-477.

progressivamente aggiunto quello della condizionalità, nelle sue declinazioni ex ante, macroeconomica ed ex post. L'analisi parte, dunque, da quelle che sono le principali caratteristiche e specificità del sistema della politica di coesione dell'UE, fornendo un quadro di insieme circa la loro applicazione, per poi delineare alcune delle principali criticità emerse e persistenti.

Sin dai primi anni del nuovo secolo, l'anima della politica di coesione appare contesa, da una parte, dai legami con la Strategia di Lisbona, poi divenuta Strategia Europa 2020, nonché con i diversi obiettivi tematici prioritari propri dei susseguenti periodi di programmazione, dall'altra, dal testo del Trattato, il quale impone la riduzione delle disparità nei livelli di sviluppo. Così, in prima battuta, occorre chiedersi se sia possibile conciliare tali due aspetti o se, al contrario, almeno una parte di essi siano in contraddizione. In effetti, constatati gli obiettivi multipli, la logica economica mista, i contesti nazionali e regionali diversi, nonché le istituzioni e le priorità eterogenee, il successo di tale politica non può essere facilmente accertato.

Tale sezione, non può che concludersi con delle prime riflessioni circa l'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027 d'insieme al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza di cui al Regolamento (UE) 241/2021. In sostanza, in questa parte del lavoro, ci si chiede quali siano i presupposti sui cui si sta costruendo il nuovo ciclo di programmazione (2021-2027) e la "coabitazione" fra due modelli di gestione dei finanziamenti europei.

2. Nella seconda parte di tale lavoro, si tenterà di decostruire alcuni aspetti della programmazione di questa politica in Italia. Uno degli aspetti cruciali è sicuramente la dinamica organizzativa, in termini di centralizzazione – decentralizzazione, dei luoghi di potere che individuano le priorità di investimento. Si ipotizza, dunque, che l'architettura istituzionale possa fornire degli elementi sulle problematiche di utilizzo delle risorse della politica di coesione sia a livello nazionale che regionale. Sul piano interno ci si chiede come sia stata gestita la politica di coesione e, soprattutto, quali dinamiche si siano create nei rapporti stato-regioni. Oltre al piano organizzativo, si vuole esaminare quali obiettivi siano stati perseguiti e, dunque, come siano state utilizzate le risorse anche nell'ottica del miglioramento delle capacità istituzionale, più volte asserita quale causa degli insuccessi nel nostro Paese.

Difatti, l'attuazione della politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020 ha posto in primo piano il rafforzamento delle capacità delle amministrazioni coinvolte nei processi di programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione al fine di mantenere elevate *performance* non soltanto sul versante dell'avanzamento finanziario, ma soprattutto sull'avanzamento procedurale e quindi sui tempi di attuazione dei Programmi e dei progetti. La rilevanza della questione è stata sancita anche con la predisposizione di un apposito obiettivo tematico. In tal senso si tenterà di indagare il concetto di capacità amministrativa, esplorando tali categorie per comprendere quali spiegazioni diano sugli insuccessi nell'attuazione della politica di coesione.

Pertanto, nel corso della ricerca si identificheranno le principali regole formali e informali di attuazione delle politiche ed esplorerà il loro funzionamento in contesti diversi, prendendo in considerazione dei programmi operativi nell'ambito della politica di coesione dell'UE. Per analizzare la fase attuativa, la ricerca si avvale di una combinazione di metodi di ricerca che combinano l'analisi sistematica dei contenuti e l'utilizzo delle interviste ad attori privilegiati. La ricerca viene sviluppata, da una parte, analizzando le fonti normative e documentali esistenti, dall'altra, attraverso interviste rivolte ad alcuni soggetti chiave che hanno partecipato, nelle rispettive funzioni presso organi nazionali e regionali, ai processi normativi e attuativi della Politica di coesione in Italia. Per cui, oltre alla ricerca documentale, lo strumento che si ritiene più adeguato agli obiettivi della ricerca è rappresentato dall'intervista, da somministrare ad alcuni testimoni privilegiati che hanno avuto un coinvolgimento di primo piano, sia nei processi decisionali-programmatici sia nella gestione e nell'attuazione degli interventi finanzianti con le risorse dell'Unione europea. La ricerca documentale sviluppata su fonti ufficiali viene così completata con gli elementi di riflessione forniti da interviste a testimoni privilegiati

Verrà così esaminata l'applicazione dei regolamenti dei Fondi strutturali in Italia, tramite l'identificazione e la descrizione di regole, procedure e prassi attraverso le quali le amministrazioni nazionali e regionali attuano gli interventi a finalità di sviluppo e coesione.

Il lavoro di tesi mira a studiare ed analizzare l'impatto della disciplina relativa ai Fondi strutturali sulle pubbliche amministrazioni deputate alla gestione delle risorse europee per la politica di coesione e come esse abbiano risposto alle richieste dell'UE di rafforzamento della capacità amministrativa. Nello specifico, si cercherà di capire se e come l'apparato di alcune amministrazioni coinvolte sia stato modificato per meglio rispondere alle esigenze

di semplificazione, coerenza e trasparenza della gestione dei fondi sanciti dai regolamenti, quali siano state le difficoltà riscontrate nei processi di adattamento, nonché quali strumenti siano stati adottati e con quale risultato.

Nel rispondere a queste domande, si cercherà di valutare anche l'utilizzo dell'assistenza tecnica e il relativo apporto alla semplificazione dei processi di adattamento. L'obiettivo è quindi quello di migliorare la comprensione dell'uso di tale strumento nell'ambito dei programmi della politica di coesione dell'UE. Data la preponderante presenza dell'assistenza tecnica nei piani attuativi della politica di coesione, lo studio cercherà di fornire una migliore comprensione dell'uso dell'assistenza tecnica e presenterà casi di attività di sviluppo della capacità amministrativa. Da questo punto di vista, la questione chiave risiede nelle modalità in cui l'assistenza tecnica contribuisca al rafforzamento della capacità amministrativa nell'attuazione dei programmi operativi. Il progetto cerca inoltre di capire se questo investimento nell'assistenza sia sostenibile e se la stessa sia pianificata e monitorata per garantire tale rafforzamento oltre la durata di un programma o di un ciclo di programmazione.

Pertanto, il presente lavoro nasce con la consapevolezza che uno dei fattori determinanti per lo sviluppo socioeconomico di un territorio, quale bene comune per eccellenza, è rappresentato dal funzionamento delle pubbliche amministrazioni. In tale prospettiva, anche lo sviluppo del Mezzogiorno passa per gli strumenti previsti in ambito comunitario per il potenziamento delle sue amministrazioni e delle rispettive politiche.

PARTE I: INTEGRAZIONE EUROPEA E POLITICA DI COESIONE. ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE DELL'UE

> "Per capire come politica europeista e politica di sviluppo abbiano avuto nel nostro paese origini comuni, si dovrà por mente alle circostanze storiche che dettero l'avvio all'integrazione economica del nostro continente"
>
> Giuseppe Petrilli,
> Il mattino d'Europa (1980)

L'intervento regionale per la coesione economica, sociale e territoriale configura una delle principali azioni dell'Unione europea, sia in termini di risorse finanziarie destinate (quota del bilancio) sia per l'obiettivo ricercato. Si tratta di risaltare la natura solidaristica dell'Unione d'insieme a quella prettamente economica. Si è sviluppata, nel corso degli anni, una peculiare struttura di governo che oltre a contraddistinguerla rispetto alle altre politiche europee, ha posto molteplici quesiti in ambito accademico.

Tale sezione si pone l'obiettivo di evidenziare gli aspetti di problematici e complessi derivanti dallo sviluppo e dall'attuazione della politica oggetto di ricerca, per mezzo di una attenta ricostruzione storica della sua evoluzione partendo dal Trattato di Roma[1]. In questo

[1] Si è scelto, dunque, di non analizzare i primi episodi riguardanti l'integrazione europea, ovvero il Piano Marshall e l'European Recovery Program (ERP), nonché la nascita dell'organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) e in generale i movimenti di spiccata matrice europeista. I primi, in particolare, sono spesso considerati come dei riflessi della strategia statunitense del containment. Si rileva come la storiografia francese (Girault, Frank e Bossuat) per prima sostenne come l'integrazione europea, sebbene ancorata nella prima fase agli interessi degli USA, finì poi per assumere quei caratteri autonomi che la resero un elemento di estrema importanza per diversi Stati europei. D'altronde il processo di integrazione diede origine a politiche e dinamiche spesso autonomi da quelle dei singoli Stati membri. In tal senso, seppur la politica estera risulta di primaria importanza per l'analisi di tale processo, è evidente la sua influenza nelle dimensioni economiche e sociali. Come sostiene Varsori nel suo volume dal titolo "la Cenerentola d'Europa": *La stessa costruzione europea […] rappresenta un termine che andrebbe ripensato sul piano dell'interpretazione storica, essendo un contenitore di dinamiche, eventi e processi storici fra loro spesso diversi, tanto da poter sostenere che, a partire dagli anni '40, si siano manifestate forme ben diverse di integrazione europea, rispondenti alle grandi trasformazioni e ai cambiamenti avvenuti in più di mezzo secolo delle vicende del continente, nonché nella posizione dell'Europa nel più ampio contesto internazionale. L'Italia non è restata immune*

senso, si cercherà di esaminare parallelamente gli sviluppi delle fonti primarie del diritto dell'UE e quelli legati alla regolamentazione di diritto derivato dei Fondi strutturali, assumendo che tali processi evolutivi siano strettamente correlati fra loro. Lo scopo ultimo è quello di rilevare il peculiare ruolo delegato alla politica di coesione in tutto il processo di integrazione europea.

Difatti, le tappe che segnano l'evoluzione della coesione risentono fortemente del contesto politico, economico e sociale. Si è instaurato, in particolare, un perdurante legame con i seguenti *dossier*: le negoziazioni del bilancio dell'Unione e la relativa definizione delle risorse proprie; l'ampliamento della *membership*; l'evoluzione del mercato interno e l'adozione della moneta unica.

Questo legame ci permette di osservare come tale politica abbia acquisito una maggiore rilevanza in coincidenza dei processi di allargamento e di avanzamento del mercato unico, ovvero i momenti in cui la politica di coesione assolve al ruolo di strumento volto a contrastare le possibili conseguenze negative dovute a questi processi. Al contrario, appare indebolita in coincidenza di cicli economici negativi, dunque nei momenti in cui prevalgono gli interessi utilitaristici e nazionalistici, che si materializzano in una forte opposizione a qualsivoglia aumento del bilancio europeo.

Eppure, si potrebbe sostenere un forte e costante coinvolgimento dell'Italia in merito alla politica regionale e alla politica sociale europea, essenzialmente per le rilevanti implicazioni in termini di fondamentali interessi nazionali rappresentati a Bruxelles. In altri termini si evidenzieranno dei momenti del processo di integrazione europea in cui il ruolo dell'Italia fu determinate sia per porre tali politiche al centro del dibattito europeo, sia per la loro istituzionalizzazione. D'altronde, è noto il contesto economico-sociale in cui versava l'Italia agli albori del processo di integrazione.

---

da tali rivolgimenti e mutamenti, ne è stata anzi profondamente influenzata, alla stregua degli altri attori europei, in alcuni casi ne è stata protagonista.
Sul Piano Marshall in Italia rimanda a Spagnolo C., *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia 1947-1952*, Laterza, Roma-Bari 2001. Tale piano viene però essenzialmente analizzato in termini del rapporto Italia-USA e minore attenzione viene posta sull'attuazione dell'ERP. Più recentemente l'istituzione del European Recovery e Resilience Facility (ERRF) ha stimolato diverse forme di analogismo con il Piano Marshall. Sicuramente un aspetto di rilevante interesse in tale accostamento potrebbe essere l'asserzione per cui l'Italia, come la maggior parte delle nazioni che presero parte all'ERP, si adeguò a una logica del tipo "lista della spesa", puntando così a ottenere una considerevole quota di aiuti economici.

In tal senso, la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea trova le sue radici, in termini classici della politica estera, nella più ampia volontà di riaffermarsi a livello internazionale per mezzo di qualsivoglia forma di cooperazione internazionale ma anche e soprattutto nella volontà di risolvere il problema del Mezzogiorno attraverso la modernizzazione e la crescita economica. In particolare, come sostiene A. Varsori:

Se questi due Paesi (Francia e Germania Ovest) ebbero una funzione centrale nella nascita della CEE e della CEEA – meglio nota come EURATOM – l'Italia non fu semplice spettatrice nelle trattative; seppe al contrario individuare con esattezza alcuni importanti obiettivi che difese con abilità e che corrispondevano alla salvaguardia di precisi interessi della nazione, ottenendo risultati che, in una prospettiva di lungo periodo, avrebbero impresso una serie di significative caratteristiche alla costruzione europea fondata sulla CEE[2].

La trattazione seguirà una divisione temporale individuata nella fine della guerra e nel Trattato di Maastricht. Pertanto, in un primo capitolo, si illustrerà il percorso che arriva fino alla prima formalizzazione della politica di coesione nell'Atto unico europeo, d'insieme alla conseguente riforma. In un secondo capitolo, invece, si la coesione europea verrà analizzata in un contesto estremamente diverso che ha visto l'accelerazione di processi come l'allargamento e la costituzione di una moneta unica, nonché l'avvicendarsi di crisi internazionali dal forte impatto nei termini dell'oggetto di tale studio.

[2] Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1946 a oggi*, Rubettino, 2009, p. 130.

Capitolo II: Dal Trattato di Roma alla fine della guerra fredda

Sebbene il problema dei divari sociali e territoriali, sia internamente che fra gli Stati membri, fosse ben nota ai Padri fondatori del processo di integrazione europea, il Trattato di Roma non attribuì alcuna specifica competenza alla nascete comunità[3].

Eppure, il cammino che portò all'istituzionalizzazione della politica di coesione andrebbe rintracciato sin dagli albori del processo di integrazione, in quanto gli stessi Padri fondatori erano allarmati per i divari fra le economie dei rispettivi Stati e, allo stesso tempo, consapevoli dell'importanza dell'intervento pubblico[4], tanto che nel rapporto del Comitato incaricato di redigere lo Statuto della Comunità politica europea, Altiero Spinelli individuò nel sostegno alle aeree depresse una competenza da assegnare alla futura organizzazione[5]. Contestualmente, nella risoluzione conclusiva della Conferenza di Messina del 1955 si proponeva l'istituzione di un Fondo a sostegno della riconversione industriale e un apposito strumento finanziario per la promozione dello sviluppo nelle aree europee più arretrate, segno di una certa attenzione nei confronti di possibili conseguenze negative sul piano sociale dell'integrazione[6]. Era, d'altronde, evidente la speranza italiana circa le potenzialità del mercato comune nel favorire lo sviluppo del Mezzogiorno attraverso investimenti esterni risolvendo, al contempo, la questione migratoria per mezzo di una libera circolazione dei disoccupati presenti sul territorio[7].

Significativo fu anche il rapporto presentato alla Conferenza di Venezia del 1956 dal Comitato intergovernativo presieduto da Paul Spaak, nel quale si auspicava la creazione di

---

[3] Manzella G., "Alle origini della politica regionale europea"*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno,* n. 1, 2008, pp. 91-121. Inoltre, questo articolo, offre una ricostruzione del dibattito sulle disparità regionali prima che venisse redatto il Trattato.

[4] Sapienza R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 28.

[5] Preda D. (a cura di), *Per una Costituzione Federale dell'Europa: lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da Paul H. Spaak,* 1952-1953, Cedam, Padova, 1996, p. 189.

[6] *Gaetano Martino e l'Europa: dalla Conferenza di Messina al Parlamento europeo*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1995, p. 179.

[7] La questione migratoria è un altro aspetto fondamentale della prima politica europea italiana. Si ricorda, fra l'altro, che proprio il Belgio, la Germania Ovest e la Francia fossero paesi che in quegli anni avevano visto un incremento di immigrazione da parte di lavoratori italiani. Vari furono i tentativi dei rappresentati italiani per accordi bilaterali e multilaterali che affrontassero tale tematica in termini di miglioramento della popolazione italiana all'estero. Tuttavia, soltanto nel 1968, dopo una lunga battaglia condotta dall'Italia e da Levi Sandri, grande personalità italiana a vertici della Commissione, si ottennero una serie di direttive comunitarie in merito alla mobilità dei lavoratori.

una specifica politica comunitaria in materia[8]. L'incontro si concluse positivamente e, pertanto, venne convocata una Conferenza intergovernativa, per la redazione dei due Trattati, le cui trattative non furono semplici. Come sottolinea Varsori, di fronte alle resistenze della Francia su tematiche politico-istituzionali e di natura economiche circa la futura Comunità economica europea (CEE): *Sarebbe stato il fallimento della spedizione anglo-francese contro Nasser e la crescente sfiducia di Parigi nei riguardi di Londra e di Washington a spingere il governo francese a puntare sulla costruzione europea e su un rapporto stretto con Bonn quali unici strumenti rimasti alla Francia per continuare a svolgere un ruolo internazionale di prestigio*[9].

Fin dall'inizio, le autorità italiane sottolinearono i loro timori per la creazione della CEE, i probabili sacrifici che l'economia italiana avrebbe dovuto affrontare per inserirsi in un'unione doganale e la specificità della situazione nella penisola, caratterizzata da aree di arretratezza e da elementi strutturali di debolezza nei contesti economico e sociale. Le preoccupazioni di Roma nascevano da presupposti concreti, che d'altronde erano stati indicati sin dall'avvio della costruzione europea, ma esse rappresentavano anche un utile strumento negoziale che avrebbe giustificato una serie di precise richieste ai grandi partner. La parziale strumentalità delle posizioni italiane è provata anche dalle temporanee speranze che la CEE potesse favorire lo sviluppo economico del Paese e dai riferimento che lo stesso ministro Martino fece in più di un'occasione al Piano Vanoni e all'esigenza che gli esiti della Comunità europea risultassero coerenti con il progetto del ministro del Bilancio che aveva come scopo la crescita dell'economia italiana e l'avvio a soluzione del problema del Mezzogiorno. In tal contesto, uno dei primi obiettivi italiani fu il conseguimento del riconoscimento da parte dei partner dell'Italia della particolare situazione economica e sociale della penisola, scopo che fu ottenuto solo in parte, ma che servì a porre l'attenzione del negoziato al problema degli squilibri esistenti all'interno della futura comunità, premessa indispensabile per far poi accettare l'idea che la CEE si sarebbe in qualche modo fatta carico in futuro della soluzione di tali squilibri, consentendo l'avvio di una politica regionale europea[10].

---

[8] Manzella G., *Una Politica Influente: vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo,* Il Mulino, Bologna, 2011, p. 23. Sul Comitato Spaak si veda Dumoulin M., "Le travaux du Comité Spaak (juliett 1955 – avril 1956) in Serra E. (a cura di) …, pp. 195-210.

[9] Varsori A., *op. cit.*, p. 137.

[10] Varsori A. op. cit., 139-140. Si veda anche la rilevante nota presentata dalla delegazione italiana a Bruxelles il 19.9.1956, contenuta in ASUE, Fondo R. Ducci, I.

Sebbene nel Preambolo del Trattato si affermasse che gli Stati firmatari fossero "solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite" e all'art. 2 si richiamasse la promozione di uno "sviluppo armonioso delle attività economiche", non vi era, in quel Trattato, alcuna disposizione specifica sulla questione regionale e la relativa politica.[11] Come sottolineato da Manzella, tali disposizioni avrebbero già potuto costituire il fondamento della politica regionale europea, tuttavia, la loro spiccata generalità non avrebbe consentito una azione legislativa legittima, in assenza di una forte coalizione politica ad essa favorevole. Difatti, i governi nazionali risultarono particolarmente riluttanti nell'attribuire alla Comunità europea delle competenze in tale settore. Innanzitutto, si registrarono dei riflessi di natura culturale legati all'approccio prettamente liberista, caratterizzato dalla fiducia nella creazione di scambi interregionali come mezzo per la riduzione degli squilibri economici e sociali. A ciò si aggiunsero le notevoli aspettative sulla capacità della Banca mondiale di promuovere dinamiche di crescita in contesti sottosviluppati senza alterare le leggi del mercato. Certamente, una notevole incidenza andrebbe individuata nella novità delle stesse politiche di sviluppo regionale, che all'epoca erano ancora in via di definizione a livello nazionale[12]. Inoltre, una politica regionale comunitaria avrebbe ovviamente inciso su questioni relative all'organizzazione degli Stati e al rapporto tra il settore pubblico e privato[13]. Infine, in quel preciso momento storico, il problema regionale riguardava essenzialmente l'Italia e il suo Mezzogiorno[14]. Tali ostacoli teorici e di interesse nazionale rimasero sostanzialmente inalterati per circa vent'anni. Di conseguenza, nel Trattato di Roma vennero previsti soltanto tre strumenti volti a fronteggiare gli squilibri regionali. Il primo era la Banca europea per gli investimenti (BEI), con il compito di facilitare il finanziamento di progetti volti alla valorizzazione delle regioni meno sviluppate tramite la concessione di

11 Viesti G., Prota F., *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 15.
12 Si pensi, come noto, all'istituzione della Cassa del Mezzogiorno con la legge n. 646 del 1950. L'interesse per programmi di sviluppo regionale era presente anche in altri Paesi, quali l'Olanda, la Germania Ovest e la Francia, i quali nello stesso periodo avviarono programmi di industrializzazione regionale, sostegni alle aree depresso o veri e proprio programmi di azione regionale. Ma la preoccupazione per i divari territoriali e la necessità dell'intervento pubblico potrebbero rinvenirsi già nell'ambito del New Deal statunitense nei primi anni Trenta o ancora nello Special Areas Act del 1934.
13 Manzella G., Mendez C., *The Turing Points of EU Cohesion Policy*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2009, p. 6.
14 Varsori A., Mechi L., "At the origins of the European Structural Policy: The Community's Social and Regional Policies from the late 1960s to the Mid-1970s", in Van Der Hast J. (edited by), *Beyond the customs Union: The European Community's quest for deepening, widening and completion, 1969.1975*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 223.

prestiti e garanzie (ex art. 130 TCE) [15]. Il secondo strumento era il Fondo sociale europeo (FSE), istituito per sostenere e migliorare la mobilità nel mercato del lavoro europeo, le possibilità occupazionali e il tenore di vita dei lavoratori (ex art.123 TCE), attraverso iniziative di formazione e rieducazione professionale (ex art. 125 TCE)[16]. Infine, venne istituito il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), il quale era destinato al miglioramento delle strutture produttive agricole ed ha fornito sostegno alle zone rurali sottosviluppate[17].

I primi due strumenti furono il frutto delle pressioni italiane affinché la nuova Comunità attuasse una politica di investimenti dedicati allo sviluppo, dimostrazione del fatto che la questione sociale e meridionale erano centrali nell'azione dell'Italia in Europa. Se da un lato, l'Italia poteva ritersi soddisfatta proprio per l'accoglimento dei suoi interessi, quali un accenno di politica sociale e il riconoscimento degli squilibri regionali o, ancora, delle deroghe temporanee per il suo settore industriale, dall'altro, si trattava di una struttura prodromica ed embrionale che avrebbe richiesto ulteriori negoziati per essere concretamente realizzate.

L'inserimento della politica regionale nell'agenda comunitaria

Nonostante il Trattato non permettesse l'elaborazione di una politica regionale comunitaria e nonché la riluttanza di molti Stati membri, le istituzioni comunitarie non abbandonarono tale prospettiva.

---

[15] Di fatti unico strumento specificatamente destinato allo sviluppo regionale. Fra i compiti attribuitegli dall'art. 130, alla lettera a) vi era quello di contribuire, attraverso le proprie risorse e facendo riferimento al mercato dei capitali, mediante la concessione di prestiti e garanzie, al finanziamento di "progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate".
Sulla scelta di tale meccanismo, con il quale le principali decisioni rimasero agli Stati membri, molto chiara risulta essere la seguente intervista:
"Penso che [...] non sia casuale il fatto che, al momento in cui si trattò di definire uno strumento, la scelta cadde sulla costruzione di un meccanismo finanziario come la Banca europea per gli investimenti. Lo strumento bancario era evidentemente più accettabile per i Governi rispetto a quello di un Fondo. In primo luogo, per ragioni di bilancio ma anche per un secondo motivo, e cioè che quest'ultimo avrebbe significato rapporti più stretti e diretti tra Bruxelles e le regioni europee". Manzella G., "Intervista a Riccardo Perissich. La politica regionale europea vista da vicino: tra Italia ed Europa tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2009, pp. 867-868.
[16] previsto agli artt. 123-128, nonché istituito con Regolamento n. 9/1960. Sebbene tale Fondo non avesse una spiccata dimensione regionale, rappresentava, in questa fase del processo di integrazione europea, il principale strumento volto a contrastare la disoccupazione strutturale e quella dovuta alla riconversione industriale. Tali condizioni, evidentemente erano presenti in maniera più significativa nelle regioni svantaggiate.
[17] Brunazzo M., *The History and Evolution of Cohesion Policy*, in Piattoni S., Polverari L., (edited by), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, p. 18.

In tale senso, gli anni Sessanta furono caratterizzati da una profonda riflessione che ebbe inizio con l'organizzazione di una Conferenza sulle economie regionali, promossa dalla Commissione nel dicembre del 1961[18]. Sebbene gli effetti immediati non furono quelli auspicati, data la difficoltà di persuadere gli Stati membri a strutturare una politica comunitaria in materia, su tali basi venne pubblicata la prima comunicazione della Commissione sulla politica regionale, che oltre a esplicitare l'impostazione dell'amministrazione comunitaria[19], sancì il riconoscimento della questione regionale nel discorso politico comunitario. D'altronde, in precedenza, anche l'assemblea parlamentare intervenne in materia con il c.d. "rapporto Motte", nel quale si enfatizzò la necessità, nonché la legittimità, di un coordinamento comunitario delle politiche regionali nazionali[20].

Successivamente, le conclusioni del rapporto furono riprese nel c.d. "Rapporto Bersani"[21] in cui il Consiglio e gli Stati membri erano invitati a "prendere in esame i problemi della politica regionale comunitaria e a dare ad essi un impulso adeguato e risolutore", Pertanto, il Rapporto sosteneva che la politica regionale dovesse essere considerata *come un orientamento d'insieme della politica economica della Comunità in funzione delle esigenze di sviluppo economico regionale*, in quanto le regioni meno favorite avrebbero provocato un disequilibrio della struttura globale comunitaria. D'altronde, il Parlamento, concordando con tale impostazione programmatica, invitava le autorità comunitarie a studiare tutte le possibilità per la creazione di un Fondo di sviluppo regionale. Infine, veniva osservata la necessità di coinvolgere rappresentati locali nella definizione della politica regionale comunitaria nell'ottica di valorizzarne la componente democratica.

Difatti, il contesto storico-politico stava mutando profondamente: da un lato, emergeva una stringente concorrenza internazionale e una concentrazione della ricchezza nelle aree ad alto potenziale di crescita[22], dall'altro, la prospettiva di allargamento verso il Regno Unito e l'Irlanda, il primo con difficoltà di riconversione industriale e il secondo con un sistema

---

18 Manzella G., Mendez C., *op. cit.*, p. 7-15. Per i lavori della conferenza si veda il volume Conférénce sur les économies règionales, a cura della Commissione europea e pubblicato nel 1964.
19 Prima Raccomandazione della Commissione sulla Politica Regionale nella Comunità Economica Europea, II/SEC (65) 1170, dell'11 maggio 1965.
20 Assemblea Parlamentare Europea, Risoluzione relativa agli aspetti congiunturali, regionali e strutturali della politica economica a lunga scadenza della Comunità, 2 giugno 1960, in G.U.C.E. n. 37 del 2 giugno 1960, p. 827 e ss.
21 Parlamento Europeo, Risoluzione sulla Prima comunicazione della Commissione della C.E.E. sulla politica regionale della C.E.E., 19 luglio 1966, in G.U.C.E. n. 130 del 19 luglio 1966, p. 2427 e ss.
22 Manzella G., *Una politica influente, cit.*, pp. 33-35.

economico in ritardo, accentuava la necessità dell'intervento regionale[23]. Altresì, già in questi anni, la rilevanza assunta dalla questione regionale si legò profondamente al mercato comune, in quanto le difficoltà del sistema economico avrebbero trovato il loro fulcro nel divario strutturale fra le economie dei Paesi membri, tanto da poterlo ritenere come un pericolo per il funzionamento e l'equilibrio del mercato comune[24]. In effetti, nel programma di politica economica a medio termine 1966-1970 del Consiglio, si sostenne come i vantaggi del mercato comune fossero necessariamente correlati alla libera scelta di localizzazione delle imprese. Così, implicitamente, si sostenne la necessità di un intervento comunitario volto a coordinare gli interventi nazionali di riequilibrio economico a favore delle regioni più svantaggiante, in un'ottica di complementarità con le misure di politica economica[25].

A tale consapevolezza conseguirono delle scelte politiche e amministrative significative, quale l'istituzione di una nuova Direzione generale, numero XVI, con competenze nell'ambito della politica regionale e la prima proposta di Decisione in materia[26]. In breve, quest'ultima prefigurava l'istituzione di un "Comitato permanente per lo sviluppo regionale", volto ad analizzare le misure di politica regionale adottate dagli Stati membri e ad individuare delle soluzioni di *policy*. A tal fine, gli era riconosciuta la facoltà di esprimere raccomandazioni e pareri sui piani di sviluppo regionale nazionali, al fine di allinearli agli interessi e alle priorità comunitarie. Tuttavia, seppur sostenuta dal Parlamento e dal Comitato economico e sociale, tale proposta non ebbe un seguito immediato in Consiglio, dove la contrapposizione fra gli Stati membri portò ad una situazione di stallo[27].

In sintesi, gli anni Sessanta furono caratterizzati da un'attività di studio e di analisi dei divari territoriali in Europa. Tuttavia, sembra prevalesse un'attenzione di Bruxelles per le aree transfrontaliere di Belgio, Francia e Germania Ovest. Significativa fu, in questo periodo, la

---

23 Varsori A., Mechi L., *op. cit.*, p. 241.

24 Segretariato generale della Commissione, *Nota sulla Politica Regionale nella Comunità*, 17 ottobre 1969, in Boll. CE, Supplemento, 1969, p. 9.

25 Consiglio dell'Unione Europea, *Programma di politica economica a medio termine (1966-1970)*, in G.U.C.E. del 25 aprile 1967, p. 1513 ss; Manzella G., Alle origini della politica regionale europea, cit., p. 118.

26 *Proposta di Decisione relativa all'organizzazione di mezzi d'azione della Comunità in materia di sviluppo regionale*, presentata dalla Commissione al Consiglio del 17 ottobre 1969, GUCE, C152 del 28 novembre 1969.
Si tratta di una scelta rilevante in quanto precedentemente vi era soltanto una Direzione Sviluppo Regionale all'interno della Direzione Strutture e Sviluppo economico della DG II Affari Economici e Finanziari.

27 Manzella G, *Una politica influente, cit,* pp. 36-39.

presentazione di tre progetti pilota per la creazione di poli di sviluppo nella zona di Bari-Taranto-Brindisi, nel sud del Belgio nonché in Lorena e Eifel-Hunsrueck[28].

L'istituzione del FESR

All'inizio degli anni Settanta, la politica di coesione divenne definitivamente parte integrante dell'agenda politica comunitaria, in quanto il contesto economico internazionale, ovvero la crisi petrolifera degli anni Settanta[29], persuase i governi nazionali della necessità di un'azione coordinata volta al superamento delle disparità regionali.[30] Inoltre, l'adesione di Danimarca, Regno Unito[31] e Irlanda[32], oltre ad esacerbare le disparità regionali, ampliò la coalizione dei

[28] In termini generali si veda Varsori A., "European Regional Policy: The foundations of solidarity" in Dumuolin M. (a cura di), *The European Commission* 1958-1972, pp. 411-426. Per un'analisi del progetto pilota pugliese si veda Grazi L., *L'Italia e le origini della politica sociale comunitaria: il polo di sviluppo Bari-Taranto-Brindisi (1957-1966*), in Annali della Fondazione Ugo La Malfa, vol. 21, 2006, Rubettino, Soveria Manelli, 2007, pp. 85-112

[29] L'andamento dell'economia europea, ovvero il rallentamento della crescita economica che aveva caratterizzato l'avvio del processo di integrazione europea, nonché il lungo periodo di crisi dopo lo shock energetico del 1973-74, imposero un duro colpo alla fiducia nei confronti di uno sviluppo sociale ed economico costante che era alla base della costruzione europea. Su questi aspetti si vedano: Chassaigne P., Les années 1970. Fin d'un monde et origine de notre modernité, Colin, Paris, 2008; Eichengreen B., The European Economy since 1945 Coordinated Capitalism and Beyon, Princeton University Press, Princeton – Oxford, 2007. D'altronde, anche in termini di politica internazionale, questi anni furono caratterizzati da un allentamento del legame fra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti, nonché dall'emergere dei primi effetti della decolonizzazione sia in termini ideologici che in termini economico-industriali di controllo delle materie prime. Su quest'ultimo aspetto si veda l'analisi di Garavini G., Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud, Firenze, Le Monnier, 2009.

[30] Brunazzo M., *op. cit.*, pp. 18-19; A seguito della crisi di Bretton Woods e la successiva crisi petrolifera, gli Stati introdussero politiche a favore delle proprio tessuto economico non rispettando sempre la normativa in materia di concorrenza. In questo contesto di presentò la problematica degli aiuti di Stato, tanto che nel giugno 1971, la Commissione presentò al Consiglio un piano per controllarli e regolamentarli. Il risultato fu una decisione sul regime di aiuti di Stato a finalità regionale in cui venivano privilegiate le regioni periferiche. G.U.C.E. C 111, del 4 novembre 1971, p. 1 ss.

[31] Si ricorda, fra le altre cose, che il Regno Unito già presentato richiesta di adesione ben due volte (1961 e 1967), entrambe le volte fu apposto il veto dalla Francia di De Gaulle. Nel primo caso, la Francia oppose il veto il 14 gennaio del 1963 e pochi giorni dopo firmò il trattato dell'Eliseo che rappresentava la nascita di un fronte franco-tedesco nel processo di integrazione, tutt'oggi rinnovato. Si tratta di un caso lampante di contrapposizione fra elementi di natura politica ed economica. L'Italia stessa considerava l'adesione del Regno Unito un aspetto fondamentale sul piano economico, ma i suoi tentativi di mediazione non riuscirono ad essere efficaci di fronte all'opposizione politica esercitata dalla Francia.

[32] In particolare, il Regno unito presentava delle regioni in forte declino industriale e per tale ragione il governo britannico si pose in maniera favorevole all'istituzione di un Fondo europeo per lo sviluppo regionale, purché la competenza in tema di interventi regionali restasse agli Stati nazionali. Inoltre, tale appoggio apparve già intrinseco all'adesione: i politici labouristi al governo utilizzarono il tema del sostegno finanziario alle regioni in ritardo di sviluppo come giustificazione della scelta di entrare nella CEE (Manzella G., Intervista a Riccardo Perissich*, cit.*, p. 870). Infine, non bisogna sottostimare la questione finanziaria, ovvero la logica del contributore netto, per cui il Regno unito vide nel Fondo per la politica regionale e nelle risorse da esso destinate alle proprie regioni un sistema di rimborso. (Manzella G., "Intervista a Jean Charles Leygues. Tornanti della politica regionale europea", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2008, p. 1072).

Paesi favorevoli all'istituzione di una politica regionale comune.[33] Senz'altro bisogna attribuire una notevole incidenza anche al fascicolo sull'unificazione economica e monetaria[34], il quale avrebbe anche limitato le risorse nazionali per finanziare investimenti regionali[35].

D'altronde, in sede di Vertice dell'Aja nel 1969 vennero enunciati tre obiettivi di carattere generale che avrebbero impresso una svolta al processo di integrazione europea: l'allargamento, il completamento e l'approfondimento. Con il primo si accettava la possibilità di ampliamento della membership, mentre con il secondo si prefigurava la nascita di un bilancio comune[36] e si espresse la volontà di realizzare un'Unione economica e monetaria (UEM). L'approfondimento, invece, riguardava il rafforzamento e la possibilità di ampliamento delle competenze della Comunità in settori principalmente di interesse nazionale, fra cui la politica regionale e sociale.

Sul punto Varsori A., sostiene che: *Al di là degli obiettivi individuati e dei risultati in seguito raggiunti, era importante lo spirito che avrebbe animato i sei, in seguito nove: uno spirito che sembrava mirare a dare, ancora una volta grazie soprattutto allo strumento economico, una precisa identità politica e sociale alla Comunità, che ora aspirava a rappresentare, almeno in prospettiva, gran parte dell'Europa occidentale. Questo spirito, inoltre, sembrava marcato da una visione solidarista della società, di matrice socialista e cristiano-sociale, da un'interpretazione interventista e dirigista in economica, nonché da una vaga aspirazione a un diverso e più autonomo ruolo nelle relazioni internazionali, che si traducesse in una maggiore indipendenza da Washington e in un crescente attenzione al Terzo Mondo*[37].

---

33 Gilbert M., *Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003, p. 123.

34 Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998, p. 37.

35 Si tratta di un aspetto ben noto all'amministrazione comunitaria. Al riguardo si veda un articolo dell'allora commissario per la politica regionale Von der Groeben H., Regional policy in an integrated Europe, in "Community topics", n. 33, 1969; nonché l'analisi della DG per la politica regionale, Politica regionale ed Unione economica e monetaria del 19 ottobre 1971 (doc. XVI/137/71).

36 Tale esigenza era esposta, in particolare, dalla Francia al fine di stabilizzare la Politica agricola comune, di cui era il maggiore beneficiario. Si vuole solo ricordare che in quegli anni l'Italia non aveva tratto particolare vantaggi da tale politica in quanto erano esclusi prodotti di estrema rilevanza per il comporto agricolo nazionale.

37 Varsori A., *op. cit.*, p. 231.

A seguito di tale conferenza, i leader europei istituirono un gruppo di lavoro, presieduto dall'allora primo ministro lussemburghese Pierre Werner, al fine di redigere una relazione sui mezzi e le tappe necessaria al raggiungimento di un regime monetario comune[38].

Al riguardo, il Piano Werner descrisse la questione regionale come una minaccia al perseguimento di un equilibrio economico, per cui raccomandò l'impiego di misure finanziarie compensative e l'attuazione di politiche strutturali comunitarie[39]. Per tali ragioni, in occasione della Conferenza al vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutasi a Parigi dal 19 al 21 ottobre 1972, gli Stati membri si impegnarono a coordinare le proprie politiche regionali [40], invitarono le Istituzioni comunitarie a creare un Fondo di sviluppo regionale entro il 31 dicembre 1973 e incaricarono la Commissione della predisposizione di un rapporto sulla politica regionale [41]. In tal senso, la creazione di una politica regionale europea divenne un obiettivo concreto della Comunità.

Tali aspetti potevano considerarsi un successo per la politica italiana, la cui delegazione al vertice di Parigi si era espressa decisamente a favore di tale evoluzione. Si pensi che il ministro del Bilancio Taviani, in una lettera del 13 ottobre diretta al presidente del Consiglio Andreotti, guida della delegazione, individuava nella politica regionale europea la "nostra questione nazionale"[42].

---

[38] Decisione del Consiglio, del 6 marzo 1970, relativa alla procedura in materia di cooperazione economica e monetaria, in G.U.C.E. L 59 del 14 marzo 1970, p. 44.

[39] *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria*, Lussemburgo, 8 ottobre 1970, in GUCE, C136, 11 novembre1970, p. 1.
"La realizzazione di un equilibrio economico globale può essere minacciata gravemente da differenze di struttura. La cooperazione tra i membri della Comunità in materia di politica strutturale e regionale contribuirà a sormontare queste difficoltà e, allo stesso tempo, permetterà di eliminare le distorsioni della concorrenza. La soluzione dei grandi problemi in questa materia sarà facilitata da misure finanziarie di compensazione. In un'unione economica e monetaria le politiche strutturali e regionali non potranno essere esclusivamente di competenza dei bilanci nazionali" cit. p. 4. "Nel quadro di un'unione economica e monetaria non basta rivolgere l'attenzione alle sole politiche di equilibrio economico globale. Bisognerà anche prevedere delle azioni riguardanti i problemi strutturali la cui natura sarà profondamente modificata dalla realizzazione di questo processo. In questo contesto, le azioni comunitarie dovranno riguardare principalmente la politica regionale e la politica dell'occupazione. La loro realizzazione sarebbe facilitata dall'aumento degli interventi finanziari effettuati al livello della Comunità. Inoltre, bisognerà progressivamente arrivare ad un orientamento comunitario per le politiche industriali, dei trasporti, dell'energia, dell'edilizia residenziale e dell'assetto del territorio", cit. p. 12.

[40] Nelle conclusioni si leggeva che: "i capi di Stato e di Governo riconoscono particolare priorità all'obiettivo che consiste nel rimediare agli squilibri strutturali e regionali della Comunità che potrebbero pregiudicare l'attuazione dell'unione economica e monetaria", in *Comunicato finale del Vertice di Parigi del 19 e 20 ottobre 1972*, in Boll. CE 10-1972.

[41] Sapienza R., *op. cit.*, p. 30.

[42] Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo, Fondo G. Andreotti, b. 353, lettera del Ministro Taviani al Presidente Andreotti, 13.10.1972.

Ottenuto l'accordo politico, cominciò un iter legislativo e negoziale molto complesso, in cui si consolidarono le differenti posizioni di alcuni Stati membri e dell'amministrazione comunitaria. Il primo passo fu la presentazione del c.d. Rapporto Thomson, atto in cui vennero rilevati gli squilibri regionali esistenti e delineati i tratti del Fondo di sviluppo regionale. In generale, la politica regionale ivi descritta appariva complementare, non sostitutiva, delle iniziative nazionali ed essenzialmente incentrata sul nuovo strumento finanziario, talmente robusto da poter condurre una concreta azione di riequilibrio descritta come:

Un requisito umano e morale di primaria importanza. [.....] Nessuna comunità può mantenere sé stessa né avere un significato per le persone che ne fanno parte, fintantoché alcuni abbiano degli standard di vita molto diversi e abbiano motivo di dubitare della volontà comune di aiutare ogni Stato membro a migliorare la condizione dei suoi cittadini[43].

Tuttavia, il negoziato manifestò una netta contrapposizione fra la Commissione e gli Stati membri al riguardo dell'importo del fondo[44] e della relativa ripartizione geografica[45], oltre a differenti vedute sulla natura dello stesso in seno agli Stati membri, tanto che si discusse a lungo sulla scelta di un fondo esclusivamente destinato ai Paesi con maggiori divari regionali o un Fondo esteso alla Comunità nel suo complesso[46]. Di conseguenza il termine d'adozione inizialmente prefissato non fu rispettato e soltanto una ferma azione della Commissione, fortemente sostenuta dall'Italia e dall'Irlanda, rese possibile l'adozione da parte del Consiglio del regolamento n.724/1975 istitutivo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)[47]. Data questa premessa, non stupisce che il fondo venisse qualificato

---

Come già ricordato l'Italia da sempre sosteneva anche la realizzazione di un'efficace politica sociale europea, legandola anche alla soluzione dei divari regionali.

43 Commissione, *Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata*, COM (73) 550, del 3 maggio 1973, p.4. Tale rapporto ripercorreva le motivazioni di un intervento regionale comunitario e proponeva un maggiore coordinamento a livello europeo d'insieme alla necessità di istituire un apposito meccanismo di finanziamento.

44 Bache I., *op. cit.*, p. 39.

45 Baun M., Marek D., *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave, London, 2014, pp. 15-17.

46 Varsori A., Mechi L., *op. cit.*, p. 246.

47 In G.U.C.E. L 73, del 21 marzo 1975. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) aveva lo scopo di "correggere i principali squilibri regionali della Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, delle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale". (art. 1). Il Fondo avrebbe fornito contributi a fondo perduto agli investimenti a favore delle attività produttive, nonché della realizzazione di infrastrutture necessarie per lo sviluppo di tali attività produttive, a condizione che fossero già destinatarie di interventi nazionali. Inoltre, lo stanziamento comunitario non avrebbe dovuto superare il 20% del costo totale e il 50% di quello nazionale. (art. 4). Pertanto, l'intervento comunitario era un finanziamento "aggiuntivo" rispetto a quello nazionale, e per nessuna ragione poteva prendere la forma di rimborso della spesa pubblica nazionale. Dunque, si cercava di assicurare la complementarità tra interventi comunitari e nazionali di politica

come sperimentale, prevedendone un periodo di prova di tre anni, e che l'impatto nazional-statalista emergesse sotto vari profili, quali: la dimensione finanziaria inferiore a quanto inizialmente previsto[48]; la distribuzione delle risorse tramite un rigido sistema di quote nazionali[49]; l'ambito geografico di intervento basato sulle decisioni nazionali[50], con una mera notifica alla Commissione dei programmi regionali[51]. A quest'ultima venne concesso un margine di discrezionalità esclusivamente al riguardo di quali progetti, fra quelli presentati dagli Stati, andassero finanziati dal fondo in questione[52]. In questo senso, il sistema adottato non garantiva l'affermarsi di una pura strategia comunitaria e il risultato fu una politica di esigui interventi comparabile ad una mera distribuzione di sussidi e caratterizzata da strumenti insufficienti per un effettivo coordinamento comunitario[53]. In definitiva, si potrebbe sostenere che tali contrapposizioni dimostrino una visione del fondo, da parte degli Stati membri, in termini di interessi nazionali e in chiave compensativa del contributo netto al bilancio comunitario[54], tale da poter sostenere che la prima politica regionale fosse essenzialmente uno strumento di perequazione finanziaria. Ciò è evidente anche nella mancata convergenza di interessi fra gli Stati membri particolarmente

---

regionale. Inoltre, si permetteva una forma di coordinamento tra FESR e gli altri strumenti (FSE, FEAOG, BEI), nel caso in cui si trattasse di un intervento di sviluppo particolarmente rilevante (art. 6, p.1, lett. e).
Da un'analisi del Trattato risulta chiaro che non vi fosse, all'epoca, una competenza in materia di politica regionale, per cui la base giuridica individuata fu la c.d. clausola di flessibilità. L'Art. 235 TCEE (ex art. 308 TCE, attualmente, ma con alcune modifiche, art. 352 TFUE) permetteva, infatti, una deroga al principio della competenza d'attribuzione, nel caso in cui fossero soddisfatte due condizioni: l'azione doveva essere necessaria alla realizzazione degli scopi della Comunità e i Trattati non dovevano prevedere poteri adeguati. La possibilità di vedersi attribuire nuovi poteri, senza una formale revisione dei Trattati, trovava un limite nella rigorosa procedura che, richiedendo l'unanimità del Consiglio, attribuiva sempre agli Stati membri la decisione finale circa l'ampliamento dei poteri comunitari.
Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy. cit.,* p. 41 ss.; Caruso F., "Riflessioni sull'Historique della politica regionale comunitaria", in Predieri A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea.*, p. 148 ss.; Sapienza R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale, cit.,* pp. 31-32; Talbot R.B., "The European Community's Regional Fund: A Study in the Politics of Redistribution", in *Progress and Planning*, 1977, p. 183.

48 Le risorse assegnate al Fondo furono pari a 1,3 miliardi di unità di conto, ovvero significativamente minori di quelle proposte dalla CE (circa 3 miliardi).

49 La stessa distribuzione delle risorse veniva delineata in maniera diversa rispetto alla proposta iniziale della CE. Difatti, venne definito un sistema per quote nazionali prestabilite (art. 2 del Regolamento).

50 L'art. 3 del regolamento disponeva che il finanziamento del Fondo sarebbe stato destinato alle aree individuate autonomamente dagli Stati membri, senza alcuna "ingerenza" della Commissione sui criteri di ripartizione. Dunque, era ancora l'amministrazione nazionale a valutare quali progetti sottoporre alla Commissione per il finanziamento. Pertanto, la discrezionalità della stessa era circa la selezioni finale degli interventi fra la lista presentata dagli Stati membri.

51 Bourne A., *Regional Europe*, in Cini M. (edited by), *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 294-295.

52 Manzella G., *Una politica influente, cit*., pp. 44-45.

53 Drevet F., *Histoire de la Politique Régionale de l'Union Européenne*, Belin, Paris, 2008, pp. 54-55.

54 Questo è particolarmente evidente nel caso del Regno Unito, come sostenuto da McAleavey P., European Regional Development Fund Expenditure in the UK: From Additionality to Subtractionality, in *European Urban and Regional Studies,* 1995.

interessanti a tale politica: il Regno Unito era essenzialmente interessato alla riqualificazione di aree urbane in stato di declino industriale, l'Italia alle regioni a prevalenza agricola del meridione, mentre i paesi del BENELUX vedevano in essa un'opportunità per sviluppare progetti di cooperazione transfrontaliera[55].

D'altronde, proprio la crisi petrolifera ebbe l'effetto di richiamare gli Stati verso una posizione nazionalista volta alla protezione dei rispettivi interessi finanziari, ovvero dei sentimenti in netta divergenza con la solidarietà necessaria per concretizzare una politica di ampio respiro[56].

Nei primi anni Settanta, come avrebbe poi sostenuto Antonio Giolitti, si cominciò a prevedere che il mercato unico non influiva in maniera determinante sulla distribuzione equilibrata della ricchezza e delle attività economiche. In effetti, se la crescita economica degli anni Sessanta aveva accompagnato le regioni meno sviluppate, i benefici maggiori vennero comunque assorbiti dalle regioni avanzate[57].

Le difficoltà di tale assetto regolamentare furono subito evidenti, tanto che una riflessione volta ad una riforma avvenne già nello stesso 1975 a partire dal c.d. "Rapporto Tindemans", in cui, fra le ampie tematiche trattate, si sosteneva la necessità di una politica regionale da tradurre in un meccanismo sostanziale di intervento a favore delle aree economicamente più arretrate tramite un trasferimento di risorse dalle aree più ricche a quelle più deboli, sia a livello nazionale che comunitario[58], evidenziando così il nesso fra divari territoriali e integrazione economica. Tale rapporto fu alla base del lavoro della nuova Commissione, e soprattutto del Commissario alla politica regionale Antonio Giolitti, in un periodo caratterizzato dall'incremento delle disparità economiche regionali e dall'adesione della

55 Si tratta della doppia valenza del primo allargamento. Da un lato, l'Italia avrebbe ricevuto il sostegno di altri Paesi interessati a una politica regionale, quali il Regno Unito e l'Irlanda. Dall'altro, alla fine dell'isolamento italiano sul punto avrebbero fatto da contrappeso la diversità delle difficoltà regionali nella Comunità, ognuna con le proprie specificità. In tal senso, da allora in poi, la Commissione avrebbe progettato meccanismi necessariamente più generici, i quali richiedevano una maggiore capacità di adattamento dei sistemi nazionali. Sul punto si vedano le interessanti osservazioni di Mechi L., "Abilità diplomatica, insuccessi economici, progressi amministrativi. Appunti per una storia dell'Italia e i Fondi strutturali, in Craveri P., Varsori A. (a cura di), L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007), Milano, 2009.
56 Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit, pp. 39-41.
57 Si tratta di affermazioni enunciate dal commissario Antonio Giolitti nel suo discorso a Parigi il 3 marzo 1980.
58 *Rapporto di Leo Tindemans al Consiglio europeo*, in Boll. CE, Supplemento 1, 1976, Capitolo III, sezione C.

Grecia[59]. La Commissione, con il sostegno del Parlamento europeo[60], si impegnò duramente per l'introduzione di modifiche sostanziali alla normativa vigente al fine di disgiungere maggiormente la politica regionale dagli interessi nazionali. Tale obiettivo esigeva una maggiore coerenza con i bisogni delle regioni più svantaggiate, così come un coordinamento con le altre politiche comunitarie e nazionali. In tal senso, nel giugno 1977, furono presentante delle proposte per una prima riforma della politica regionale[61], dai tratti estremamente riformisti in quanto si proponeva un aumento dell'autonomia della Commissione nella gestione delle risorse, configurando in tal senso uno stretto rapporto diretto con le regioni e superando quella dipendenza dal livello nazionale[62]. Si proponeva, inoltre, un maggiore attenzione al metodo della programmazione, così come alla valutazione di impatto regionale.

Come pronosticabile, la proposta trovò delle forti opposizioni da parte degli Stati membri, in particolare al riguardo della dotazione finanziaria complessiva, nonché alla percentuale da destinare al "fuori quota"[63]. In ogni caso si avviò un periodo di sperimentazione, culminato in due revisioni del Fondo europeo di sviluppo regionale, ovvero tramite i regolamenti CEE n. 214/79 e n. 1787/84.

Con il primo, i governi nazionali approvarono un aumento del 50% del bilancio FESR e una sezione c.d. "fuori quota", pari al 5% della dotazione finanziaria. Sebbene economicamente irrilevante, tale componente rappresentava un embrione di intervento autonomo comunitario volto al sostegno di progetti di sviluppo in aree non designate dai Paesi membri [64].

---

59 Manzella G., "Riformare la politica regionale negli anni Settanta: ragioni, sfide, esiti. Intervista a Luciano Cafagna", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, p.1165-1172.
Fu anche il contesto della seconda crisi energetica del 1979, ovvero dello shock petrolifero causato dalla rivoluzione islamica in Iran e dalla susseguente guerra con l'Iraq di Saddam Hussein del 1980. Tale crisi energica, impattando su tutti gli Stati membri, provocò un aumento dei divari regionali.

60 Si pensi, in particolare, al Rapporto Delmotte del 6 aprile 1977 e la Risoluzione sugli aspetti della politica regionale comunitaria del 21 aprile 1977.

61 Comunicazione della Commissione relativa agli *Orientamenti in materia di politica regionale comunitaria* del 3 giugno 1977, in Boll. CE, Supplemento 2, 1977. Si trattava in particolare di: un aumento delle risorse per il FESR (750 milioni di ECU); l'adozione di programmi regionali allo scopo di rafforzare il coordinamento tra il FESR e gli altri strumenti finanziari, così come fra le politiche comunitarie e le politiche regionali degli Stati membri; L'introduzione di una componente finanziaria distinta dalle quote nazionali, i c.d. "fuori-quota", che sarebbe stata gestita direttamente dalla Commissione per interventi di interesse comunitario, aumentandone quindi il livello di discrezionalità comunitario.

62 Manzella G., "I primi passi della politica regionale europea (1969-1984)", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2008 giugno, p. 575.

63 Sapienza R., *op. cit.,* p. 33.

64 Brunazzo M., *op. cit.*, p. 20.

Nonostante le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 7 e 8 aprile, al punto 7, evidenziasse che la coesione interna, da conseguire anche attraverso la riduzione dei divari territoriali, fosse uno degli obiettivi chiave della Comunità, le opposizioni furono particolarmente evidenti nelle disposizioni del primo regolamento. Difatti, la dotazione del FESR fu di quasi 170 milioni in meno di quanto proposta dalla Commissione e le linee di indirizzo delle azioni comunitarie avrebbero richiesto l'approvazione unanime del Consiglio.

Tale ridimensionamento delle indicazioni della Commissione in sede negoziale delineava una revisione piuttosto che una vera e propria riforma dell'assetto generale della politica regionale comunitaria. In questo senso il Fondo rimaneva uno strumento di mero trasferimento di risorse finanziarie lungi dal raffigurare uno strumento di un'autentica politica regionale europea[65].

Ciononostante, in tale occasione, furono introdotte le c.d. "operazioni integrate di sviluppo", avviate a Napoli e Belfast, attraverso le quali vennero promossi dei meccanismi di coordinamento dei finanziamenti europei, nazionali e locali[66]. Si trattava di un ulteriore elemento innovativo, oltre le azioni fuori quota, che preannunciavano un cambiamento di rotta.

Contestualmente all'approvazione del regolamento CEE n.214/79, fu adottata la Risoluzione del Consiglio sugli Orientamenti in materia di politica regionale del febbraio 1979[67], nella quale la politica regionale venne indicata come "una delle condizioni per il proseguimento dell'integrazione economica", anche nell'ottica della creazione del Sistema

---

65 Bache I., *op. cit.*, 1998, p. 58. Inoltre, Leanza U., La partecipazione italiana al Fondo europeo di sviluppo regionale nell'ottica del giurista, i Forlato Picchio L. (a cura di), Incentivi CEE per la riforma delle strutture economiche, Padova, 1985. L'autore, funzionario responsabile dei rapporti del MAECI con la Commissione europea, sostiene, nel contributo appena citato, che il potere di indirizzo e coordinamento della Comunità fosse inesistente e che, pertanto, la revisione del regolamento rappresentava una sconfitta per l'istituzione comunitaria.

66Entrambe dal carattere eccezionale, le due operazioni si distinguevano per alcuni aspetti. L'operazione di integrata per Napoli (OPIN), attuata sotto l'egida del FESR a partire dal 1979, riguardava il finanziamento di progetti per la realizzazione di infrastrutture di base e la creazione di nuovi posti di lavoro. Sebbene venisse introdotto un gruppo di supervisione e coordinamento, composto dai rappresentanti delle autorità comunitarie, nazionali, regionali e locali, i risultati dell'OPIN non furono particolarmente rilevanti in quanto l'interazione fra le strutture amministrative era bassa e mancarono dati certi sulla spesa. Al contrario, l'operazione integrata per Belfast si poggiava sul regolamento (CEE) n. 1739/83 del Consiglio del 21 giugno 1983 che istituisce un'azione comunitaria eccezionale a favore del rinnovamento urbano nell'Irlanda del Nord (Belfast), in G.U.C.E L 171 del 19.6.1983, pp. 1-3. Tale operazione si poneva l'obiettivo di promuovere il rinnovo delle attività economiche e sociali (art. 2), in un contesto diverso caratterizzato dal declino industriale o urbano.

67 Gazzetta ufficiale n. C 036 del 09/02/1979 pp. 10-11.

monetario europeo (SME). In particolare, tale risoluzione risulta significativa per l'approvazione di alcune proposte della Commissione, tra cui la redazione di relazioni periodiche sulla situazione e l'evoluzione delle regioni, che avrebbe aumentato il grado di analisi complessivo di tale politica. Infine, il Consiglio sostenne che il coordinamento fra le politiche regionali nazionali e quella comunitaria fosse indispensabile per pervenire progressivamente ad una ripartizione equilibrata delle attività economiche nel territorio della Comunità.

La riforma del 1984

Lo stesso regolamento n.214/79, all'art. 19, imponeva un riesame della disciplina da parte del Consiglio e a seguito di una proposta della Commissione, indicando il termine preciso del 1° gennaio 1981. Tale esercizio avvenne in un periodo particolarmente difficile per la Comunità europea, in quanto, da un lato, gli Stati membri subivano le conseguenze della crisi energetico-finanziaria generata nel 1979, la quale aveva generato un rallentamento generale della crescita economica con pesanti conseguenze per le regioni meno favorite e per quelle in declino industriale, dall'altro, il Regno Unito poneva al centro del negoziato delle compensazioni rispetto alla Politica agricola comune (PAC). In questo contesto, le conclusioni del Consiglio europeo di Dublino del 29 e 30 novembre 1979 auspicavano un rafforzamento delle politiche volte alla crescita armoniosa degli Stati membri e alla riduzione delle disparità presenti, mentre il primo Rapporto sulla condizione economica e sociali delle regioni evidenziava l'aumento dei divari territoriali[68].

Inoltre, il processo di adesione annoverava la Grecia, la Spagna e il Portogallo, ovvero Stati con profondi divari economici interni e con sistemi economici fragili. Per tale ragione, era già in previsione un ulteriore aumento degli squilibri regionali nel territorio comunitario, tanto da poterlo definire come un problema preponderante e non più condizione di una minoranza di Stati membri.

[68] Rapporto contenuto nella comunicazione della Commissione COM (80) 816 del 7 gennaio 1981.

Contestualmente vennero mosse molteplici critiche alla politica regionale relative, in particolare, a un basso impatto sui problemi dello sviluppo, alla mancanza di addizionalità e a un controllo poco efficace sull'uso delle risorse [69].

In risposta a tali critiche, la Commissione pubblicò, nel luglio 1981, una comunicazione riguardante i "Nuovi orientamenti e priorità in materia di politica regionale"[70], con cui si abbozzava una riforma che incrementasse le prerogative dell'amministrazione comunitaria sia al riguardo delle finalità degli interventi che negli aspetti e nelle modalità di attuazione. In tal senso si proponeva una effettiva comunitarizzazione della politica regionale[71].

Nell'ottobre dello stesso anno, la Commissione presentò un'altra comunicazione riguardante la proposta di riforma del FESR, contenente innovazioni ai livelli politico, finanziario e organizzativo[72].

A livello politico, si propose un coinvolgimento e una partecipazione maggiore delle amministrazioni sub-nazionali, lasciando prefigurare la creazione di rapporti diretti fra il livello comunitario e quello regionale in merito alle misure di intervento.

Il secondo livello, quello finanziario, prevedeva un progressivo aumento della dotazione del Fondo, nonché il superamento del sistema delle quote nazionali in favore di un sistema distributivo tramite criteri comunitari, che avrebbe permesso una maggiore concentrazione degli interventi, nonché una maggiore dotazione finanziaria delle risorse fuori quota da destinare a tutti gli Stati membri [73].

A livello organizzativo, la Commissione cercò di affermare ulteriormente il suo compito di indirizzo strategico per mezzo di un rafforzamento di quelli strumenti che le permettevano il coordinamento delle politiche nazionali [74], nonché proponendo l'istituzione di quelli che sarebbero divenuti gli accordi di partenariato fra Commissione e Stati membri, con

---

[69] Meny Y., "Should the Community Regional Policy be scrapped", *in Common Market Law Review,* 1982, pp. 373-388; (De Witte B., "The reform of the European Regional Development Fund", in *Common Market Law Review*, 1986, pp. 419-440).

[70] Comunicazione della Commissione, Nuovi orientamenti e priorità in materia di politica regionale, comunicazione COM (81) 152 del 24 luglio 1981.

[71] Manzella G.., "I primi passi della politica regionale europea", *cit.,* p. 581.

[72] Commissione, Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio, che modifica il regolamento (CEE) n. 724/75 che istituisce un Fondo regionale di sviluppo, in G.U.C.E. C 336, del 23 dicembre 1981, pp. 60-72.

[73] Queste modifiche avrebbero praticamente escluso alcuni paesi, quali Germania, Danimarca, Belgio, Lussemburgo, Francia dalla distribuzione delle risorse standard. Per le loro regioni più arretrate sarebbero rimaste le risorse fuori quota.

[74] Il riferimento è alle relazioni periodiche, alle analisi sull'impatto regionale e alla partecipazione nella fase di definizione dei programmi di sviluppo regionale.

l'affidamento della gestione dei fondi agli enti locali e regionali, fattori che avrebbero rinforzato l'approccio programmatico.

Come pronosticabile, tale proposta non trovò l'immediato consenso degli Stati membri e il negoziato si rilevò lungo e serrato. Le ragioni sono identificabili nel loro scetticismo circa lo stanziamento di maggiori risorse per la politica regionale e, soprattutto, a causa della maggiore influenza comunitaria nella gestione e programmazione.

La proposta di riforma fu approvata soltanto nel giugno 1984, a seguito di una revisione della proposta iniziale presentata da A. Giolitti, il quale, pur mantenendo l'impostazione strategica originaria, smorzò gli spazi di autonomia della Commissione a favore delle principali obiezioni degli Stati membri [75].

Pertanto, la nuova disciplina[76] introdusse il sistema delle "forcelle", abolendo quello delle quote quale compromesso rispetto a dei criteri comunitari proposti dalla Commissione. In questo modo, le risorse per Stato membro non erano fisse ma oscillavano fra un minimo e un massimo. Tale approccio, da un lato, concedeva alla Commissione una certa discrezionalità sull'allocazione dei fondi, dall'altro, rassicurava gli Stati membri grazie a una soglia minima dichiarata.

Inoltre, l'istituzione dei "programmi comunitari" e dei "programmi nazionali di interesse comunitario" rafforzarono l'approccio programmatico. I primi, evoluzioni delle azioni comunitarie già inserite nel regolamento del 1979, erano definiti come "un insieme di azioni coerenti, pluriennali, connesse direttamente con la realizzazione degli obiettivi comunitari e con l'attuazione delle politiche della Comunità" [77], da avviare su iniziativa della Commissione e da definire in concerto con gli Stati membri coerentemente ai criteri stabiliti dal Comitato di politica regionale. In questo caso il finanziamento europeo, tramite il FESR, avrebbe potuto raggiungere un massimo del 55% della spesa. Tuttavia, tale approccio venne pregiudicato da una assegnazione di circa il 20% del Fondo nell'ambito dei c.d. "fuori quota".

---

[75] Commissione delle Comunità europee, Relazione e proposte sui mezzi per aumentare l'efficacia dei fondi strutturali, doc. COM (83) 501 def., del 28 luglio 1983.
[76] Regolamento (CEE) n. 1787/84 del Consiglio del 19 giugno 1984 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU L 169 del 28.6.1984, pagg. 1–16.
[77] Art. 7, par. 1 del Regolamento (CEE) n. 1787/84.

Per quanto riguarda i Programmi nazionali di interesse comunitario, si trattava di programmi stilati dagli Stati membri con la consultazione delle autorità sub-nazionali, i quali pur consistendo in interventi definiti a livello nazionali e perseguendo interessi nazionali, avrebbero dovuto essere coerenti con gli obiettivi comunitari di sviluppo regionale. In tal senso, la Commissione avrebbe valutato la rilevanza comunitaria di tali interventi, con la conseguenza di decidere circa la possibilità di un finanziamento pari al 50% tramite il FESR[78]. Proprio sul piano degli obiettivi, agli interventi dedicati alle regioni in ritardo si aggiunsero le regioni in declino industriale. Risultò influente anche la dottrina economica dell'epoca, la quale suggeriva un accompagnamento degli interventi infrastrutturali, preponderanti nei primi anni, con incentivi alle piccole e medie imprese e investimenti in capitale umano nell'ottica di far emergere il potenziale endogeno dei territori interessati.

Inoltre, tale regolamento prevedeva un aumento della capacità di monitoraggio e valutazione della Commissione e in generale del suo ruolo strategico, d'insieme alla redazione da parte nazionale di rapporti informativi circa l'attuazione dei programmi. Questi ultimi aspetti miravano alla sistematicità del metodo di valutazione.

Dunque, tramite la riforma del 1984, si intravvidero dei progressi effettivi dell'azione comunitaria[79]. Infatti, il consolidamento del ruolo di coordinamento della Commissione e l'aumento delle sue prerogative di monitoraggio, controllo e valutazione, ponevano le basi per un condizionamento effettivo dell'autorità comunitaria. Inoltre, significativa fu la promozione di strutturate forme di interazione diretta tra la Comunità e le autorità regionali e locali [80].

Evidentemente alcuni problemi restavano irrisolti[81]. Innanzitutto, non era previsto un meccanismo volto a verificare il rispetto del principio di addizionalità. Inoltre, nonostante una maggiore visione programmatica, la logica degli interventi rimaneva segmentaria, ovvero era prevalente la realizzazione di singoli progetti poco coordinanti con l'obiettivo di rilanciare le economie arretrate. Infine, seppur vi fosse un aumento della dotazione del

78 Artt. 10-12, del Regolamento (CEE) n. 1787/84.
79 De Witte B., "The Reform of the European Regional Development Fund", in *Common Market Law Review*, 1986, p. 422; Currall J., «Le Fonds Européen Développement Régional des orgines jusqu'à l'Acte Unique Européen », in *Cahiers de Droit Européen*, 1988, p. 39.
80 Sapienza R., *op. cit.*, pp. 34-35.
81 Si trattava, comunque, di un periodo di stallo dato la generale reticenza del Regno Unito a svolgere passi in favore di una maggiore integrazione europea dovuti in particolare alla posizione di M. Thatcher nei confronti dell'Europe. Si registravano, inoltre, divergenze fra Francia e Germania. Un quadro politico che, dunque, non dava spazio alla risoluzione dei più importanti dossier comunitari.

FESR, nel complesso ciò apparve particolarmente esiguo per il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre e riequilibrare le divergenze regionali nel territorio comunitario[82].

I programmi mediterranei integrati

Come già ricordato, l'adesione della Spagna e del Portogallo, avvenuta nel 1986, è stata osservata con grande preoccupazione da alcuni Stati membri, in quanto comportava un aumento del numero di cittadini che vivevano in regioni meno sviluppate. La Grecia, in particolare, minacciò di porre il veto all'allargamento se la Comunità europea non avesse adottato misure per proteggere la sua produzione agricola. Di conseguenza, il Consiglio ha adottato il Regolamento n. 2088/85 che istituiva i c.d. Programmi integrati mediterranei (PIM)[83], ovvero delle azioni pluriennali di sviluppo dirette al miglioramento delle strutture socioeconomiche di alcune regioni di Grecia, Italia e Francia, in maniera funzionale all'adattamento delle stesse al terzo allargamento della Comunità [84].

Lo stesso art.1 del regolamento sopracitato sosteneva: *è prevista un'azione comunitaria specifica a beneficio delle regioni meridionali della Comunità nella composizione attuale. Questa azione ha l'obiettivo di migliorare le strutture socioeconomiche di queste regioni, in particolare della Grecia, per permettere loro di adattarsi nelle migliori condizioni possibili, alla nuova situazione creata dall'allargamento. Questa azione è esercitata attraverso la partecipazione della Comunità alla realizzazione di Programmi integrati mediterranei, in seguito denominati PIM, di una durata massima di sette anni, presentati dalla Commissione*.

Gli obiettivi erano, dunque, lo sviluppo, l'adeguamento e il sostegno all'occupazione e al reddito.

In questa sede, occorre sottolineare come tale impostazione dei PIM rappresenti, sicuramente, la massima testimonianza di come la politica regionale fosse concepita quale strumento compensativo volto a concedere un indennizzo agli Stati in difficoltà per i costi del processo di integrazione e, dunque, affinché tali soggetti dessero il proprio consenso allo sviluppo di altre politiche comunitarie.

---

[82] Caruso F., "Riflessioni sull'Historique della politica regionale comunitaria", cit., pp. 155-156.
[83] *In G.U.C.E. L 197 del 27 luglio 1985.*
[84] Leonardi R., *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, MacMillian, London, 1995, p. 132.

Inoltre, l'art. 5 prevedeva esplicitamente il coinvolgimento delle autorità regionali, in quanto si dispone che i PIM fossero elaborati "all'opportuno livello geografico delle autorità designate da ciascuno Stato membro interessato." Pertanto, vennero creati dei rapporti diretti fra il livello europeo e le amministrazioni regionali, il che avrebbe segnato un momento storico per lo sviluppo della politica regionale.

Per ottenere un'attuazione e un completamento effettivo, tali indicazioni emerse nelle riforme sopracitate avrebbero dovuto inserirsi in un contesto maggiormente favorevole. Ciò avvenne nella seconda metà degli anni Ottanta, quando, insieme al generale miglioramento dell'economia europea, il sistema comunitario fortemente impregnato da meccanismi intergovernativi apparve inadeguato all'obiettivo di una progressiva integrazione economica[85]. In aggiunta, la congiuntura politica europea risultò favorevole sia per la presenza di politici nazionali, quali Kohl, Mitterand e Craxi[86], attratti dall'evoluzione del processo di integrazione, sia per il peso della nuova Commissione guidata da Jacques Delors, che fra gli obiettivi primari della sua strategia politica comunitaria annoverò il consolidamento dell'intervento regionale[87]. In questi anni, la questione regionale venne legata, come mai sino ad allora, al compimento del mercato interno[88], per cui se

[85] Ci riferiamo, in generale, alla fase di stallo del processo di integrazione, per cui erano evidenti i limiti di un sistema decisionale caratterizzato dal voto all'unanimità. In particolare, in ambito finanziario, si ricorda il Consiglio europeo di Fontainebleau, in cui vi fu un confronto serrato, che durò ben cinque anni, fra Regno Unito e la Commissione sulla questione del c.d. "giusto ritorno". Si trattava di richieste britanniche affinché la loro posizione di "contributore netto" fosse risanata con un "rimborso" permanente. Nelle conclusioni del Consiglio venne concesso al Regno Unito un rimborso forfettario ma pur sempre permanente, consistente in una riduzione dei contributi dovuti nei confronti della Comunità. Perissich R., "Le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici", in Salvemini M.T., Bassanini F.. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010, p. 30 ss..

[86] Si ritiene opportuno ricordare che il I gennaio 1985 si apriva il semestre a presidenza italiana. In quei mesi, l'Italia si pose degli obiettivi precisi quali la rapida adesione i Spagna e Portogallo e l'avvio di una Conferenza intergovernativa per la revisione dei Trattati. Sebbene vi fossero delle preoccupazioni di fondo circa le ricadute sul comparto agricolo nazionale, vi era l'ambizione di creare un polo meridionale, a guida italiana, che non solo consentisse di difendere maggiormente i propri interessi ma che spostasse il nucleo politico della Comunità verso Sud. In questo senso andrebbe letta l'adozione dei Programmi mediterranei integrati sopra discussi e il ruolo italiano al Consiglio europeo di Milano. Si veda Neri Gualdesi M., "L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta: tra ambizione e marginalità, in Craveri P., Varsori A. (a cura di), op. cit., pp. 80-91.

[87] Manzella G., *Una politica influente., cit.*, pp. 61-63

[88] Si ricorda al riguardo il libro bianco presentato dalla Commissione Delors al Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985 dal titolo *Il completamento del mercato interno*, COM (85) 310. In tale documento la Commissione considera esplicitamente la possibilità che il completamento del mercato unico possa esacerbare le disparità regionali*:* "The Commission is firmy convinced that the completion of the Internal Market will provide an indispensable base for increasing the prosperity of the Community as a whole. The Commission is, however, conscious that there may be risks that, by increasing the possibilities for human, material and financial services to move without obstacle to the areas of greatest economic advantage, existing discrepancies between regions could be exacerbated and therefore the objective of convergence jeopardized. This means that full and imaginative use will need to be made of the resources available through the structural funds. The importance of the funds will therefore be enhanced" (punto 21, p. 8).

l'abbattimento degli ostacoli alla libera circolazione, d'insieme ai meccanismi di mutuo riconoscimento, avrebbero permesso un'allocazione più efficiente delle risorse, l'attuazione di misure di accompagnamento avrebbe garantito un equilibrio del sistema, così come la stessa percorribilità politica. In questo senso si espresse l'influente rapporto Padoa Schioppa, in cui si sanciva la necessità di un rafforzamento delle politiche strutturali volte ad eludere i naturali rischi di aggravamento delle disparità regionali, tramite una riforma dei fondi strutturali basata non soltanto sull'aumento delle risorse finanziarie, ma soprattutto sull'adozione di metodi di programmazione efficace che prevedevano l'attuazione in forma decentrata[89]. Su tale premessa, la politica regionale diveniva una condizione essenziale per la realizzazione del mercato interno[90].

Nonostante la natura strettamente compensativa, si può rilevare l'importanza dei Programmi integrati mediterranei come momento di sperimentazione della tecnica di integrazione dei vari strumenti finanziari e come modello delle procedure di attuazione basate sul contratto di programma stipulato dalle parti interessante[91]. Tale coordinamento delle iniziative a più livelli amministrativi sarebbe divenuto successivamente il metodo di intervento della politica regionale europea, caratterizzato dal ruolo primario della Commissione e dal coinvolgimento attivo degli attori regionali[92].

Infatti, per contribuire alla realizzazione dei PIM, si poteva ricorrere ai diversi mezzi di finanziamento, quali risorse aggiuntive specifiche, i Fondi strutturali già esistenti (FESR, FSE e FEAOG), nonché ai prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI).

In tal senso, da un lato, l'orientamento politico era particolarmente favorevole e, dall'altro, si stavano consolidando gli strumenti amministrativi che caratterizzano l'intervento regionale europeo. Questi si dispiegheranno in regolamenti dedicati a ciascun fondo, oltre

---

89 Padoa Schioppa T. (a cura di), *Efficienza, Stabilità ed Equità: Una Strategia per l'Evoluzione del Sistema Economico della Comunità Europea*, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 164-178.

90 Delors J., *Prefazione*, in Padoa Schioppa T. (a cura di), *op. cit.,* p. 11. In particolare, Delors individuava quattro pilastri dell'Unione economica europea insieme a: mercato interno, politica della concorrenza e coordinamento delle politiche economiche e politica regionale. In tal senso, anche la politica regionale diveniva una condizione necessaria per tale progetto di integrazione. Inoltre, fu in questi anni che si profila la riflessione sull' "Europa dei cittadini" e alla promozione della solidarietà. Oltre ciò, si segnala che era emersa una forma di inadeguatezza del sistema delineato nel Regolamento del 1984. la Commissione, infatti, evidenziava delle forti difficoltà attuative e l'incremento delle frodi. Si veda Comunicazione della Commissione sulle Prospettive finanziarie 1987-1990, COM (86) 201 del 3 aprile 1986.

91 Cartai G.F., "Gli Accordi di Programma nel Diritto Comunitario e Nazionale", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, p. 49.

92 Manzella G., "Intervista a Leygues J.C., Tornanti della Politica Regionale Europea", in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2008, pp. 1071-1074

un regolamento quadro che integra le missioni e gli obiettivi dell'intervento europeo. In quest'ottica si svilupperanno metodi di gestione, monitoraggio, valutazione, rendicontazione e controllo d'insieme al passaggio verso programmi concertati a livello decentrato.

L'Atto Unico Europeo e la "coesione economica e sociale"

Se questa era la logica economica, dal punto vista giuridico, l'origine e il fondamento della riforma dei fondi strutturali va individuata nell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1985[93], con il quale venne introdotto il Titolo V del Trattato, rubricato "Coesione economica e sociale". In tal modo, veniva fornita una base giuridica all'intervento comunitario, che dotava formalmente la Comunità di una competenza in materia, nonché in sostituzione al metodo fino a quel momento utilizzato, ovvero la clausola di flessibilità dell'ex art. 235 TCE (art. 352 TFUE). In particolare, ai sensi dell'ex art. 130 A (art. 174 TFUE), si sanciva che:

Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare, la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite[94].

Per quanto riguarda gli strumenti a disposizione, l'ex art. 130 B (art. 175 TFUE), tracciava un sistema duale fra le azioni degli Stati membri e quelle della Comunità. Così gli Stati membri avrebbero dovuto condurre e coordinare le loro politiche economiche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione, mentre le istituzioni comunitarie avrebbero dovuto considerare tali obiettivi (ex art. 130 A) nell'attuazione delle politiche comuni e sostenere il raggiungimento degli obiettivi finanziati dai Fondi strutturali. In particolare, il FESR continuava a rappresentate il fondo di riferimento per la correzione degli squilibri regionali, il cui intervento era indirizzato "allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in

[93] I lavori della Conferenza intergovernativa tenutasi a Lussemburgo si conclusero con un compromesso basato sull'attuazione del mercato unico europeo attraverso le quattro libertà di circolazione (merci, capitali, servizi e persone).

[94] Dunque, diviene esplicita, nel testo del Trattato, la correlazione fra il rafforzamento della coesione, quale strumento, e lo sviluppo armonioso, obiettivo della Comunità. In tal senso, l'AUE, da una parte, dotò la Comunità di una politica per la riduzione delle disparità regionali europee, dall'altra, sancì la stessa coesione economica e sociale come obiettivo comunitario, il cui raggiungimento era necessario e strumentale per lo sviluppo armonioso della Comunità europea.

ritardo, nonché alla riconversione delle regioni industriali" (ex art. 130 C). Infine, con l'art. 130 D si reputò necessario che la Commissione presentasse:

Una proposta d'insieme intesa ad apportare alla struttura ed alle regole di funzionamento dei fondi esistenti a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale) le modifiche eventualmente necessarie per precisare e razionalizzare le loro missioni al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi enunciati negli articoli 130 A e 130 C, nonché a rafforzarne l'efficacia e a coordinarne gli interventi fra di loro e con quelli degli strumenti finanziari esistenti. Il Consiglio delibera all'unanimità su questa proposta entro il termine di un anno, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

In definitiva, l'AUE rappresentò una significativa riforma del Trattato, in quanto la coesione divenne un concetto e una politica chiave del processo di integrazione, formulando un principio di solidarietà fra Stati membri che mira, non solo alla convergenza delle politiche economica, ma soprattutto alla riduzione delle disparità regionali[95]. Così, oltre al coordinamento degli interventi finanziati dai vari fondi, le politiche europee e nazionali avrebbero dovuto orientarsi e svilupparsi in termini di coesione. Questo potrebbe portarci a sostenere la configurazione di un sistema integrato[96].

La Commissione Delors e la riforma dei fondi strutturali

A seguito della nuova disciplina del Trattato si innescarono alcuni mutamenti. Sul piano organizzativo, venne istituita la nuova Direzione generale (XXII), a cui vennero attribuiti i compiti della *task force* individuata da Giolitti alla fine degli anni Settanta. Sul piano finanziario l'azione comunitaria veniva coordinata e proiettata verso il raddoppio dei fondi stanziati per la coesione. Infatti, nel 1987, la Commissione presentava al Consiglio una proposta di regolamento-quadro, il c.d. "Pacchetto Delors I", delineando, in ottemperanza a quanto disposto all'articolo appena citato, una revisione totale della politica regionale, tale da trasformarla nella "politica di coesione economica e sociale". Si trattò di una più ampia

[95] European Commission, Guide to the Reform of the Community's Structural Funds, Brussels/Luxemburg, 1989.
[96] In questi termini, Manzella G., Europa e "sviluppo armonioso", op. cit., p. 75.

riforma che pose le basi per la riforma dei Fondi strutturali del 1988.[97] In particolare, risultava significativo, in termini di bilancio, l'incremento delle risorse della politica regionale e l'introduzione di nuove entrate legate al RNL degli Stati membri.

Tale proposta venne accolta dagli Stati membri, i quali approvarono l'introduzione della c.d. "quarta risorsa", ovvero una quota derivante dal RNL, che avrebbe permesso un di incrementare la quota di bilancio comunitario[98], con immediati benefici per la politica regionale.

Il nuovo sistema delineato nella proposta di regolamento dell'agosto 1987 apportava delle modifiche sostanziali sul piano organizzativo e di funzionamento, nonché al riguardo degli strumenti e degli obiettivi. In effetti, si cercò di modificare la stessa percezione di tale politica, da un elemento di compensazione finanziaria a uno strumento essenziale per il perseguimento della convergenza economica.

In questo caso, i negoziati apparvero particolarmente semplici e si conclusero con l'approvazione dell'impostazione della Commissione.[99] Così, nel giugno 1988, la nuova disciplina sui Fondi strutturali venne sancita a seguito dell'adozione di cinque regolamenti in tre livelli normativi: in regolamento quadro n. 2052/88[100], al di sotto del quale

---

97 Comunicazione della Commissione relativa alla Riforma dei Fondi Strutturali, COM (87) 376, che precisava gli orientamenti della Comunicazione Portare l'Atto Unico al Successo: una nuova frontiera per l'Europea, COM (87) 100.

98 La nuova risorsa venne introdotta per sostenere una certa coerenza tra il contributo degli Stati membri al bilancio comunitario e la loro ricchezza nazionale. Dunque, si aggiungeva alle altre tre risorse proprio, ovvero i prelievi agricoli e i contributi del settore zucchero, i dazi doganali (entrambe alla categoria "risorse proprie tradizionali" dato che furono le prime risorse attribuite alla CEE) e la risorsa dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), introdotta nel 1970 e applicata dal 1980.

99 Ci preme osservare come tale riforma sia stata possibile grazie ad una serie di fattori "esterni". Innanzitutto, si trattò di un periodo di ottimismo economico e di un forte dinamismo europeista dettato dalla forte Commissione Delors. Inoltre, l'esigenza di alcuni Stati membri di avanzare sul dossier dell'Unione economica e monetaria, aspetto che richiedeva una approvazione unanime, permise di generare un consenso più ampio circa il rafforzamento della politica di coesione. (BACHE I., The Politics of European Union Regional Policy, cit., p. 76 ss.).

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

intervennero il regolamento di attuazione n. 4253/88[101] e i regolamenti nn. 4254/88[102], 4255/88[103] e 4256/88[104] relativi ai tre fondi strutturali presenti.

Si tratta chiaramente di un tentativo di armonizzare gli aspetti procedurali e le modalità di intervento dei fondi, nell'intenzione generale di semplificare la gestione e l'attuazione degli interventi, tema sempre attuale.

Analizzando gli aspetti fondamentali di tale disciplina, si può richiamare, innanzitutto, l'introduzione di un nuovo sistema per l'allocazione delle risorse basato su una serie di criteri socioeconomici stabiliti a livello comunitario. In questo senso la distribuzione geografica degli interventi, all'interno degli Stati, veniva individuata direttamente a livello comunitario garantendo che l'aumento generale delle risorse si traducesse in un incremento degli interventi nelle regioni più svantaggiate.

Altro aspetto rilevante fu la prima enunciazione dei principi guida per gli interventi tramite i fondi strutturali. Il riferimento è ai principi di concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità[105].

Innanzitutto, all'art. 1 del regolamento quadro n. 2052/88 si procedette alla specifica concentrazione[106] degli interventi su cinque obiettivi finanziati dai tre fondi: gli obiettivi 1 (promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di

---

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

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

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

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

105 Tale enunciazione dei principi base verrà poi completata con la riforma del 1993. Tali principi, seppur rimasti invariati nel susseguirsi dei periodi di programmazione, hanno subito delle modifiche dovute ad interessi e ideologie contrastanti, con una tensione continua tra obiettivi di competitività e di equità. Mendez C., *The post-2013 reform of EU Cohesion Policy and the place-based narrative*, *in Journal of European Public Policy*, 2013, pp. 639-659; Begg I., *Cohesion or confusion: a policy searching for objectives*, in *European Integration*, 2010, pp. 77-96.

106 In ottemperanza a tale principio, gli interventi strutturali per periodo di programmazione sono concentrati su obiettivi prioritari e tematici, implicando la concentrazione di buona parte delle risorse nelle regioni più bisognose, la concentrazione degli sforzi su priorità chiave e, allo stesso tempo, la concentrazione della spesa secondo regole di buona gestione finanziaria. Tale principio permette l'allocazione efficiente delle risorse assegnate ai fondi strutturali, la sostenibilità degli stessi e l'allineamento con le priorità dell'Unione. Monti L., *L'Europa delle Regioni*, Luiss Press University, Roma, 2005, pp. 92-95.

sviluppo)[107], 2 (riconversione delle zone industriali in declino[108]) e 5b (sviluppo delle zone rurali)[109] avevano un esplicito orientamento regionale, mentre gli obiettivi 3 (disoccupazione e inserimento professionale dei giovani), 4 (adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali) e 5a (adeguamento delle strutture agrarie) erano focalizzati su tematiche specifiche senza una delimitazione geografica[110]. Comunque, l'art. 12 del regolamento, imponeva chiaramente la concentrazione delle risorse a favore delle regioni in ritardo in termini di sviluppo economico, cioè quelle dell'obiettivo. In generale, la propensione era quella di avviare investimenti in infrastrutture e nella formazione della forza lavoro, la quale, rifletteva l'idea che le carenze strutturale fossero dovute alla scarsità di capitale fisico e umano.

[107] Destinato alle Regioni il cui PIL pro-capite risultasse inferiore al 75% della media comunitaria. Al perseguimento di tale obiettivo potevano contribuire tutti e tre i Fondi; in particolare il FESR poteva destinare fino al'80% delle sue risorse (art. 12, par. 5) L'elenco delle regioni ammissibili per l'Obiettivo 1, valido per cinque anni, era contenuto nell'Allegato I del regolamento (art. 8, par. 2 e 3). Successivamente, prima della scadenza di tale periodo, la Commissione avrebbe riesaminato l'elenco affinché il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, potesse adottare un nuovo elenco valido per il periodo successivo alla scadenza dei cinque anni (art. 8 par. 3). Per il periodo 1988-1993 le regioni ammissibili furono: tutto il territorio di Grecia, Irlanda, Portogallo; l'Irlanda del Nord (Regno Unito); i dipartimenti francesi d'oltremare e la Corsica (Francia); Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia (Italia); Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias e Murcia (Spagna). L'allocazione dei Fondi per Paese era: 2,1% Francia; 16,2% Grecia; 5,4% Irlanda; 24,5% Italia del sud; 17,5% Portogallo; 32,6% Spagna; 1,7% Irlanda del Nord (UK). Da notare che, a seguito la riunificazione tedesca del 1990, anche i nuovi Länder tedeschi e la regione di Berlino est vennero inserivi nel presente obiettivo.

[108] Destinato alle regioni NUTS III soddisfacenti i seguenti criteri: un tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria dei tre anni precedenti; un tasso di occupazione nel settore industriale superiore alla media comunitaria per qualsiasi anno a partire dal 1975; un livello occupazionale nel settore industriale in declino (art. 9, par.2, lett. a), b), c)). Per il presente obiettivo potevano essere utilizzate le risorse di FESR e FSE. In pratica, l'eleggibilità per tale obiettivo andava negoziata tra la Commissione e i governi nazionali. Furono dichiarate ammissibili 60 regioni in nove Stati membri. Grecia, Irlanda e Portogallo, non erano beneficiari delle risorse per l'Obiettivo 2, dato che il loro territorio, nella sua interezza, era destinatario degli interventi dell'Obiettivo 1. La seguente era la ripartizione negoziata: 5% Belgio; 0,8% Danimarca; 17,6% Francia (tranne dipartimenti d'oltre mare e Corsica); 8,6% Germania; 6,1% Italia (tranne Meridione); 0,5% Lussemburgo; 1,9% Olanda; 19,7% Spagna (altre regioni); 39,7% UK (tranne Irlanda del Nord). Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 72.

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

[110] I restanti obiettivi (3, 4 e 5a) si caratterizzavano per la dimensione funzionale e orizzontale, in quanto applicabili all'intero territorio della comunità. Gli obiettivi 3 e 4, a cui contribuiva il FSE, era volto alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata e a favorire l'inserimento professionale dei giovani. Mentre l'obiettivo 5a era dedicato ad accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie.

In tal senso, il primo effetto fu quello di una maggiore concentrazione di risorse nell'Europa meridionale, quali aree più deboli, con una corrispettiva riduzione delle risorse destinate al Nord Europa[111].

In secondo luogo, oltre a rafforzare il principio di addizionalità delle risorse nazionali e comunitarie[112], si procedette verso l'approccio della pianificazione pluriennale, ovvero il principio di programmazione, tramite la definizione di "Piani operativi nazionali", volti a delineare gli interventi di sviluppo regionale, e di "Quadri comunitari di sostegno", che individuavano le priorità di interesse comunitario per Stato membro[113].

Riprendendo le azioni fuori quota, vennero istituite le c.d. "Iniziative comunitarie" promosse dalla Commissione per la soluzione di problemi comuni a differenti categorie di regioni, che rappresentavano circa l'8% del bilancio dei Fondi strutturali per il periodo 1989-1993. Gestite direttamente dalla Commissione, le sedici iniziative si concentrarono su questioni come la riqualificazione delle zone industriali e lo sviluppo locale e rurale, il miglioramento dell'ambiente, il rafforzamento della capacità di innovazione e di sviluppo tecnologico, la cooperazione tra regioni su diversi versanti dei confini nazionali[114]. Si previde

---

111 In questo conteso, la Spagna e l'Italia erano rispettivamente i primi due beneficiari delle risorse. Viesti G., Prota F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea. cit.,* p. 19.

112 Artt. 12-13 del regolamento (CEE) 2052/88. Il principio di addizionalità per cui l'intervento della Comunità deve risultare complementare (e non sostitutivo) rispetto a quello nazionale. Anche a tal fine, vengono istituiti i Comitati di sorveglianza (art. 25, par. 3 reg. 4253/88), quale organismo garante del principio di addizionalità e della spesa. Infatti, volendo evitare la sostituzione degli investimenti nazionali con quelli europei, sin dall'esordio, si è stabilito che l'impegno finanziario dello Stato membro nei settori di intervento dei Fondi strutturali non dovrebbe essere inferiore al livello precedente l'intervento dell'Unione. Difatti, l'obiettivo era invece quello di aumentare gli sforzi nazionali per promuovere lo sviluppo economico e in questo senso, la Commissione ha posto una certa attenzione al riguardo della garanzia che la politica di coesione non fosse utilizzata per estromettere o sostituire la spesa nazionale, prevedendo una precisa disciplina di cofinanziamento.

113 In ottemperanza al principio di programmazione le risorse sarebbero state utilizzate secondo i piani di sviluppo pluriennali, cercando così di limitare la dispersione di risorse e garantire un maggior coordinamento complessivo dei progetti. Il processo di programmazione era sostanzialmente suddiviso in quattro fasi. Innanzitutto, l'elaborazione dei "Piani di sviluppo regionale", ovvero una strategica unitaria dello Stato a seguito delle interlocuzioni negoziali con gli enti locali e regionali. Successivamente, la Commissione avrebbe definito i "quadri comunitari di sostegno", volti ad identificare le linee prioritarie e le forme dell'intervento comunitario sia con il programma indicativo dei finanziamenti sia con la rispettiva durata degli stessi (artt. 5-7 del reg. 4253/88). La terza fase avrebbe dato attuazione ai Quadri comunitari di sostegno per mezzo dei "Programmi operativi" (PO), in cui si sarebbero definiti gli interventi concreti da realizzare (artt. 8-13 del reg. 4253/88). La quarta, e ultima, fase era dedicata alla valutazione e al monitoraggio dei Piani operativi, ovvero della corrispondenza fra gli obiettivi generali individuati dalla disciplina e gli interventi effettivamente finanziati. Infine, la sorveglianza, la valutazione e il monitoraggio avvenivano per mezzo di relazioni la cui elaborazione doveva rispettare procedure concordate dalla Commissione e dagli Stati membri, nonché tramite l'istituzione di specifici comitati (art. 17 del reg- 2052/88), basandosi su indicatori fisici e finanziari (art. 25 del reg. 4253/88). Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 73 ss.; Bruzzo A., *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e socia*le, cit., p. 92; Sapienza R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit.

114 Brunazzo M., *op. cit.*, p. 23.

anche una forma di decentramento attuativo e di compartecipazione tramite la presenza di misure di assistenza poste in essere per aumentare l'efficienza della gestione dei fondi strutturali e attraverso l'istituzione dei comitati di sorveglianza e il correlato rafforzamento del sistema di valutazione[115].

Sul piano politico, basandosi sul principio di partenariato, si ampliarono i ruoli dei portatori di interesse e, in particolare, l'intervento delle amministrazioni regionali sia nella programmazione che nella gestione degli interventi comunitari[116]. Infatti, ai sensi dell'art. 4 del regolamento 2052/88, le azioni comunitarie erano il risultato della *stretta concertazione" tra la Commissione, gli Stati membri interessati e le autorità competenti da questi designate a livello nazionale, regionale, locale, in modo tale che ciascuna parte agisse in qualità di partner nel perseguimento dell'obiettivo comune.*

115 Manzella G., *Una politica influente, cit.*, p. 69.

116 Come noto, il carattere di competenza concorrente ripropone anche in tale materia l'individuazione del livello di governo adeguato alla definizione e alla gestione della politica di coesione nelle aree caratterizzate da ritardi strutturali e, in applicazione del principio di sussidiarietà, la giustificazione degli interventi del livello sovranazionale. La problematica è stata risolta attraverso le forme di decentramento derivanti proprio dall'applicazione del principio di partenariato. Tale principio implica una concertazione fra la Commissione e le autorità competenti di ogni Stato membro, sia a livello nazionale che regionale e locale, che si realizza sia in senso verticale, ovvero fra la Commissione e le autorità nazionali e regionali, sia in senso orizzontale, ovvero fra il settore pubblico e le forze economiche e sociali. La riforma ha così esteso la partecipazione delle amministrazioni locali a tutte le fasi della gestione degli interventi a finalità regionale, realizzando una stretta relazione tra livello comunitario e regionale. Hooghe L., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance,* Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 6-7; Bache I., "Partnership as an EU Policy Instrument: a Political History", in *West European Politics*, 2010, pp. 58-74; Bachtler J., Mendez C., "Who governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the reforms of the Structural Funds", in *Journal of Common Market Studies*, 2007, pp. 535-564.

Capitolo III: dal Trattato di Maastricht ai nostri giorni

Le innovazioni elencate alla fine del capitolo precedente hanno rappresentato un cambiamento generale della politica regionale europea, che ha assunto una dimensione autenticamente europea, e, al contempo, multilivello, tanto che la riforma viene comunemente riconosciuta come uno spartiacque nella storia della politica di coesione[1].

In sintesi, la riforma del 1988 ha costituito l'atto fondante della politica di coesione europea, trasformandola da un mero meccanismo di trasferimento di bilancio a uno strumento di sviluppo regionale in grado di fornire soluzioni efficaci al problema dei divari fra le regioni comunitarie[2]. La nuova politica si basava su un approccio integrato, in cui centrale era il ruolo di indirizzo strategico in capo alla Commissione, pur sempre nell'idea che ridurre le disparità territoriali sarebbe stato possibile solo se le istituzioni sub-nazionali, in particolare le autorità regionali, fossero state coinvolte nei processi decisionali e di attuazione[3]. Come sostenuto da Manzella, da quel momento in poi, la Politica di coesione divenne "un tratto identitario della costruzione comunitaria" e vennero, in un certo senso, ribaltati i rapporti tra la Commissione e le Amministrazioni centrali[4].

---

1 Bache I., *Multi-level governance and European Union Regional Policy*, Bache I., Flinders M. (edited by), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 165.

2 Manzella G., Mendez C., *op. cit*., p. 13.

3 Bailey D., De Propris L., *The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, pp. 408-428.

4 Manzella G., "Tra l'Atto Unico e Maastricht: l'affermazione di una politica regionale comunitaria", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2008, p. 833.
Secondo Hooge L., si trattava di una configurazione di un nuovo modello di economia di mercato, chiamato "regulated capitalism", basato sulla solidarietà, partenariato e intervento pubblico di supporto al mercato, contrapposto, quindi, al modello neoliberista anglosassone. Il riferimento è a Hooghe L., EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism, in "Journal of Common Market Studies", 1998. Una impostazione interventista e dirigista aveva certamente caratterizzato l'Europa degli anni Settanta. Tuttavia, risulta difficile fornire un giudizio definitivo su tale argomentazione dato che si trattava, comunque, degli anni della rapida diffusione, in tutto il mondo occidentale, del pensiero neoliberista di Thatcher e Reagan. Si in questo senso anche l'interessante ricostruzione di Yergin J., Stanislaw D., La grande guerra dell'economia (1950-2000). La lotta tra Stato e imprese per il controllo dei mercati, Garzanti, Milano, 2000, nonché Gillingham J., European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Quest'ultimo illustra anche che M. Thatcher e, in generale, il governo britannico considerava il Libro bianco della Commissione Delors in chiara scelta neoliberista (p. 231). Più recentemente e con un approccio tipico delle relazioni internazionali, Parsi V. E., Titanic il naufragio dell'ordine liberale, il Mulino, 2018.

In linea generale, gli anni Novanta e primi anni 2000 furono caratterizzati da una visione essenzialmente ottimista, non solo sul futuro dell'UE ma anche sulla nascita di un nuovo ordine liberale internazionale centrato su una rinnovata funzione dell'ONU, sia in termini di diffusione dei diritti umani che nell'ottica del c.d. "intervento umanitario". Tuttavia, sul piano internazionale tale illusione si sarebbe interrotta repentinamente con l'attentato alle torri gemelle dell'11 settembre 2001 che avrebbe dato il via alla "guerra del terrore", l'individuazione di "Stati canaglia", la teorizzazione della "guerra preventiva", ovvero il timore, citando Huntington, per uno "scontro delle civiltà"[5].

Difatti, sul piano europeo, si assisteva al lancio dell'euro, all'adozione del trattato di Amsterdam e di Nizza, con la rilevante firma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, soprattutto, l'adesione di Cipro, Estonia, Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia e Ungheria, nonché l'inizio dei negoziati con Bulgaria, Malta, Romania, Slovacchia, Lituania e Lettonia. Lo stesso Varsori A., sostiene:

La costruzione europea, almeno nella sua forma che si è modellata a partire agli anni' 70 e ha subito le grandi trasformazioni del dopo Guerra fredda, sta vivendo una fase di grande incertezza: alla crisi economica e finanziaria manifestatasi nel 2008 si sono aggiunte la carenza di autorevoli leadership, nonché la contraddizione esistente fra un'Unione europea caratterizzata sul piano economico da un modello liberista, ma prodiga nella difesa dei diritti sociali e civili; in particolare, se tale contraddizione può restare poco visibile in tempi di espansione, diviene particolarmente evidente in periodi di recessione e di difficoltà economiche Al di là di questi aspetti, vi è inoltre la debolezza dell'impianto ideale della costruzione europea, il cui sintomo evidente è l'incapacità di individuare i caratteri di un'identità europea che vadano oltre lo slogan accattivanti quanto generici quali quello della "unità nella diversità", per quanto forse, in maniera inconscia, questi aspetti potrebbero spiegare lo scarso interesse mostrato da larghi settori dell'opinione pubblica italiana negli ultimi tempi, non solo nei riguardi degli aspetti europei della recenti consultazioni per il Parlamento europeo, ma, più in generale, per il futuro del processo di integrazione[6].

[5] Huntington S., Lo scontro delle civilità e il nuovo ordine mondiale, Garzanti, Milano, 1997.
[6] Varsori A., op. cit., p. 401.

Ma questi furono anche gli anni del neoliberalismo, per cui l'idea che il mercato fosse autosufficiente e in grado di regolarsi autonomamente era dominante. Alla base delle scelte europee prese in questi anni vi è la convinzione che con la libera circolazione delle merci, capitali, lavoratori e servizi fosse possibile raggiungere l'ottimale allocazione delle risorse con consequenziale aumento del benessere collettivo.

In tal senso, la scelta di liberalizzare i capitali ha comportato la rinuncia da parte degli Stati membri a condurre una politica monetaria indipendente, da un lato, mentre gli stringenti vincoli di bilancio, dall'altro, hanno ridotto le possibilità di investimento in capo alle autorità nazionali. Inoltre, si potrebbe sostenere che all'interesse verso la convergenza economica si sia accostata una maggiore attenzione verso la convergenza monetaria dimostrata dalla retorica del rispetto dei paramenti macroeconomici stabiliti con il Trattato di Maastricht che, in qualche misura, hanno visto un prevalere di questi rispetto alla coesione economica e sociale.

Il Trattato di Maastricht

Il contesto storico-politico in cui si inserì la successiva revisione della disciplina sui Fondi strutturali, per il periodo di programmazione 1994-1999, fu del tutto diverso. Oltre alle problematiche in termini di crescita economica che interessavano anche le aree più sviluppate[7], si assistette a fenomeni che avrebbero cambiato radicalmente la mappa della coesione europea.

In ambito europeo, si assistette alla riunificazione tedesca, nel 1992, con la quale la questione dei divari territoriali sarebbe divenuta cruciale anche nel principale Paese contributore[8], e all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia, nel 1994. In aggiunta, il 7 febbraio 1992 a Maastricht venne firmato il Trattato sull'Unione europea, che entrò in vigore il 1° novembre 1993[9]. In questo contesto, il percorso volto alla realizzazione

[7] Si veda la Comunicazione dal titolo "Politiche strutturali comunitarie: valutazione e prospettive, COM (92) 84, del 18 marzo 1992.

[8] Chiaramente si tratta di un evento destinato a mutare la geopolitica del Continente, che si era fin qui fondata sul riconoscimento di una parità fra Francia, Germania Ovest, Regno Unito e Italia. La Germania unificata sarebbe divenuta la principale potenza economica e su tale dossier si giocò anche una parte rilevante dell'Unione monetaria. Difatti, la creazione dell'euro, o meglio la fine del marco, avvenne proprio in cambio di una rapida accettazione della riunificazione tedesca.

[9] Si ricorda che con il Trattato di Maastricht venne istituita l'Unione europea. Inoltre, si provvide alla divisione dei tre pilatri: Il primo pilastro era costituito dalle Comunità europee (la Comunità europea, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e l'Euratom), ovvero i settori in cui maggiormente gli Stati membri avevano

dell'Unione monetaria impose degli sforzi di risanamento e di stabilizzazione finanziaria agli Stati membri, in un periodo caratterizzato da una crescente competizione industriale nel mercato globale. Inoltre, la fine della guerra fredda e la conseguente disgregazione del regime sovietico diedero inizio al lungo processo di transizione dei Paesi dell'est Europa, in particolare verso delle economie di mercato e con l'ottica di una futura adesione al processo di integrazione.

Sebbene questi processi dessero maggior peso politico alla politica di coesione, data la sua finalità di bilanciare gli effetti negativi dell'integrazione economica e di promuovere uno sviluppo organico dell'Unione, nel corso della Conferenza Intergovernativa che portò al Trattato di Maastricht, essa rappresentò un tema divisivo per gli Stati membri, in quanto i Paesi con maggiori difficoltà economiche lamentarono l'insufficienza delle azioni comunitarie, mentre i Paesi più solidi mostrarono tutta la loro contrarietà ad un ulteriore aumento dei finanziamenti. Il compromesso raggiunto comportò alcune modifiche al Titolo sulla Coesione e l'adozione di un Protocollo sulla coesione economica e sociale[10]. Tale politica venne definitivamente introdotta fra gli obiettivi dell'Unione, per cui all'ex art. B (art. 3 TUE) si sancisce che l'Unione si prefigge di:

ceduto le proprie competenze. Il secondo e il terzo pilastro, individuati rispettivamente nella Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (JAI), restavano regolati in termini intergovernativi. Sul secondo pilastro si ricorda che proprio la fine della Guerra fredda sembrava desse maggiori margini di manovra sul piano internazionale nel senso di condurre una politica estera autonoma dagli Stati uniti, i quali erano comunque consacrati al ruolo di unica superpotenza mondiale. Difficile sostenere, però, che la PESC e poi la PESD diedero piena autonomia ai Paesi europei, almeno in termini strategico-militari. Si ritiene, inoltre, utile sottolineare il ruolo dell'economia nel complesso negoziato. Fu in quella sede che emersero i noti e contestati cinque parametri della convergenza, i quali benché non fossero parte del testo del Trattato, incisero non solo notevolmente nel processo di costituzione della moneta unica, ma restano tutt'oggi un credito in vigore. Si tratta di: rapporto fra deficit pubblico e pil non superiore al 3 per cento; rapporto fra debito pubblico e pil non superiore al 60 per cento; tasso di inflazione non superiore a 1.5 per cento della media dei tre Stati più virtuosi; tasso di interesse di lungo termine non superiore al 2 per cento al tasso medio dei tre Stati più virtuosi; permanenza della valuta nazionale nella banda stretta di oscillazione del SME. Infine, come ricordato da Varsori A., si sarebbe inaugurata in Italia la stagione del "vincolo esterno", ovvero "la capacità da parte della classe di governo di far accettare al mondo politico e all'opinione pubblica scelte di austerità e di rigore economici che sarebbero certamente apparse impopolari" (op. cit., p. 370).
Non a caso si ricorda che nel "mercoledì nero", il 16 settembre 1992, sotto una pesante speculazione dei mercati, fu costretta a uscire temporaneamente dal SME e il governo optò per una pesante manovra finanziaria che avrebbe causato il blocco dei pensionamenti e delle assunzioni del settore pubblico. Al riguardo si veda Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile Stato 1980-1996*, Einaudi, Torino, pp. 505-509. D'altronde i governi italiani in quegli anni si posero l'obiettivo primario di entrare nella zona euro alla prima "ondata", per il raggiungimento del quale vennero presi molteplici provvedimenti volti al rispetto dei parametri di cui sopra.

[10] Pocar F., Baruffi M. (a cura di), *Commentario Breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea,* CEDAM, Padova, II ed., 2014, p. 1172.

Promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria.

In questo senso, si potrebbe sostenere che il riconoscimento nel Trattato della Coesione economica e sociale come un compito e un obiettivo dell'Unione, oltre a simboleggiare una "costituzionalizzazione" della stessa, rifletta la rilevanza che la politica di coesione ha assunto nel processo di integrazione europea.

Difatti tale disposizione del Trattato sembra confermare il percorso iniziato con l'Atto unico europeo, che dalla politica regionale europea conduce alla politica di coesione economica e sociale, intendendo con essa l'allargamento dei suoi scopi, in particolare il raggiungimento di condizioni economiche e sociali omogenee nel mercato interno[11].

Sebbene le norme primarie relative alla politica di coesione economica e sociale (Titolo XIV, parte terza, artt. 130A-130E) mantennero l'impostazione dell'Atto unico europeo, si introducevano alcune interessanti innovazioni sul piano procedurale, sugli strumenti a disposizione e a livello organizzativo[12].

Rilevante fu l'istituzione del Comitato delle regioni, il quale possiede delle funzioni consultive strettamente legate alla politica di coesione ed è composto dai rappresentanti delle autorità locali e regionali nominati su proposta dei rispettivi governi. Il suo scopo è quello di rappresentare gli interessi regionali e locali nel processo decisionale europeo, rafforzando così anche il collegamento tra le autorità locali e le istituzioni comunitarie. Sicuramente la creazione del Comitato delle regioni era frutto di una serie di considerazioni che nacquero proprio nell'ambito della politica di coesione. In effetti, come già ricordato, le autorità regionali e locali divennero sempre più responsabili dell'attuazione degli interventi nell'ottica di quello che con Maastricht divenne il principio di sussidiarietà[13]. Tale

11 Manzella G., "Tra l'Atto Unico e Maastricht: l'affermazione di una politica regionale «comunitaria", cit., p. 837.

12 Oltre al Trattato venne adottato il Protocollo n. 15 sulla coesione economica e sociale in cui, tra le altre cose, si faceva esplicito riferimento alle possibili difficoltà che alcuni Stati avrebbero potuto incontrare nel cofinanziamento degli interventi, a causa delle restrizioni alla spesa pubblica imposte per la costruzione della moneta unica.

13 Il principio di sussidiarietà può essere menzionato con un'altra innovazione, seppur di carattere generale, e l'idea alla base riguarda il fatto che le funzioni pubbliche dovrebbero essere esercitate il più vicino possibile ai cittadini (c.d. principio di prossimità) in quanto le autorità più vicine ad essi siano quelle adatte a rispondere a determinante richieste sociali espresse dalla comunità.

principio venne enunciato, la prima volta, nell'AUE esclusivamente al riguardo della politica ambientale, mentre con il trattato di Maastricht divenne uno dei principi generali dell'ordinamento comunitario. Ecco che l'art.3 B, comma 2 TCE, recita: *Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.*

In generale, era anche evidente l'accresciuta attenzione della Commissione nei riguardi delle dinamiche territoriali della Comunità, e ciò era anche frutto della struttura della politica di coesione nonché del rafforzamento del ruolo delle regioni nell'attuazione e programmazione della stessa.

In questa sede occorre pure menzionare come la costituzione del Comitato delle regioni, offrendo un canale di rappresentanza diretta a livello comunitario, diede vita a delle interpretazioni in dottrina che lasciarono intendere un cambiamento di natura dell'Unione. Si tratta della c.d. "Europa delle regioni"[14].

[14] Difatti, alla fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, vi fu un consenso diffuso sul fatto che le regioni avrebbero assunto un ruolo centrale per il futuro dell'Europa, tanto che il termine "Europa delle regioni" divenne di uso comune nel dibattito sia politico che accademico. Tale ipotesi secondo cui l'integrazione europea si sarebbe basata su una crescente partecipazione delle regioni nella *governance* multilivello che caratterizza il processo decisionale dell'UE, derivante dalla loro rilevanza economica, dal loro riconoscimento agli occhi delle istituzioni e dal trasferimento di competenze all'interno degli Stati, annunciava una svolta, o almeno un riorientamento degli studi europei, in particolare, al dispetto dell'approccio intergovernativo. Le versioni estreme di tale tesi postulavano che le istituzioni e i poteri nazionali si sarebbero indeboliti sotto il crescente potere dello Stato europeo e che le regioni e le città avrebbero preso il loro posto mediante l'accesso diretto al processo decisionale. Per altri, significava una trasformazione della natura della politica europea, dall'Europa degli Stati all'Europa in cui le regioni avrebbero costituito un "terzo livello" in grado di dare un serio contributo al processo decisionale sovranazionale. Appunto, nel corso degli anni Ottanta, sembrò che le regioni, lavorando e interagendo con la Comunità europea, potessero innalzare il loro *status*, oltre che rendersi maggiormente indipendenti dalle loro capitali. In questo contesto, nel 1994, l'istituzione del Comitato delle regioni (CdR) fu accolta con molte speranze, fra tutte, la possibilità che un giorno si sarebbe trasformato in un *Bundesrat* paneuropeo, ovvero in una seconda camera del Parlamento europeo.
Tuttavia, l'ipotesi dell'Europa delle regioni è stata convalidata soltanto in parte e la svolta che l'integrazione europea sta prendendo attualmente dimostra, in un certo senso, la rilevanza degli Stati e dell'Europa intergovernativa. In effetti, la metà degli anni Novanta non ha rappresentato l'inizio di una inevitabile ascesa dell'Europa delle regioni, quanto il suo punto di massimo splendore. Difatti, solo poche speranze vennero realizzate e il tema dominante della politica europea dopo il collasso del comunismo, da una prospettiva strettamente geopolitica, divenne l'allargamento verso l'Europa centrale e dell'est. Ecco che l'agenda regionalista si dissolse attraverso il processo di allargamento, in quanto i Paesi resisi indipendenti dopo anni di regime sovietico non si sarebbero mai sottoposti al progetto federale europeo. Inoltre, a dimostrazione del fatto che l'allargamento dell'Unione ha rinforzato la posizione statale, bisogna evidenziare l'assenza di una tradizione regionale nei nuovi Paesi membri.

Al riguardo degli strumenti, il Trattato previde l'istituzione del Fondo di coesione (ex art. 130 D) per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, che venne destinato agli Stati membri con un PIL inferiore al 90% della media europea. Infine, venne prevista la stesura, da parte della Commissione, di una "Relazione sulla coesione", con cadenza triennale, per esaminare i progressi compiuti (ex art. 130 B).

La principale modifica introdotta dal Trattato di Maastricht fu di natura procedurale, infatti ai sensi dell'ex art. 130 D le norme "generalmente applicabili ai fondi" sarebbero state adottate tramite una procedura speciale, secondo la quale il Consiglio deliberava all'unanimità, su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo e consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni. Dunque, veniva rinforzato il ruolo del Parlamento e affidato un ruolo specifico al neocostituito CdR. In particolare, il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo avvenne al riguardo del Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo sociale europeo. Infatti, l'art. 130 E e l'art. 125, richiamando l'art. 189 C che introduceva la c.d. "procedura di codecisione", concesse al Parlamento, deliberando a maggioranza assoluta dei membri, la facoltà di proporre emendamenti, così come di respingere la posizione comune adottata dal Consiglio.

Nel caso di proposta respinta dal Parlamento, il Consiglio poteva adottare l'atto in questione, in seconda lettura, soltanto all'unanimità. Nel caso in cui vi fossero degli emendamenti del Parlamento, la proposta veniva riesaminata dalla Commissione e rinviata Consiglio, insieme agli emendamenti del Parlamento non adottati. Il Consiglio poteva adottare a maggioranza qualificata la proposta riesaminata dalla Commissione, all'unanimità gli emendamenti non recepiti dalla Commissione o modificare la proposta riesaminata sempre all'unanimità.

In fin dei conti, l'immagine delle regioni e del regionalismo contemporaneo in Europa rimane del tutto variegata, tale da non poter essere inglobata in un'unica narrativa di ascesa o declino.
Bullman U., "The Politics of the third level", in Jeffery C. (edited by), *The Regional Dimension of the European Union: Toward a Third Level in Europe?,* Routledge, London, 1997. Scully R., Jones R., *Europe, Regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan, London, 2010. Pasquier R., *La fin de l'Europe des Regions?*, in *Politique européenne*, 2015. Harvie C., *The Rise of Regional Europe*, Routledge, London, 1993. Keating M., *Regions and Regionalism in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004. Rambour M., "L'Europe, menace ou tremplin pour les régions*?"*, in Bitsch M. (édité par), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

La riforma del 1993

Le comunicazioni della Commissione al riguardo delle prospettive finanziarie per il periodo di programmazione 1994-1999, proponevano un programma e un bilancio dell'Unione volto alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

Pertanto, proponeva un aumento della dotazione finanziaria per le politiche di coesione e quella industriale, nonché per gli aiuti esterni.

In tale contesto, il c.d. "Pacchetto Delors II" delineò i mezzi finanziari per adeguarsi alle decisioni prese in sede di revisione del Trattato[15]. I nuovi regolamenti non contenevano cospicui cambiamenti rispetto alla riforma del 1988, ma erano volti al miglioramento della trasparenza e alla semplificazione delle procedure decisionali[16]. Inoltre, sono state promosse nuove misure per migliorare gli aspetti del partenariato, specificando il ruolo dei governi nazionali, delle istituzioni sub-statali e della Commissione alla luce del principio di sussidiarietà. Ne risultò un sistema maggiormente partecipativo in cui venivano coinvolte anche le parti sociali. In breve, ad esclusione del Fondo di coesione, la nuova disciplina presentava dei meri aggiustamenti del quadro vigente coerentemente alla necessità di un sistema efficiente[17]. D'altronde, la Commissione europea aveva registrato una limitata capacità di programmazione delle amministrazioni nazionali e anche delle lampanti difficoltà sul rispetto del principio di addizionalità, senza considerare i ritardi operativi e lacune amministrative[18].

15 Comunicazione della Commissione, *Dall'Atto Unico al dopo Maastricht, i mezzi per realizzare le nostre ambizioni*, COM (92) 2000, dell'11 febbraio 1992.

16 Viesti G, Prota F, *op. cit.*, pp. 26-31. La semplificazione delle procedure, valutazione sistemica e maggiore flessibilità sarebbero divenuti concetti chiave, seppur vaghi, richiamati anche in ambito di programmazione 2021-2027.

17 Manzella G., *op. cit.,* p. 76.

18 Questo quadro emerse ne rapporti annuali sull'attuazione della riforma dei fondi strutturali. Si vedano Comunicazione COM (90) 516 del 15 novembre 1990 e Comunicazione COM (91) 400 del 4 dicembre 1991.

In questo caso, il negoziato fu piuttosto breve e vennero adottati i relativi regolamenti (dal n. 2080/93 al n. 2085/93)[19], di cui un Regolamento-quadro (n. 2081/93)[20].

Con riferimento alla concentrazione degli interventi, si formulavano quattro obiettivi regionali (1, 2, 5b, 6), di cui l'ultimo in vista dell'allargamento ad Austria, Svezia e Finlandia, che avrebbero ricevuto l'85% del totale dei finanziamenti. Ai tre obiettivi comunitari (3, 4, 5a) sarebbero state assegnate le risorse rimanenti. Mentre gli obiettivi 1 e 2 restarono inalterati, il 3 e il 4 vennero accorpati in un unico dedicato ai giovani e ai disoccupati di lungo periodo. Ai lavoratori nelle aree di riconversione industriale era invece dedicato un nuovo obiettivo 4 [21]. Il 9% delle risorse (rispetto al 15% proposto dalla Commissione) venne invece dedicato alle Iniziative comunitarie.

Sebbene venissero adottati degli indicatori statistici per verificare il rispetto del principio di addizionalità, l'impegno nei confronti dei parametri di Maastricht, condizionando le effettive capacità di spesa pubblica, richiese un approccio flessibile in relazione alla situazione macroeconomica degli Stati.

Si ritiene opportuno menzionare alcuni elementi innovativi dei regolamenti sopracitati che rappresenteranno degli elementi costanti dell'intervento dell'Unione. In particolare, con il rafforzamento del ruolo di indirizzo della Commissione si evince un maggiore coordinamento fra la politica di coesione e altre politiche dell'Unione, tale per cui i Fondi strutturali ampliano lo spettro dei settori di intervento (la tutela ambientale, la promozione

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

[20] Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari, in G.U.C.E L 193 del 31 luglio 1993

[21] I maggiori beneficiari dell'obiettivo 1 furono rispettivamente Spagna (27,98%), Italia (15,81%), Grecia e Portogallo (14,87%) e Germania (14,51%). Per la riconversione delle aree colpite dal declino industriale (obiettivo 2) la scelta delle aree ammissibili a finanziamento resto di competenza statale. Per una dettagliata analisi circa la ripartizione delle risorse, si veda Bruzzo A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, *op. cit.*, p. 100 ss.

culturale, la politica occupazionale e l'innovazione). Inoltre, le modifiche introdotte da Maastricht, in particolare il principio di sussidiarietà, permise un progressivo rafforzamento del ruolo degli enti locali e regionali nella gestione degli interventi e, allo stesso tempo, si avviò quel processo definito come "europeizzazione" delle Amministrazioni nazionali.

La politica di coesione alla prova dell'UEM e dell'allargamento

Ancora una volta, il percorso di riforma della disciplina sulla Politica di coesione per il successivo periodo di programmazione, 2000-2006, avveniva in un contesto fortemente condizionato da altre vicende sia europee che internazionali[22].

Da una parte, il processo di globalizzazione era in via di forte accelerazione, d'insieme ai cambiamenti tecnologici che influenzavano sostanzialmente i processi produttivi. Di conseguenza, si registrava una maggiore concentrazione degli investimenti nelle zone caratterizzate da intriganti dinamiche di crescita, così favorendo le aree più competitive.

Dall'altra, il processo di integrazione si stava evolvendo sul fronte della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, nonché al riguardo di un'ampia adesione dei Paesi dell'est Europa[23].

La realizzazione dell'UEM poneva alcune problematiche al riguardo delle divergenze regionali. Innanzitutto, il rispetto dei criteri di convergenza, ovvero quelle restrizioni di politica fiscale necessarie a garantire la stabilità finanziaria richiesta per l'ingresso nell'euro, ponevano delle serie difficoltà di finanziamento degli interventi regionali proprio nelle aree maggiormente svantaggiate. Inoltre, la moneta unica, una volta realizzatosi, avrebbe sicuramente favorito la localizzazione degli investimenti nelle regioni centrali dell'Unione e avrebbe ridotto la capacità di adattamento agli shock asimmetrici proprio per l'impossibilità di usare lo strumento del cambio. In effetti, la preoccupazione principale riguardava la possibilità che le regioni più deboli venissero ulteriormente indebolite dalla

[22] Manzella G., "La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2008, pp. 1085-1129

[23] Il 1° maggio 2004, i seguenti Stati aderirono ufficialmente all'Unione europea: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. Trattato di adesione del 16 aprile 2003, in *GU L 236 del 23.9.2003, pagg. 17–930.*

moneta unica, scenario che avrebbe destabilizzato l'intero processo di integrazione economica in assenza di una politica che potesse attenuare tali pericoli[24].

Inoltre, il processo di allargamento avrebbe inevitabilmente alterato l'equilibrio territoriale all'interno dell'Unione, in quanto la situazione socioeconomica degli Stati candidati era molto complessa e ciò si sarebbe manifestato nella politica di coesione. Difatti, il loro PIL pro-capite si assestava a circa un terzo della media UE-15, presentavano degli squilibri regionali forti e, pertanto, avrebbero raddoppiato la quota di popolazione europea interessata agli interventi dei Fondi strutturali[25]. Data tale premessa risulta chiaro che la politica di coesione rappresentava una condizione essenziale per evitare che il processo di integrazione venisse minato da tali problematiche[26]. Inoltre, sarebbe interessante analizzare in che misura essa fu determinante per la buona riuscita dei negoziati di adesione.

Proprio con la Prima relazione sulla coesione economica e sociale si sosteneva la necessità di consolidare e di adattare l'intervento europeo in campo regionale date le mutate condizioni socioeconomiche, sia europee che mondiali. Nella stessa, si riportava una diminuzione delle disparità tra gli Stati, tuttavia, gli squilibri regionali interni sembravano costanti[27]. Inoltre, all'interno della relazioni venivano esposti i principali punti di discussione per il successivo periodo di programmazione, quali il rafforzamento della sussidiarietà, semplificazione, partenariato e soprattutto, quello di un orientamento maggiormente incentrato alla performance (anche per il tramite di appositi incentivi).

In sintesi, la riforma della politica di coesione per tale periodo di programmazione doveva far fronte alle preoccupazioni dettate dalla globalizzazione, dalla moneta unica, dall'allargamento e dalla disoccupazione[28]..

---

[24] Viesti G., Prota F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea, op.cit.* La realizzazione dell'Unione economica e monetaria e l'introduzione dell'euro posero l'attenzione dell'Unione e dei rispetti governi nazionali sulla convergenza economica in quanto la convergenza dei tassi di inflazione e l'eliminazione del rischio di cambio avrebbero facilitato i movimenti dei capitali senza alcun effetto sulla mobilità del lavoro, prettamente dipendente dalle condizioni strutturali regionali. Inoltre, la scomparsa della leva del cambio avrebbe ridotto la capacità di risposta e di adattamento agli shock asimmetrici. Dunque, anche in presenza di rilevanti differenze in termini di finanza pubblica, dimostrate dalle difficoltà nel rispettare i parametri di Maastricht, un bilanciamento tra l'azione solidale e la disciplina fiscale si rese necessario.

[25] Manzella G. "La politica regionale europea nell'allargamento più largo", cit., p.1805.

[26] *Bacthler J., Reforming the Structural Funds: Options for change, in Regional and Industrial Research Paper Series, n. 26*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, December 1997.

[27] Commissione europea, *Prima relazione della Commissione sulla coesione economica e sociale*, COM (96) 542, del 15 luglio 1996.

[28] Manzella G.., "La politica regionale europea nell'allargamento più largo", cit., p. 1089.

I Trattati di Amsterdam e di Nizza

Nel corso del Consiglio europeo di Amsterdam, giugno 1997, venne presentato il progetto di revisione del Trattato di Maastricht, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999. La disciplina della coesione economica e sociale, al Titolo XVII artt. 158-162 del nuovo Trattato, non subì modifiche rilevanti, oltre l'inserimento delle "regioni insulari" fra le meno favorite, soddisfacendo così la necessità di una maggiore precisione nell'individuazione dei territori bisognosi dell'intervento europeo[29].

Tuttavia, alcune innovazioni del Trattato ebbero degli effetti indiretti sulla politica di coesione[30].

Innanzitutto, per contrastare le crescenti difficoltà occupazionali e sociali già menzionati, l'Unione si prefissò l'obiettivo di promuovere un "elevato livello di occupazione" e venne inserito un nuovo Titolo dedicato esplicitamente all' "Occupazione"[31] in cui si dispose lo sviluppo di una *strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea all'articolo 2 del presente trattato*[32] e l'elaborazione di *orientamenti per l'occupazione, di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione*[33].

In tal modo, anche l'occupazione divenne una materia di competenza concorrente europea, quale "questione di interesse comune" [34] che richiedeva il coordinamento delle politiche degli Stati membri[35]. Ecco che il Fondo sociale europeo avrebbe anche assunto lo scopo di favorire e raggiungere l'obiettivo occupazionale, formalizzando, così, il legame fra coesione economica e sociale e l'occupazione[36].

---

29 Pocar F., Baruffi M. (a cura di), *op. cit.,* p. 1073.
30 Viesti G., Prota F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, cit., p. 26.
31 Parte III, Titolo VIII, artt. 125-130 TCE
32 art. 125, c.d. strategia europea per l'occupazione.
33 art. 128, par. 2) Per un'analisi dettagliata degli articoli in questione si veda Pocar F., Baruffi M., *op. cit.*;
34 art. 126, par 2.
35 Buzzacchi C., "Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale", in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, Bologna, 2001, pp. 59 ss.
36 Si ricordi che la disciplina del Fondo sociale europeo, non rientra nel Titolo XVII relativo alla coesione economica e sociale, ma nel Titolo XI riguardante la politica sociale, l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù. In tal senso, il FSE è il collegamento naturale tra politiche di occupazione e la politica di coesione, ma anche con il funzionamento del mercato interno e le libertà sul lato dei lavoratori Infatti, l'art. 146 TCE

Delle interessanti modifiche al Trattato riguardarono le procedure legislative, sia lato Consiglio (tramite l'incremento delle casistiche per il voto a maggioranza) sia sul versante del Parlamento europeo (co-decisore per i regolamenti FESR-FSE), nonché nei confronti del Comitato delle regioni europee, il quale vedeva ampliati i settori di sua consultazione.

Il successivo Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, intervenne sulla disciplina della Politica di coesione tramite l'introduzione della procedura di codecisione anche per l'adozione di " azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi"[37].

Agenda 2000

A seguito della richiesta espressa dal Consiglio europeo di Madrid 1995 volta a stilare un documento che contenesse una valutazione dell'impatto del processo di allargamento e del futuro finanziario dell'Unione, la Commissione presentò la comunicazione "agenda 2000", con la quale si tracciavano le linee di sviluppo dell'Unione e delle relative politiche, tra cui la futura politica di coesione, si delineavano i problemi connessi all'allargamento e si suggerivano le linee guida per il quadro finanziario per il periodo di programmazione 2000-2006[38].

Rispecchiando anche le indicazioni contenute nella Prima relazione, con l'Agenda 2000, si sosteneva la necessità di introdurre dei criteri obiettivi per concentrare le attività strutturali nelle aree maggiormente in difficoltà, evidenziando così la necessità di maggiore efficienza, d'insieme a una chiara ripartizione dei ruoli fra gli attori. Inoltre, si auspicava un aumento, o almeno il mantenimento, delle risorse finanziarie per la coesione e si annunciava l'estensione della politica ai territori dei futuri Stati membri[39].

Per quanto riguarda la concentrazione, la proposta era quella di dimezzare il numero degli obiettivi, comprendendone due di carattere regionale e uno di carattere orizzontale e le Iniziative comunitarie sarebbero state ridotta da tredici a tre[40].

---

stabilisce che il FSE abbia l'obiettivo di "promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori [...]".

37 art. 159, comma 3 TCE.

38 Comunicazione della Commissione, *Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia*, COM (97/2000) del 15 luglio 1997.

39 Buzzacchi, *op. cit.,* p. 67.

40 Cooperazione transfrontaliera, transregionale e interregionale, sviluppo rurale e risorse umane.

L'idea era quella di indirizzare le risorse finanziarie principalmente alle regioni dell'Obiettivo 1, per un valore dei due terzi delle risorse stanziate, ovvero quelle regioni il cui PIL risultasse inferiore al 75% della media UE.

Al riguardo della gestione dei fondi, l'agenda suggeriva di decentrare maggiormente le mansioni esecutive, nel rispetto del principio di solidarietà, e ridistribuire esplicitamente le funzioni affinché si assicurasse l'autonomia decisionale degli Stati membri e la Commissione limitasse la sua azione a quella della definizione stretta delle priorità. Tale autonomia a favore degli Stati membri, avrebbe comportato l'inserimento di vincoli più stringenti, quali la riduzione dei tempi utili al completamente della spesa programmata e l'introduzione della c.d. "riserva d'efficacia". Questi erano, difatti, legati al miglioramento della gestione amministrativa, la quale era considerata, nell'agenda, di primaria importanza per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, tanto che venivano fornite delle indicazioni operative dettagliate, comprendenti un rafforzamento dei sistemi di valutazione e controllo.

Infine, si evidenziava una particolare attenzione a favore dei futuri Stati membri, tanto da prevedere l'istituzione del programma di preadesione (PHARE) volto a sostenere il loro l'adattamento all'utilizzo dei Fondi strutturali.

Il periodo di programmazione 2000-2006

Dopo circa due anni, in sede di Consiglio europeo tenutosi a Berlino il 24 e 25 marzo 1999, gli Stati membri trovarono un accordo sulle questioni finanziarie, rendendo possibile l'adozione dei Regolamenti sui Fondi strutturali, i quali rimarcavano fedelmente gli indirizzi presentati nell'agenda 2000 ed erano volti al miglioramento degli aspetti gestionali dei Fondi strutturali. Chiaramente gli Stati membri hanno cercato di ridurre la perdita di fondi strutturali per le proprie regioni, così, da un lato, i contribuenti netti al bilancio, quali Germania e Paesi Bassi, hanno posto resistenza a qualsiasi aumento significativo della spesa per la politica di coesione, dall'altro, i beneficiari netti della politica regionale, come Italia e Spagna, hanno mostrato tutta la loro preoccupazione al riguardo di una riduzione delle risorse a loro devolute a causa dell'allargamento in corso[41]. Di conseguenza, la Commissione inserì nella sua proposta una forma di assistenza specifica per le regioni

[41] Per una trattazione dei negoziati si rimanda a Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy*, cit., p. 130 ss.

ammissibili agli aiuti regionali nel quadro degli obiettivi 1994-1999, ma che non erano più ammissibili nel periodo 2000-2006, garantendo ad esse un livello adeguato di assistenza transitoria decrescente per evitare una brusca cessazione dei finanziamenti comunitari[42].

Così il periodo di programmazione 2000-2006 rappresentò uno sforzo verso la concentrazione, l'efficienza e la semplificazione, aspetti che portarono al riconoscimento del valore della qualità di governo e dell'importanza di una politica economica coerente.

Lo sforzo di semplificazione dell'assetto si concretizzò nel superamento del classico modello composto da un regolamento quadro, un regolamento di attuazione e i singoli regolamenti per gli strumenti, con una nuova programmazione basata su un regolamento recante le disposizioni comuni (quali obiettivi, principi, strumenti e obblighi) e un regolamento dedicato a ciascuno Fondo. Ecco che il quadro regolamentare veniva definito dal Regolamento generale n. 1260/99 e quattro regolamenti per i singoli fondi: n. 1257/99 per il FEAOG, n. 1261/99 per il FESR, n. 1262/99 per il FSE e n. 1263/99 per lo SFOP.[43] Tuttavia, si ribadiva che i principi fondamentali fossero sempre quelli della riforma del 1988, dato che dimostra l'intenzione di sostenere l'acquis comunitario già consolidato[44].

---

42 Brunazzo M., *op. cit.*, pp. 25-27.

43 Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali; Regolamento (CE) n. 1261/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale; Regolamento (CE) n. 1262/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al Fondo sociale europeo; Regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca; Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti. A questi si aggiungono i regolamenti relativi al Fondo di coesione (con stanziamenti dedicati): Regolamento (CE) n. 1264/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante modifica del regolamento (CE) n. 1164/94 che istituisce un Fondo di coesione e Regolamento (CE) n. 1265/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante modifica dell'allegato II del regolamento (CE) n. 1164/94 che istituisce un Fondo di coesione. Vengono inoltre approvati i regolamenti per gli aiuti agli Stati in via di adesione (le cui risorse non rientrano tra quelle destinate ai Fondi strutturali): Regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, sul coordinamento dell'assistenza ai paesi candidati nel quadro della strategia di preadesione e che modifica il regolamento (CEE) n. 3906/89; Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA); Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione (SAPARD). Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. L 161 del 26 giugno 1999. Il testo del Reg. n. 1257/99 si trova invece in G.U.U.E. n. L 160 del 26 giugno 1999.

44 Tale aspetto è ben delineato da Distefano A., "La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance", *in Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2008, pp. 749- 792. Nonché la stessa autrice "Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*",* in Sapienza R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale,* cit., p. 51 ss.

Come già affermato, la disciplina era riferita agli anni 2000-2006, dunque si estese il periodo a sette anni, in coincidenza con il periodo di programmazione finanziaria dell'UE.

L'esigenza di concentrazione si tradusse nella prevista riduzione degli obiettivi e delle iniziative comunitarie e in una maggiore concentrazione geografica dei finanziamenti nelle aree meno sviluppate[45].

Così il Reg. 1260/99, fissò i seguenti obiettivi:

Obiettivo 1 "promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo". Tale obiettivo, a cui potevano contribuire tutti e quattro i fondi, riprendeva sostanzialmente i precedenti obiettivi 1 e 6. Le risorse, rivolte alle NUTS II, nonché alle regioni ultraperiferiche o scarsamente popolate, il cui PIL pro-capite fosse inferiore al 75% della media comunitaria (tramite un elenco di regioni ammesse definito direttamente dalla CE), erano pari a circa il 70% del totale stanziato per i Fondi strutturali.

Obiettivo 2 "favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale". Veniva finanziato esclusivamente dal FESR e dal FSE e raccoglieva i precedenti Obiettivi 2 e 5b. Tale obiettivo era destinato ai territori che presentavano dei problemi strutturali, in particolare, le zone in fase di mutamento socioeconomico nei settori industriale e dei servizi, le zone urbane in difficoltà. le zone rurali e le zone dipendenti dalla pesca fronteggianti situazioni di crisi. All'art. 4 del reg. n.1260/99 venne fissato un massimale di popolazione rientrante in tale obiettivo (18%) e si conferiva alla Commissione il compito di determinare un tetto massimo di popolazione per Stato membro. Sarebbe poi stata competenza dello Stato membro individuare le zone ammissibili del proprio territorio e sottoporle alla Commissione, che, di concerto con gli altri Stati membri, avrebbe definito un elenco definitivo delle zone destinatarie degli interventi. Ad esso era destinatol'11,5% dei Fondi strutturali.

Obiettivo 3 "favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione." Gli interventi erano finanziati dal FSE e sarebbero dovuti andare a beneficio principalmente di giovani e disoccupati di lunga durata, oltre che dei

[45] Critica è la posizione di Bruzzo A., *Le politiche strutturali della Comunità europea,* cit., p. 162 ss. In particolare, l'autore sostiene che il ridimensionamento delle risorse attribuite alla politica di coesione è il simbolo di una struttura del bilancio totalmente anacronistica. Inoltre, la concentrazione degli interventi appare il risultato di un accorpamento dei precedenti obiettivi.

lavoratori a bassa qualifica. Era dedicato alle aree non rientranti nei precedenti due obiettivi e ad esso era destinato il 12,3% dei Fondi strutturali (art. 5 Reg. n. 1260/99).

Le Iniziative Comunitarie vennero ridimensionate (da 13 a 4) e ad esse fu dedicato circa il 5% degli stanziamenti dei Fondi. La prima era INTERREG III, per la promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. La seconda URBAN II, dedicata al sostegno di strategie innovative per il risanamento dei centri urbani e dei quartieri degradati. La terza LEADER+, per il supporto di azioni a favore dello sviluppo rurale. Infine, EQUAL indirizzata all'eliminazione delle cause di discriminazione e disuguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro (art. 20, Reg. 1260/99).

Corpose erano le disposizioni legate al principio della "programmazione integrata strategica"[46](artt. 13-27 del reg. 1260/99), definita come "il processo di organizzazione, decisione e finanziamento effettuato per fasi successive e volto ad attuare, su base pluriennale, l'azione congiunta della Comunità e degli Stati membri al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1" (art. 9). Gli strumenti della programmazione erano il "Piano di sviluppo", il Quadro comunitario di sostegno (QCS), i "Programmi operativi" (PO) e il "Documento unico di programmazione" (DOCUP).

Il Piano di sviluppo, andava redatto "dalle autorità competenti designate dallo Stato membro a livello nazionale, regionale o altro" (art. 15), contenendone "l'analisi della situazione effettuata dallo Stato membro interessato, tenuto conto degli obiettivi di cui all'articolo 1 e delle esigenze prioritarie connesse al conseguimento di tali obiettivi, nonché la strategia e le priorità di azione previste, i loro obiettivi specifici e le relative risorse finanziarie indicative" (art. 9, lett. b). Nella fase di elaborazione del Piano, gli Stati membri avrebbero dovuto tener conto degli "orientamenti generali" della Commissione (art. 16, par. 1), contenenti le priorità di sviluppo che, a livello comunitario, fossero considerate coerenti ed equilibrate allo scopo di garantire la massima efficacia nell'utilizzo dei finanziamenti strutturali a livello nazionale e regionale (art. 10).

Il Quadro comunitario di sostegno, che avrebbe assicurato il coordinamento degli interventi nelle aree interessate, veniva definitivo come "il documento approvato dalla

[46] Si veda Floridia D., "Il processo di programmazione dei Fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99", in Sapienza R. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, cit., p. 105 ss.

Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi" (art. 9, lett. d).

Il Programma operativo, la cui valutazione spettava alla CE (in termini di coerenza con QCS e compatibilità con le politiche europee), era il "documento approvato dalla Commissione ai fini dell'attuazione di un quadro comunitario di sostegno composto di un insieme coerente di assi prioritari articolati in misure pluriennali, per la realizzazione del quale è possibile far ricorso ad uno o più Fondi e ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti, nonché alla BEI".

Il DOCUP, anch'esso approvato dalla Commissione, raccoglieva "gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo" (art. 9, lett. g) esplicitava le fasi della programmazione e del primo livello dell'attuazione. Ogni DOCUP era inoltre corredato da un "complemento di programmazione" (art. 19, par. 4), ovvero un "documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari dell'intervento, contenente gli elementi dettagliati a livello di misure", elaborato dallo Stato membro o dall'autorità di gestione e successivamente consegnato alla Commissione (art. 9, lett. m).

Dunque, si evince un rafforzamento delle funzioni di indirizzo, controllo e valutazione della Commissione, in quanto le era attribuita la prerogativa di approvare tutti i documenti di programmazione, nonché di stilare gli orientamenti generali a cui avrebbero dovuto fare riferimento i QCS.

A tale processo si accompagnava il riconoscimento di una più ampia competenza delle autorità nazionali e sud-nazionali al riguardo della gestione e della sorveglianza dei programmi. Di fatti, in ottemperanza all'art. 18 par. 1, ogni Stato membro era obbligato a individuare un'Autorità di gestione per PO, la quale sarebbe divenuta responsabile circa la regolarità della gestione e dell'attuazione degli interventi. (art. 18, par. 1, lett. d), punto i)). Ancora, a tale competenza nazionale e regionale nella gestione dei programmi, conseguiva un rafforzamento delle procedure di sorveglianza e valutazione.

Al Comitato di sorveglianza, di ciascun programma, furono riconosciute competenze di indirizzo e di verifica in ordine all'attuazione del programma, mentre l'attività di valutazione

veniva suddivisa in tre fasi *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, volte rispettivamente all'individuazione delle esigenze, al monitoraggio dell'efficacia dell'azione e alla valutazione dei risultati ottenuti lungo il percorso di attuazione[47].

L'altro principio cardine, il Partenariato, risultava esteso e consolidato dalle disposizioni del nuovo regolamento quadro, sia in ambito orizzontale che verticale. In verticale, si richiedeva un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nell'ambito delle attività di programmazione e gestione dei programmi. In tal senso, l'art. 8 del regolamento, asseriva che *le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle corrispondenti azioni nazionali o come contributi alle stesse. Esse si fondano su una stretta concertazione [...] tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e gli organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti, segnatamente: - le autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti; - le parti economiche e sociali; - gli altri organismi competenti in tale ambito*. Sul punto, lo Stato avrebbe assunto il compito di garantire che i partner fossero coinvolti in ogni fase della programmazione, ovvero sin dalla definizione della strategia e fino valutazione degli interventi.

Per quanto riguarda il principio di addizionalità, confermando la necessità di non sostituzione degli investimenti nazionali, si introduceva una forma di semplificazione attraverso la c.d. "addizionalità negoziata". Si trattava, in particolare, di una negoziazione fra CE e Stato membro circa una soglia di spesa nazionale (ovviamente a finalità di sviluppo e coesione, nonché non inferiore al livello del precedente ciclo) da rispettare per tutto il periodo di programmazione. Sebbene sottoposto a verifiche ex ante, in itinere ed ex post, l'obbligo di informare la Commissione circa eventuali difficoltà era in capo allo Stato membro (art. 11, par. 3, Reg. 1260/99).

Sulla base di quanto detto, si può sostenere che la nuova disciplina regolamentare per la politica di coesione rispecchiasse fedelmente il contesto in cui venne elaborata e

[47] Si introduce anche per la prima volta la c.d. "riserva di efficacia". Si tratta di un meccanismo che, al fine di incentivare l'efficacia degli interventi, concedeva dei premi in termini di fondi aggiuntivi e in base ai risultati ottenuti al decorrere della metà del periodo di programmazione. La valutazione delle performance dei programmi, che avveniva sulla base di alcuni indicatori, comportava una concertazione fra Commissione e il singolo Stato membro. Così il 4% dei Fondi veniva assegnato alle amministrazioni più efficienti, creando un meccanismo competitivo fra le stesse. (art. 44, Reg.1260/99).

rappresentasse il chiaro tentativo di adattare tale politica al corso del processo di integrazione.

Un dato che avvalora tale asserzione è l'inclusione dell'efficienza tra i principi dell'intervento, da conseguire anche grazie la semplificazione del quadro regolamentare, la distribuzione di competenze e la razionalizzazione dei controlli e della valutazione. La necessità di garantire l'efficacia e l'efficienza della Politica di coesione era d'altronde legata anche alla riduzione netta delle risorse disponibili e alla crescente importanza di giustificazione e legittimazione dell'intervento europeo.[48]

Altresì, la disciplina formalizza dettagliatamente la concertazione fra i vari livelli di governo, quale massima espressione del principio di sussidiarietà[49], tanto che alcuni autori lo ergono a "sintesi giuridica dell'acquis comunitario della coesione economica e sociale"[50].

D'altronde, nella Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea, del luglio 1999, si riconosceva il ruolo cruciale della qualità amministrativa, quale "fattore istituzionale di rilievo su cui la politica di coesione stessa sarebbe dovuta intervenire".

Infine, se il tentativo di aumentare l'effettività del principio di addizionalità, mal si sposa con i parametri adottati a Maastricht, i quali, al fine di consentire l'ingresso nell'euro, posero dei paletti all'incremento della spesa pubblica nazionale, è possibile evidenziarne il nesso sempre maggiore fra *la governance* economica dell'Unione europea e la politica di coesione.

---

48 Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy,* cit., p. 127.

49 Da segnale come il Regolamento quadro 1260/99 menziona per la prima volta il principio di sussidiarietà in merito alla responsabilità di attuazione degli interventi strutturali: "In applicazione del principio di sussidiarietà, le responsabilità per l'attuazione degli interventi compete agli Stati membri, al livello territoriale appropriato, in base alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, e salve le competenze della Commissione, segnatamente in materia di esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee".

50 Di Stefano A., "Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà", *cit.,* p. 84.

2007-2013: Il trattato di Lisbona e la Coesione a 27

La disciplina per il periodo 2007-2013 ritornava su due aspetti che avevano guidato il precedente periodo di programmazione, quali l'adeguamento della politica di coesione all'allargamento orientale dell'UE e l'esigenza di efficienza, mirando così alla razionalizzazione e alla semplificazione del pacchetto legislativo del periodo precedente[51]. A questi si aggiunse anche la necessità che tale politica si concentrasse sugli obiettivi fissati dalla c.d. Strategia di Lisbona[52], aspetto rinvenibile anche nel Rapporto Sapir[53]. Nel rispetto del principio di concentrazione, tre nuovi obiettivi hanno definito la politica di coesione: convergenza, competitività regionale e occupazione e, infine, cooperazione territoriale europea. L'obiettivo convergenza mirava a stimolare la crescita e l'occupazione nelle regioni meno sviluppate, mentre l'obiettivo competitività regionale e occupazione mirava a rafforzare la competitività e l'attrattività delle regioni e l'occupazione, anticipando i cambiamenti economici e sociali. Infine, l'obiettivo della cooperazione territoriale europea ha sostenuto la cooperazione transfrontaliera attraverso iniziative congiunte degli enti locali e regionali, promuovendo al contempo la cooperazione transnazionale e interregionale e lo scambio di buone pratiche[54]. Per sostenere questo obiettivo sono stati istituiti tre programmi comunitari: Interact, Urbact e ESPON.

La riforma ha ulteriormente confermato i principi operativi definiti per il periodo 2000-2006, ma con alcuni adattamenti. Per esempio, ai sensi dell'art. 25 del regolamento (UE) 1083/2006 si previde che tutti gli Stati membri adottassero un "quadro di riferimento strategico nazionale", nel quale sarebbero state indicate le priorità politiche e le scelte attuative. Inoltre, il campo di applicazione del principio di partenariato è stato esteso a tutte le organizzazioni rappresentative della società civile, alle quali è stato riconosciuto il diritto di partecipare a tutte le fasi relative all'utilizzo dei fondi strutturali.

Sul piano organizzativo, si promuoveva l'impostazione sussidiaria del periodo precedente, così le amministrazioni nazionali erano responsabili della selezione delle aree beneficiarie per il primo obiettivo. Si stabiliva, inoltre, un sistema di gestione decentrato, anche in

---

51 Bache I., *Europeanization and Multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield, New York, 2008, p. 39-43.
52 Comunicazione della Commissione, *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziarie dell'Europa allargata 2007-2013*, COM (2004) 101 del 10 febbraio 2004.
53 Rapporto Sapir, Europa: un'agenda per la crescita, Bologna, 2004.
54 Su questo aspetto si dedicherà un focus nel prossimo paragrafo che interseca anche aspetti delle successive programmazione (2014-2020 e 2021-2027).

termini di progettazione dal basso e garantendo, nel quadro della strategia di Lisbona, una maggiore responsabilità e partecipazione dei territori beneficiari.

Infine, la nuova politica di coesione è stata maggiormente allineata alle altre politiche dell'UE e alla cooperazione con i Paesi non appartenenti all'UE, tramite l'istituzione dello strumento di preadesione (IPA) e dello strumento di vicinato e partenariato (ENPI)[55].

In tale scenario, le modifiche apportate con il Trattato di Lisbona, con il quale la nozione di coesione è stata completata in "coesione economica, sociale e *territoriale*" (art. 3 (3) TUE e art. 174 TFUE) hanno posto la politica di coesione al centro delle scelte politiche dell'Unione. Sul piano procedurale, tramite la c.d. procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo ha ricevuto un ruolo equiparato a quello del Consiglio (artt. 117 e 118 TFUE)[56].

Nel corso dell'attuazione di tale periodo di programmazione, la crisi che ha colpito l'economica mondiale ha comportato un immediato riorientamento degli investimenti. Al fine di accelerare la spesa vi furono, in corso d'opera, una serie di interventi volti alla semplificazione dei procedimenti, nonché a derogare sui regimi degli aiuti di stato ampliando, anche, gli investimenti ammissibili. In questo senso la Comunicazione della Commissione "Politica di coesione: investire nell'economia reale"[57].

55 Brunazzo M., *op. cit.*, pp. 28-29.
56 Kramer E., *Conséquences et implications concrètes du Traité de Lisbonne sur la Politique de Cohésion*, Bruxelles, Parlement Européen, avril 2010, pp. 4-24.
57 COM (2008) 876 del 16 dicembre 2008. Si veda anche DG Regio, Politica di coesione: risposta alla crisi economica, marzo 2009. Nonché la Comunicazione, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione: gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE, COM (2010) 367 del 30 giugno 2010.

2014-2020: la politica di coesione in risposta alla crisi economica e finanziaria

La crisi economica ha avuto un notevole impatto sull'eurozona, in particolare su Grecia, Irlanda, Portogallo, Italia e Spagna. Se il dibattito sui meccanismi di contrasto alla crisi ha diviso gli Stati membri fra quelli in favore di misure di austerità e quelli in favore dell'adozione di misure solidali, l'assenza di una politica europea anticiclica ha comportato l'utilizzo della Politica di coesione per il rilancio dell'economia europea[58] e per la mobilitazione di risorse alle economie nazionali in difficoltà[59]. Questo ha comportato, per la prima volta, un utilizzo "flessibile" dei Fondi strutturali e di investimento, i quali, anche nel caso della crisi pandemica, hanno visto un reindirizzamento in corso d'opera tra obiettivi e programmi.

Nelle fasi prodromiche del negoziato, la Commissione ha, inoltre, incaricato Fabrizio Barca di analizzare la politica di coesione al fine di proporne miglioramenti. Il Rapporto Barca rifacendosi alla più recente dottrina economica ha sostenuto l'approccio *place based* incentrato sulla dimensione territoriale[60].

In questo contesto, il pacchetto legislativo relativo al periodo 2014-2020 ha collegato la politica di coesione alle priorità della c.d. strategia Europa 2020, soprattutto al riguardo della "crescita inclusiva"[61]. Il regolamento (UE) 1303/2013 contiene il quadro strategico comune[62] per i fondi strutturali e di investimento europei, i quali sono chiamati a sostenere ben undici temi specifici da affrontare legati agli obiettivi della strategia Europa 2020: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; promuovere la competitività delle piccole e medie imprese; sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; promuovere l'adattamento al cambiamento climatico; preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; promuovere sistemi di trasporto sostenibili; promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;

---

58 Comunicazione della Commissione, Politica di Coesione: investire nell'economia reale, COM (2008) 876, del 16 dicembre 2008.
59 Brunazzo M., *op. cit.*, p.31.
60 An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, pubblicato nell'aprile 2009.
61 Comunicazione della Commissione, *Una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, p. 22.
62 Che sostituisce gli "Orientamenti strategici" della programmazione precedente.

investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e per l'apprendimento permanente; rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente[63]. In sostanza, i principi operativi sono rimasti immutati ma orientati maggiormente al risultato, tramite una concentrazione delle risorse, degli sforzi e della spesa, mentre una novità riguarda il c.d. "accordo di partenariato". Una maggiore rilevanza anche imputata all'attività di valutazione in quanto si prevedono valutazioni di attuazione e una maggiore elaborazione di quelle di impatto[64]. Si osserva, inoltre, una puntuale attenzione verso le attività di informazione e comunicazione, in linea con le esigenze dell'UE di comunicare con i cittadini in un periodo in cui è emerso un "euroscetticismo" diffuso, nonché un maggiore interesse per i rapporti internazionali, ovvero la stipula di accordi di collaborazione con Paesi terzi al fine discutere questioni relative ai divari territoriali[65].

Infine, nel 2015 venne istituito il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), principale strumento del piano di investimenti per l'Europa, considerato in maniera complementare ai Fondi strutturali[66].

Di seguito due approfondimenti sulla cooperazione territoriale europea e il legame fra politica di coesione e la politica economica europea, aspetti centrali introdotti principalmente con tale riforma.

63 Art. 9 del regolamento (UE) 1303/2013.
64 Polverari L, "The new ambitions for 2014-2020 European Structural and Investment Funds Evaluation: pouring water in a leaking container?", in *European Structural and Invement Funds Journal*, 2, 2016, pp. 59-67.
65 Dei protocolli sono stati firmati con Cina, Russia, Brasile, Ucraina, Perù, Messico, Colombia, India e Giappone.
66 Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) 2013/1291 e 2013/1316.

La cooperazione territoriale europea

Sul piano operativo, la cooperazione territoriale viene sostenuta principalmente attraverso il programma di iniziativa comunitaria "Interreg", il quale, dopo un periodo di prova attraverso programmi pilota nel 1989-1990, venne inserito nei successivi periodi di programmazione con un bilancio in costante aumento. Dimostrando di essere il principale canale d'istituzionalizzazione della cooperazione territoriale, da uno strumento innovativo si è trasformato in uno strumento essenziale della politica di coesione, contestualmente all'individuazione dell'obiettivo prioritario della cooperazione territoriale europea[67].

Difatti, mentre i movimenti di globalizzazione economica e d'integrazione regionale sovranazionale promuovono il superamento di qualsiasi barriera, le aree di confine sono oggetto di nuove e molteplici sfide. Questo rinnovato interesse riguarda la politica, l'economia e la cultura ed è legato a questioni d'immigrazione e di cittadinanza, ai disastri ecologici e alla regolamentazione ambientale, nonché all'identità nazionale e regionale[68]. In questo contesto, la cooperazione territoriale europea si è sviluppata principalmente come cooperazione tra le autorità territoriali su entrambi i lati dei confini degli Stati membri. Pertanto, anche se questo fenomeno si inserisce in un quadro globale, l'importanza delle questioni istituzionali e dell'intervento pubblico, le quali rendono il confine oggetto di azioni di pianificazione, appare come una specificità europea rispetto alla cooperazione transfrontaliera sviluppata in altre parti del mondo e guidata più dalle politiche orientate al mercato che dalla politica pubblica in senso lato[69]. In tal senso, in Europa, il concetto stesso di cooperazione territoriale si è sviluppato nell'ottica di un esercizio volto a ripensare i confini nazionali come aree di dialogo invece che come zone di divisione, in un processo di causa ed effetto da accostare all'integrazione europea, attraverso il quale l'impatto dei confini statali sulla vita delle comunità territoriali di confine viene gradualmente ridotto grazie all'intervento mirato di attori provenienti da più Stati membri[70]. Dunque, la cooperazione territoriale è spesso retta da esigenze funzionali di collaborazione o rappresenta una modalità volta ad affrontare la dimensione regionale e locale dell'integrazione sovranazionale. A questo punto, non stupisce il fatto che la cooperazione

---

67 Thomas Perrin, *L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe*, in *CERISCOPE, Frontières*, 2011.
68 Anderson J., O"DownL. et Wilson T.M. (edited by), *New Borders for a Changing Europe. Cross-Border Cooperation and Governance,* Frank Cass Publishers, London, 2003, p. 2.
69 Perkmann M., *Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of european cross-border regions*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2007, pp. 861-879.
70 Vellano M., *op.cit.*, pp. 1-5.

territoriale si sia finora tradotta in una varietà di istituzioni, con impianti organizzativi e formati giuridici molto diversi tra loro, tra cui riecheggiano le Euroregioni, le Macroregioni e i Gruppi europei di cooperazione territoriale[71]. Tali strutture si diversificano per uno scambio sporadico di intenti e di consultazioni o ampi progetti, oltre che per la creazione di organismi congiunti, come comitati, associazioni, consigli e gruppi di lavoro, per cui la cooperazione territoriale può essere classificata in termini di *status* giuridico, ovvero sotto forma di associazioni con o senza personalità giuridica, che d'insieme caratterizzano una cooperazione debole o un'istituzionalizzazione permanente[72].

L'idea di cooperazione tra autorità territoriali, di cui la cooperazione transfrontaliera è una delle principali modalità, è stata avviata e promossa dal Consiglio d'Europa, arrivando alla firma della Convenzione di Madrid del 1980. Da parte sua, l'Unione europea rappresenta un chiaro esempio di apprendimento concreto, tramite l'istituzione di programmi e finanziamenti a essa dedicati. Possiamo asserire, già in prima battuta, che il superamento dei confini è stato, e rimane, infatti un *leitmotiv* delle politiche europee, anche dopo sessant'anni di progressiva integrazione fra gli Stati membri e che la cooperazione territoriale intende materializzare l'Unione europea come un *continuum* territoriale e infondere un senso di identità e cittadinanza europea[73].

Nel 1999, l'Unione europea ha adottato lo "Schema di sviluppo dello spazio europeo"[74], un quadro di orientamento politico finalizzato a migliorare la cooperazione tra le politiche comunitarie settoriali con un impatto significativo sul territorio, il cui obiettivo principale era quello di raggiungere uno sviluppo territoriale policentrico, ossia equilibrato e distribuito tra diversi centri complementari. Tali orientamenti si riflettono nell'Agenda territoriale dell'Unione europea adottata nel 2007[75], volta alla promozione della

---

71 De Sousa L., *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 670.
72 Engel A., *Territorial Cooperation in Europe: coordinated strategy or lost in confusion?*, Institute of governance studies, Twente, 2009, p. 4.
73 Scott J.W., *A networked space of meaning? Spatial politics as geostrategies of European integration*, in *Space & Polity*, 2002, pp.147-167.
74 European Commission, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999.
75 European Commission, *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24-25 May 2007.

cooperazione transnazionale, interregionale e transfrontaliera come strumento efficace per la coesione territoriale, ulteriormente estesa nell'ambito dell'Agenda 2020[76].

Per il periodo di programmazione in vigore, l'Interreg è stato dotato di una maggiore visibilità e di un approccio ulteriormente strategico, al quale corrisponde una dotazione finanziaria per l'obiettivo cooperazione territoriale in diminuzione ma costante in termini relativi[77].

La terminologia comunitaria distingue la cooperazione territoriale in tre componenti. Innanzitutto, la cooperazione transfrontaliera[78], per determinate fasce territoriali lungo i confini terrestri e marittimi. La seconda forma è la cooperazione transnazionale[79], che abbraccia vaste aree geografiche individuate come la regione del Mar Baltico. Infine, la cooperazione interregionale,[80] che estesa all'intero territorio dell'Unione, si basa sulla cooperazione tematica e pone l'accento sulla creazione di reti fra autorità regionali e locali.

Come già accennato sopra, il Consiglio d'Europa, sostenuto dal suo Congresso dei poteri locali e regionali e dall'Assemblea delle regioni d'Europa, ha sviluppato alcune delle basi giuridiche della cooperazione transfrontaliera, tanto che la maggior parte delle Euroregioni[81] sono state create nella cornice giuridica proposta dalla Convenzione quadro europea "sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali", sottoscritta a Madrid il 21 maggio 1980. Si tratta del primo Trattato internazionale con il quale gli Stati firmatari si impegnano ad agevolare e promuovere forme di cooperazione transfrontaliera fra le rispettive collettività e autorità territoriali. La Convenzione di Madrid è composta da dodici articoli, che hanno la funzione di fornire una cornice di riferimento

---

76 European Commission, *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2011.

77 McMaster I., Van der Zwet A., *Macro-regions and the EU: the role of cohesion policy*, in Ganzle S., Kern K. (edited by), *A Macroregional Europe in the Making? Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Palgrave, London, 2016, p. 53.

78 Nel caso dell'Italia possiamo citare i programmi Italia-Francia marittimo, Italia-Francia ALCOTRA, Italia-Slovenia, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Croazia, Italia-Malta e Italia-Grecia

79 Per questa tipologia di cooperazione si evidenziamo Alpine Space, Central Europe, Mediterraneo e Adriatico Ionico.

80 Uno dei principali esempi è quello dei "quattro motori per l'Europa", cui fanno parte il Baden-Württemberg, la Catalogna, la Lombardia e il Alvernia-Rodano-Alpi.

81 Un'Euroregione può essere definita come una regione transfrontaliera europea, costituita in vario modo e a vario titolo coinvolgendo le comunità territoriali e le corrispondenti autorità amministrative locali, situate sui due lati del confine tra almeno due Stati d'Europa. Al giorno d'oggi, si stima che vi siano circa centocinquanta Euroregioni generalmente limitate alla portata e alle competenze loro attribuite dagli enti locali e regionali che le costituiscono e nel rispetto delle attribuzioni previste dai rispettivi ordinamenti nazionali. Al riguardo si veda Svensson S., *Forget the policy gap: why local government really decide to take part in cross-border cooperation initiatives in Europe,* in *Eurasian Geography and Economics*, 2014, pp. 409-422.

per la sottoscrizione di accordi bilaterali più dettagliati, e da rispettivi modelli standard allegati alla stessa. Se in tale Convenzione gli Stati sono incoraggiati ad adottare tutte le misure adeguate per consentire e guidare la cooperazione transfrontaliera, agli enti locali e regionali in quanto tali non è garantita la facoltà di stipulare accordi senza che tale possibilità sia già contemplata negli ordinamenti dei rispettivi Stati.[82] Dati i limiti riscontrati in fase di attuazione, sin dal 1995 la Convenzione è stata integrata da una serie di Protocolli addizionali per includere disposizioni volte all'istituzione dell'organismo per la cooperazione transfrontaliera. Un secondo Protocollo, approvato nel 1998, riguardava questioni di cooperazione interterritoriale, e infine, nel 2009, è stato aggiunto un terzo Protocollo riguardante i Gruppi euroregionali di cooperazione (GEC).[83]

Nella metà degli anni Ottanta, la Comunità europea ha iniziato a sviluppare alcuni strumenti giuridici che rispecchiano il processo nell'ambito del Consiglio d'Europa. In primo luogo, è stato istituito il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), quale strumento giuridico volto alla semplificazione della cooperazione transfrontaliera a livello di progetto per i partner privati. In secondo luogo, sono state costituite le c.d. società europee (SE) e le società cooperative europee (SCE), come strumenti diretti principalmente alla cooperazione transfrontaliera che coinvolge il settore privato di diversi Stati membri.[84] Tuttavia, nel momento in cui l'allargamento ha aumentato il numero di frontiere terrestri e marittime, dei conseguenti adattamenti si sono resi necessari, in particolare per i Paesi che non avevano ancora conosciuto forme di cooperazione transfrontaliera.[85]

Per il periodo di programmazione 2007-2013, l'obiettivo della cooperazione territoriale europea è stato accompagnato dalla scelta di proporre e regolamentare un'apposita entità giuridica volta alla gestione e all'attuazione dello stesso.[86] Si tratta del regolamento (CE) 1082/2006 relativo al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), ovvero la prima struttura di cooperazione territoriale con personalità giuridica volta ad agevolare e promuovere tutti gli aspetti della cooperazione territoriale al fine di rafforzare la coesione

---

82 Vellano M., *op. cit.*, pp. 39-49.
83 *Ivi*, pp. 50-61.
84 Jaansoo A., Groenendijk, *Cross-border delivery of public services: how useful are EGTCs?*, Paper presented at the 54th ERSA Congress, St Petersburg, 26-29 August 2014, pp. 13-14.
85 Engl A., Zwilling C. (edited by), *Functional and more? New potential for the European Grouping of Territorial Cooperation*, Eurac, Bolzano, 2014, p. 10.
86 Coen L., *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a strategic agreement for cooperation policy*, in *The Planning Review*, 2010, pp. 95-107.

economica, sociale e territoriale dell'UE. In termini di composizione, i GECT possono comprendere membri delle autorità locali, regionali e centrali, organismi di diritto pubblico e associazioni e sono tenuti a istituire un programma di cooperazione comprendente una convenzione, un bilancio annuale, un direttore e un'assemblea. Per la sua istituzione si richiede la presenza di membri provenienti da almeno due Stati membri. Inoltre, il GECT è disciplinato da tale regolamento, dalla convenzione e dallo statuto deliberati dai suoi membri e dal diritto nazionale dello Stato membro in cui è stabilita la sede sociale. In tal modo, il regolamento si limita a fornire un modello, senza imporre, in linea generale, disposizioni direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali. Al contrario, si potrebbe constatare che tale disciplina risulta particolarmente soggetta alle singole legislazioni nazionali.[87] Viste alcune oggettive difficoltà per l'attuazione del modello sopramenzionato, tale disciplina è stata successivamente modificata con il regolamento (UE) 1302/2013, allo scopo di chiarire alcune disposizioni suscettibili di interpretazioni discordanti senza stravolgere quanto era stato già disciplinato. In questo modo, viene menzionato esplicitamente il fatto che i compiti del GECT possono riguardare l'attuazione di programmi di cooperazione, o di loro parti, o l'attuazione di operazioni finanziate dall'Unione a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione. Un punto di rilevanza strategica riguarda, invece, la possibilità del coinvolgimento di enti territoriali di Stati candidati, non immediatamente prevista nel regolamento previgente. Infine, la logica degli emendamenti proposti evidenzia l'estensione dello scopo dei GECT, tanto che nel considerando 19 si asserisce che:

è opportuno estendere lo scopo di un GECT per comprendere l'agevolazione e la promozione della cooperazione territoriale in generale, compresa la pianificazione strategica e la gestione di problematiche regionali e locali in linea con la politica di coesione e altre politiche dell'Unione, contribuendo in tal modo alla strategia Europa 2020 o all'attuazione di strategie macroregionali. È pertanto opportuno che un GECT possa realizzare operazioni con un sostegno finanziario diverso da quello fornito dalla politica di coesione dell'Unione.

In tal senso, i GECT possono essere utilizzati anche per la gestione di altri progetti transfrontalieri finanziati dall'UE al di fuori del quadro della politica di coesione, così come

[87] Vellano M., *op. cit.,* pp. 154-157.

per la gestione di qualsiasi altro programma territoriale che non prevede finanziamenti comunitari.

L'introduzione dei GECT ha aperto nuove prospettive per l'istituzionalizzazione della cooperazione territoriale in Europa, in particolare, alla luce della possibile partecipazione statale, e del riconoscimento obbligatorio della personalità giuridica. Grazie ad esso gli Stati membri e gli enti territoriali dispongono di una struttura attraverso la quale gestire i finanziamenti dell'Unione europea e istituzionalizzare forme di cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale intercorrenti tra loro in modo autonomo. L'esistenza di uno strumento giuridico unico e applicabile ovunque ha senza dubbio consentito una significativa diffusione delle pratiche di cooperazione territoriale.[88]

Negli ultimi anni, tale strumento si è evoluto sempre più da uno strumento generale per la cooperazione transfrontaliera bilaterale a livello locale e regionale verso una parte essenziale dell'assetto istituzionale multilivello della politica di coesione, tanto da poter sostenere che i GECT rafforzano la *governance* multilivello nell'UE e introducono una nuova scala di cooperazione territoriale e funzionale macroregionale. Allo stesso tempo, mentre i GECT sono stati sviluppati per rafforzare le basi giuridiche e la durata della cooperazione transfrontaliera, nonché la sua funzionalità all'interno dei programmi di cooperazione territoriale, sono emerse delle strategie che affrontano in maniera globale e integrata i più ampi obiettivi politici dell'Unione, si tratta delle c.d. strategie macroregionali.[89]

Il termine macroregione riecheggia l'idea di funzionalità, collegando territori interdipendenti, attraverso confini politico-amministrativi, accomunati da una sfida o da opportunità comuni e consapevoli di una specifica dotazione di risorse, di potenzialità di crescita e di vulnerabilità delle singole regioni, tanto che la Commissione stessa la definisce come:

Un'area che comprende un territorio di diversi Paesi o regioni associate con una o più caratteristiche o sfide comuni[90].

---

88 Asaro G., *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a dieci anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2017, pp. 87-120.

89 Ganzle S., *New strategic approches to territorial cooperation in Europe: from Euro-regions to European Groupings for Territorial Cooperation (EGTCs) and macro-regional strategies*, in Piattoni S., Polverari L. (edited by), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, p. 390.

90 European Commission, *Macro-regional strategies in the European Union*, Discussion paper, Brussels, 2009, p. 1.

D'altro canto, con il concetto di strategia macroregionale si intendono dei quadri politici che consentono ai Paesi situati nella stessa macroregione di contrastare e risolvere vari problemi o di sfruttare meglio il loro potenziale in comune. Una strategia macroregionale viene definita come:

un quadro integrato approvato dal Consiglio europeo e relativo agli Stati membri e ai Paesi terzi della stessa area geografica, per affrontare sfide comuni e beneficiare di una cooperazione rafforzata che contribuisca alla realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale[91].

Dunque, potremmo parlare di una cooperazione rafforzata avente l'obiettivo di affrontare determinate problematiche in modo più efficace di quanto non possano fare i singoli Stati. Queste strategie macroregionali vengono avviate su richiesta specifica degli Stati membri interessati attraverso il Consiglio europeo, grazie al cui consenso vengono successivamente redatte dalla Commissione. Pertanto, esse rappresentano delle iniziative intergovernative che possono essere sostenute dall'Unione tramite i fondi strutturali e di investimento. Ad oggi, sono state adottate quattro strategie macroregionali dell'UE: per la regione del Mar Baltico (2009), per la regione del Danubio (2010), per la regione Adriatica e Ionica (2014) e per la regione Alpina (2015). Così, il concetto di macroregioni e di strategie macroregionali ha acquisito una maggiore importanza sia nella pratica politica che nei dibattiti dell'Unione europea. Viste di buon occhio dalle istituzioni europee, soprattutto dalla Commissione, si inseriscono nelle iniziative e nei quadri strategici dell'Unione già esistenti, infatti le strategie macroregionali posso ricevere sostegno dai fondi strutturali e di investimento (SIE), compreso il programma Interreg[92]. Infine, l'obiettivo sembra quello di aumentare i legami fra le strategie sopracitate e la stessa politica di coesione in termini di focalizzazione su settori strategici, coordinamento delle politiche e degli strumenti dell'Unione. Non a caso, ai sensi dell'art. 15 relativo alla concentrazione tematica della proposta di regolamento COM (2018) 374 recante le disposizioni specifiche per l'obiettivo di cooperazione territoriale europea in vista del periodo di programmazione 2021-2027, si

[91] Council of the European Union, *Council conclusions on the Governance of the Macro-regional Strategies*, Brussels, 21 October 2014, p. 1

[92] Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sull'attuazione delle strategie marcoregionali dell'UE*, COM (2016) 805 final.

dispone che quando un programma Interreg sostiene una strategia macroregionale, le dotazioni del FESR sono programmate a favore degli obiettivi di tale strategia.

In conclusione, intanto che il rapporto tra le strategie macroregionali e i programmi della politica di coesione è in fase evolutiva, risulta chiaro che tali programmi in settori rivestiti dalle strategie macroregionali devono adattarsi a un nuovo contesto politico e alle nuove esigenze. Non sarà un compito facile, poiché le strategie macroregionali sono spesso organizzate in modalità *top-down* e coinvolgono in primo piano gli attori governativi, mentre la cooperazione territoriale funziona maggiormente a livello regionale, con un approccio *bottom-up*. Infine, se le strategie macroregionali e i GECT sono strumenti relativamente nuovi che mirano a stabilire una maggiore coerenza all'interno delle rispettive unità territoriali di riferimento e in tutta l'Unione, rimane da verificare se tali accordi strategici siano in grado di apportare cambiamenti a medio termine e un valore aggiunto europeo.

Coesione e politica economica

La crisi economica e finanziaria ha avuto effetti significativi sulla politica di coesione, tanto che si è generato un dibattito sul suo rapporto con la *governance* economica europea. In tal senso, le relazioni tra la politica fiscale e la politica di coesione derivano dalla creazione di condizioni economiche favorevoli per gli investimenti nel capitale fisico e umano[93], mentre gli squilibri macroeconomici incidono sul funzionamento delle economie nazionali e regionali, scoraggiando gli investimenti privati e compromettendo, di conseguenza, l'efficacia a lungo termine delle politiche di sviluppo[94].

In effetti, da un lato, si potrebbe facilmente asserire che le riforme della *governance* economica dell'Unione hanno un impatto diretto nei confronti della politica di coesione, nella misura in cui tendano alla realizzazione di un ambiente macroeconomico sano, stabile e sostenibile, per cui ne deriva la sussistenza di un clima favorevole agli investimenti pubblici e privati e la massimizzazione degli effetti degli interventi dei fondi strutturali e di investimento. Dall'altro, almeno nel breve periodo, i costi di aggiustamento relativi al

[93] Bubbico R., Rubianes A., Ottersten E., Sioliou M., *Cohesion Policy, EU economic governance and the role of the European Investment Bank*, in Piattoni S., Polverari L. (edited by), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, p. 190.
[94] *Ibidem.*

consolidamento fiscale desiderato esercitano inevitabilmente delle pressioni significative sulle finanze pubbliche e sul cofinanziamento della politica di coesione[95].

Difatti, l'evoluzione della politica di coesione, il rafforzamento della *governance* economica europea e il contesto macroeconomico sfavorevole sono state le cause dell'estensione della c.d. condizionalità macroeconomica[96]. Lo sostiene anche il rapporto preparato da Mario Monti su richiesta del Presidente Barroso nel momento in cui chiedeva una riforma basate su condizionalità per garantire efficienza e per portare tutte le regioni nelle condizioni di sfruttare al meglio le potenzialità del mercato unico. Come già sottolineato, tale esigenza era volta ad assicurare il rispetto degli obblighi relativi agli equilibri macroeconomici delle finanze pubbliche, dalla necessità di rispettare le riforme strutturali indicate agli Stati membri nel Semestre europeo e, infine, dalla concentrazione degli investimenti verso gli obiettivi di competitività.

In effetti, già nel regolamento relativo al Fondo di coesione per il periodo 2007-2013[97], si prevedeva la possibilità per il Consiglio di decidere sulla sospensione dei fondi previsti nel caso di un'azione inefficace da parte di uno Stato membro nel quadro della procedura per disavanzi pubblici eccessivi[98].

La sua estensione all'insieme dei Fondi strutturali e di investimento europei è avvenuta nel quadro normativo per il periodo 2014-2020 nella forma di due aspetti a norma dell'art. 23

95 Begg I., Macchiarelli C., Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., *European economic governance and cohesion policy*, Study requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, 2014, p. 35.

96 In generale, il termine condizionalità si riferisce a uno strumento consolidato di *governance* dell'Unione, il quale, in sostanza, rappresenta un requisito in base al quale tutte le spese dell'UE devono essere conformi a una serie di standard, per cui il loro mancato rispetto comporta il ritiro dei fondi inizialmente destinati. Nelle loro varie forme (ex ante, in itinere, ex post), le condizionalità hanno da sempre caratterizzato i regolamenti relativi ai fondi strutturali. Oltre alla condizionalità macroeconomica, il pacchetto legislativo in vigore prevede, ai sensi dell'art. 19 e dell'allegato XI al regolamento (UE) 1303/2013, quarantotto condizionalità ex ante, fra generali e specifiche per fondi. Per un esame dettagliato si veda Viță V., *Research for REGI Committee. Conditionalities in Cohesion Policy*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018. Ma anche Bachtler J., Ferry M., *Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal-Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy*, in *Regional Studies*, 2015, pp. 1258-1273.

97 Si tratta dell'art. 4 del regolamento (CE) 1084/2006.

98 In retrospettiva, la riluttanza delle istituzioni nell'applicare tali sanzioni, nonostante le manifeste violazioni delle norme in materia di disavanzo in alcuni paesi ammissibili, suggerisce che la condizionalità macroeconomica fosse uno strumento debole, data la discrezionalità concessa alla Commissione e al Consiglio e vista relativa credibilità del Patto di stabilità e crescita nei primi anni del nuovo secolo. Tuttavia, a seguito della crisi e del rafforzamento del quadro di *governance* economica dell'UE, le Istituzioni europee adottarono una posizione più severa, come evincibile nel primo caso di sospensione dei finanziamenti del Fondo di coesione nei confronti dell'Ungheria nel 2012.

del regolamento (UE) 1303/2013.[99] Il primo prevede la riprogrammazione dei Fondi strutturali e, in particolare, la possibilità per la Commissione europea di chiedere una revisione dell'accordo di partenariato e i programmi rilevanti per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese o di altre raccomandazioni del Consiglio relative alla correzione e alla prevenzione degli squilibri macroeconomici, nonché per massimizzare l'impatto sulla crescita e sulla competitività dei fondi in caso di difficoltà finanziarie. Qualora uno Stato membro non adotti misure effettive in risposta alla richiesta di modifica dell'accordo ricevuta da parte della Commissione europea, essa può proporre al Consiglio la sospensione parziale o totale dei pagamenti dei programmi o delle priorità in questione.

Il secondo aspetto riguarda il mancato rispetto delle procedure di *governance* economica a norma degli art. 126-127 del TFUE e di altri regolamenti ad essi correlati.[100] La Commissione europea è tenuta a proporre una sospensione degli impegni o dei pagamenti relativi ai programmi di uno Stato membro quando vengono raggiunte determinate fasi delle procedure di *governance* economica, per esempio quando il Consiglio ha concluso che non è stata intrapresa alcuna azione efficace per correggere un disavanzo eccessivo. Tale proposta si ritiene adottata, a meno che il Consiglio non la rigetti a maggioranza qualificata. Nell'ottica interistituzionale, il Parlamento viene informato in merito all'attuazione di tale articolo e a sua volta può invitare la Commissione ad avviare un dialogo strutturato sull'applicazione dello stesso.[101]

---

[99] Al riguardo si veda anche European Commission, *Guidelines on the Application of the Measures linking Effectiveness of the European Structural and Investment Funds to Sound Economic Governance According to Article 23 of Regulation (EU) 1303/2013*, COM (2014) 494.

[100] In verità, l'art. 23 (9) comprende ben cinque casi in cui la Commissione presenta una proposta al Consiglio riguardante la sospensione degli impegni o dei pagamenti. Il caso appena citato rappresenta la lettera a) di particolare interesse per la trattazione di questo paragrafo. Le lettere b) e c) riguardano i casi in cui il Consiglio adotta due raccomandazioni successive per squilibri macroeconomici ai sensi dell'art. 8 (piano d'azione correttivo insufficiente) e dell'art. 10 (mancata adozione della misura correttiva raccomandata) del regolamento (UE) 1176/2011 sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici. Le lettere d) ed e) riguardano i casi in cui la Commissione concluda che lo Stato membro non abbia adottato misure per attuare il programma di riassetto di cui al regolamento (UE) 407/2010 che istituisce il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, oppure non adempia al programma di riassetto di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

[101] Tale procedura, oltre a raffigurare un voto a maggioranza qualificata inversa, sancisce un chiaro obbligo per la Commissione, seppur essa possiede un certo grado di flessibilità e discrezionalità sulla natura e l'ammontare della sospensione. Tuttavia, nella pratica, l'attuazione della procedura sembra essere ammorbidita rispetto a tale formula giuridica, soprattutto grazie alle pressioni del Parlamento europeo. Una dimostrazione risiede nei casi di Spagna e Portogallo, sui quali si veda Sacher M., *Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link between EU Cohesion Policy and Economic Governance*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2019, pp. 179-193.

Dunque, la normativa per il periodo 2014-2020 ha esteso il campo di applicazione della condizionalità, prevedendo il collegamento con le procedure della *governance* economica dell'Unione. Innanzitutto, vi è ora un effettivo legame con le raccomandazioni specifiche per Paese riguardanti rispettivamente gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri (art. 121 (2) TFUE) e l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione (art. 148 (4) TFUE). Inoltre, la condizionalità macroeconomica si applica per azioni inefficienti connesse a più processi della *governance* economica europea, tra cui la procedura per gli squilibri eccessivi,[102] il piano d'azione correttivo[103] e i programmi di aggiustamento economico,[104] nonché la procedura per i disavanzi pubblici eccessivi (art. 126 TFUE).

Nell'ottica di una riflessione puramente giuridica, è interessante notare come il grado di obbligazione sia stato modificato nella successiva riforma della politica di coesione. In effetti, per quanto riguarda il periodo 2007-2013, nel regolamento (CE) 1084/2006 si afferma che il Consiglio "*may" decide to suspend*, lasciando intendere una possibile proposta della Commissione al riguardo, mentre il regolamento sulle disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 sancisce che la Commissione *"shall" make a proposal*, implicando un approccio totalmente diverso nell'applicazione della suddetta condizionalità. Inoltre, nel primo periodo, il regolamento prevedeva la sospensione esclusivamente degli impegni di pagamento, mentre nel secondo periodo in questione, il regolamento stabilisce la sospensione sia degli impegni di pagamento che dei pagamenti di per sé, sebbene la priorità sia data alla sospensione degli impegni.

Occorre sottolineare la previsione di alcune eccezioni e limiti alla condizionalità stessa. In primo luogo, nel giungere a una decisione in materia, bisogna tenere conto delle condizioni socioeconomiche dello Stato membro interessato, in particolare, il livello di disoccupazione rispetto alla media europea, così come l'impatto sulla sua situazione economica, con particolare attenzione ai programmi di importanza tangibile per affrontare degli aspetti critici in ambito sociale ed economico. Inoltre, tale sospensione è di norma limitata al 50% dell'importo dei programmi interessati e può giungere al 100% solo in caso

[102] Art. 7(2) del regolamento (UE) 1176/2011.
[103] *Ivi*, art. 8(2).
[104] Art. 3 del regolamento (UE) 407/2010, art. 7 del regolamento (UE) 472/2013 e in generale le misure adottate a norma dell'art. 136 (1) del TFUE.

di persistente inadempienza dello Stato membro. Infine, la condizionalità macroeconomica non si applica all'obiettivo di Cooperazione territoriale europea.

Dunque, appare chiaro che tale subordinazione alla condizionalità macroeconomica impone una forte correlazione tra l'erogazione dei fondi e il rispetto delle procedure del semestre europeo, da tenere in considerazione anche nella stesura degli accordi di partenariato,[105] e di conseguenza una subordinazione parametri contenuti nel *six pack* e *two pack,* al trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'UEM e alle altre iniziative ad esse correlate.[106]

Come osservato precedentemente, il rafforzamento della condizionalità macroeconomica è stato motivato dalla contingenza economica e dallo scopo di rafforzare la disciplina del bilancio e la conformità al Patto di stabilità e crescita. In tal senso, l'introduzione della condizionalità macroeconomica è stata giustificata ufficialmente per assicurare che l'efficacia dei fondi non fosse compromessa da politiche macro-finanziarie malsane.[107] Al riguardo, una ricerca econometrica condotta dalla DG ECFIN della Commissione ha sostenuto empiricamente tale argomentazione, asserendo che l'impatto della politica di coesione, così come l'efficacia dei relativi Fondi, risulta maggiore negli Stati membri che conducono politiche macroeconomiche e fiscali sane in termini di bassi livelli di debito pubblico e passività estere nette.[108]

---

105 Effettivamente all'Allegato I (Quadro strategico di riferimento) del regolamento (UE) 1303/2013 recante le disposizioni comuni ai fondi, si afferma che: "Al fine di assicurare la coerenza con le priorità stabilite nell'ambito del semestre europeo, nel predisporre gli accordi di partenariato, gli Stati membri pianificano l'uso dei fondi SIE tenendo conto dei programmi nazionali di riforma e, se del caso, delle raccomandazioni pertinenti più recenti specifiche per ciascun paese adottate in conformità dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE nonché delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, e dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE, secondo i rispettivi ruoli e obblighi. Gli Stati membri, se necessario, tengono inoltre conto delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio formulate sulla base del patto di stabilità e crescita e dei programmi di aggiustamento economico".

106 Al riguardo dei contenuti e delle riforme della *governance* economica sia veda Fumagalli Meraviglia M., *La politica economica e monetaria. Prove di riforma della governance economica e finanziaria*, in Draetta U., Parisi N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 287-344.

107 European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006', COM(2011)0615, p. 9.

108 Tomova, M., Rezessy, A., Lenkowski, A. & Maincent, E., *EU governance and EU funds. testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework*, Economic Papers 510, DG ECFIN, European Commission, 2013, pp. 31-37.

Tuttavia, nel corso dei negoziati che portarono all'adozione del pacchetto legislativo per il 2014-2020, tali disposizioni sulla condizionalità macroeconomica rappresentarono una delle questioni più controverse e ampiamente dibattute.[109] Il Parlamento la contraddistinse come una "linea rossa", senza però trovare il sostegno di altri parti interessate, tra cui gli Stati membri che la criticarono apertamente in sede di Consiglio.[110] Le principali critiche sollevate riguardano: l'inconciliabilità con gli obiettivi di coesione, in quanto le sanzioni macroeconomiche non trovano sussistenza nei riguardi della disciplina della politica di coesione enunciata nel Trattato; la mancanza di parità di trattamento, dato che gli Stati e le regioni meno sviluppate verrebbero colpiti in maniera sproporzionata vista la consistente allocazione di fondi; l'irrilevanza in termini di efficacia, in quanto soltanto i maggiori beneficiari sarebbero indotti a condurre delle politiche economiche prudenti; il pericolo di "doppia incriminazione", dato che un'applicazione rigorosa delle sanzioni è già prevista nei regolamenti del *six pack,* per cui l'introduzione della condizionalità macroeconomica nell'ambito della politica di coesione implicherebbe una doppia pena per la stessa colpa; l'inosservanza del principio di sussidiarietà, in quanto tale articolo assegna alla Commissione la facoltà di richiedere unilateralmente la revisione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi; infine, ma non per importanza, tali disposizione viene ritenuta iniqua dalle regioni.[111] Esse, infatti, come beneficiari dei fondi sarebbero punite a causa del mancato rispetto delle regole di *governance* economica da parte dei governi centrali, sulle decisioni politiche dei quali non possono influire.[112]

L'imminente riforma della politica, come vedremo nei prossimi paragrafi, vedrà continuare tale dibattito. In questo contesto, sarebbe auspicabile riflettere nuovamente sugli incentivi associati alla condizionalità in questione, sul modo in cui si applica agli attori a diversi livelli e sulla sua efficacia.

---

[109] Tokarski P., Verhelst S., *Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added Value or Unnecessary Burden?*, Europen Policy Brief n. 13, Egmont Institute, 2012, pp. 1-10.
[110] Al riguardo si veda Rusca R., *Il negoziato per politica di coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide visti da un Insider*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2015, pp. 137-192.
[111] Begg I., Macchiarelli C., Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., *op. cit.*, pp. 42-45.
[112] Jouen M., *The macroeconomic conditionality, the story of triple penalty for regions*, Policy paper 131, Jacques Delors Istitute, 2015, pp. 3-10.

Prime riflessioni sulla risposta dell'UE alla crisi del 2020

All'indomani della diffusione della pandemia legata al Covid-19, gli Stati europei e le Istituzioni comunitarie si sono trovati ad affrontare il rischio di una profonda e duratura recessione economica, conseguente alle misure di lockdown atte a contenere la diffusione del virus. La risposta dell'UE alla crisi è stata sorprendente e può essere considerata come una combinazione fra solidarietà intergovernativa e gestione dell'interdipendenza, ovvero due fattori creati volutamente con il processo di integrazione[113].

Dopo una prima fase di incertezza che lasciava prefigurare un'ulteriore erosione di reciprocità e mutua cooperazione fra gli Stati membri, già messe a dura prova dall'infausta risposta alla crisi economica e finanziaria, le Istituzioni dell'Unione hanno iniziato a coordinare la risposta a tale shock inaspettato[114]. Difatti, l'intervento europeo si è reso necessario in quanto lo shock simmetrico ha prodotto effetti asimmetrici amplificando le fragilità preesistenti e approfondendo il divario Nord-Sud[115]. In tale contributo, si svolgerà una ricognizione degli strumenti adottati, per poi proporre una serie di riflessioni sulle problematiche attuali e sulle prospettive future dell'Unione.

La gestione europea è stata caratterizzata, sin dall'inizio, da un allentamento senza precedenti di numerosi vincoli normativi a cui si è affiancata la decisione di mobilitare tutti i fondi già esistenti nel bilancio europeo. Il riferimento è in particolare alle deroghe circa le norme sugli aiuti di Stato[116]; alla storica sospensione del Patto di stabilità e crescita per mezzo dell'attivazione della *escape clause*[117]*;* nonché ai due pacchetti denominati *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII e CRII plus), i quali hanno adattato i

---

113 In tali aspetti si è sostanzialmente posta in discontinuità con l'approccio della crisi del debito sovrano europeo. Si veda Saraceno F., *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, LUISS University Press, Roma, 2020.

114 Per una panoramica generale su crisi e fratture europee si vedano: Ferrera M., *L'Unione europea fra crisi, Brexit e pandemia*, in «Il Mulino», Fasciolo (2), aprile - giugno 2021, pp. 10-24; Riddervold M., Trondal J., A. Newome (edited by), *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Palgrave Macmillan, 2021; Giannone D., Cozzolino (a cura di), *Fratture nell'Unione. L'Europa dentro le crisi del XXI secolo*, Mimesis, Milano, 2020; Celi G., Ginzburg D., Guarascio D., Simonazzi A., *Una Unione Divisa. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Il Mulino, Bologna, 2020.

115 Saravalle A., *An Introduction to the Law of Economic and Monetary Union*, Edward Elgard, 2021, p. 182.

116 Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 20 marzo 2020, 2020/C 91 I/01.

117 Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. 20 marzo 2020, COM(2020) 123 final. Domenicali C., *La Commissione europea e la flessibilità (temporale) nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in «federalismi.it», numero (19), 2020, pp. 452-462.

regolamenti sulla Politica di coesione al fine di permettere un riorientamento dei Fondi strutturali e di investimento europei[118].

Tuttavia, tali misure consentivano solo agli Stati membri con maggiori margini di spesa di erogare fondi e rafforzare le strutture nazionali. Difatti, in una sua comunicazione la Commissione sosteneva che la principale risposta fiscale sarebbe arrivata dai bilanci nazionali[119].

A queste misure si sono aggiunti i tre strumenti del c.d. pacchetto di maggio 2020[120]. Si tratta dell'approvazione del c.d. SURE (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), ovvero uno strumento europeo di sostegno temporaneo al fine di contrastare la disoccupazione dovuta alla pandemia, rilevante in quanto primo sostegno alla disoccupazione da parte dell'Unione europea e in chiave addizionale alle risposte nazionali[121]. Inoltre, nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità (MES) è stata istituita una linea di credito, denominata *Pandemic Crisis Support Line* (PCSL), a favore di ciascun Stato membro, con l'unica condizione di destinazione in ambito sanitario[122]. Infine, è stato creato un fondo di garanzia a favore della Banca europea per gli investimenti (BEI), allo scopo di sostenere le imprese per mezzo di finanziamenti[123].

---

118 Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013. Si veda, in particolare, Ottaviano I., *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla Covid-19*, in «Eurojus», Fascicolo (3), 2020, pp. 123-147.

119 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM (2020) 112 Final, 13 marzo 2020, p. 10.

120 Consiglio dell'UE, Report on the comprehensive economic policy responses to the Covid-19 pandemic, 9 aprile 2020, press release. Si tratta di un pacchetto per un totale complessivo di 540 miliardi a disposizione degli Stati membri, attraverso il quale si aumenta il debito pubblico e privato nei confronti dei propri partner politici.

121 Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, GU 2020 L 159/1. In particolare, occorre sottolineare che non si tratta di un assegno di disoccupazione europeo, quanto di un sistema di garanzie basato su prestiti concessi agli Stati membri interessati da parte dell'UE. A tale scopo viene conferito alla Commissione il potere di assumere prestiti per conto dell'UE sui mercati dei capitali. La base giuridica di tale strumento è l'art 122 del TFUE, in cui, come noto, si richiama lo spirito di solidarietà fra gli Stati membri e si prevede la possibilità di adottare le misure appropriate alla situazione socioeconomica, nonché di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di eventi eccezionali che sfuggono al suo controllo.

122 Su tale dibattuto meccanismo si rimanda ad Mangia A. (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, Scholé, 2020.

123Banca europea per gli investimenti, *EIB Board Approves €25 Billion Pan-European Guarantee Fund in Response to Covid-19 Crisis*, press release, 26 maggio 2020.

Nei primi mesi, dunque, la risposta dell'UE non si è discostata eccessivamente dagli schemi consolidati[124]. Tuttavia, ben presto apparve evidente che al fine di rispondere agli effetti asimmetrici di tale crisi fosse necessario un passo ulteriore. Le due alternative erano ascrivibili a una politica monetaria capace di sostenere i Paesi più colpiti, da una parte, o a uno strumento redistributivo, dall'altra.

Inizialmente si è optato per il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) della Banca centrale europea (BCE), in continuità con la politica monetaria non convenzionale inaugurata dalla Presidenza Draghi nel 2012 con il *Quantitative Easing*[125]. L'originalità di tale programma riguarda la flessibilità introdotta al sistema delle *capital key*[126], ponendosi così come un chiaro tentativo di gestire le asimmetrie nell'area Euro per mezzo di un acquisto non simmetrico del debito degli Stati membri.

Infine, la svolta arrivò con l'accordo del Consiglio europeo di luglio per l'istituzione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, ancorato al nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027[127]. Lo strumento *NextGenerationEU* (NGEU) presenta dei tratti talmente

---

124 Si vedano Tesche T., *The European Union's response to the coronavirus emergency: an early assessment*, in « "Europe in Question" Discussion Paper», London School of Economics, Series No.157/2020, June 2020; Contaldi G., *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 2020, pp. 444-460.

125 Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), GU 2020 L 91/1.

126 Tale deroga consente alla BCE di acquistare titoli di Stato senza doversi attenere rigidamente alla allocazione quantitativa tra Stati corrispondente al contributo di ciascuno Stato membro al bilancio della BCE. Si veda Saravalle A., *op. cit.*, pp. 185-187, nonché Schnabel I., *Lessons from an unusual crisis*, speech at the Federal Reserve Bank of New York conference on "Implications of Federal Reserve actions in Response to the COVID-19 Pandemic", October 1st 2021. https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211001~ca589c6afc.en.html (ultimo accesso, 5 dicembre 2021).
Tale iniziativa non poteva che alimentare il noto contenzioso tra la Corte costituzionale tedesca e la Banca centrale europea, di cui le recenti vicende rappresentano l'ultimo tassello. In particolare, il 5 maggio 2020, il *BVerfG* ha dichiarato illegale il *Public Sector Purchase Programe* (PSPP) avviato nel 2015 dalla BCE. Si tratta di una battaglia avviata già nel 2014, che ha visto già diverse pronunce anche della Corte di giustizia dell'Unione europea, riguardante tematiche quali i *conferred powers*, la *no-bail-out clause* e, in ultimo, la supremazia del diritto comunitario. Sebbene tale decisione fosse esplicitamente ed esclusivamente rivolta al PSPP, le motivazioni avanzate e la stessa tempistica rappresentarono un chiaro tentativo di limitare l'attività della BCE in questo contesto pandemico. Al riguardo si vedano Di martino A., *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in «Costituzionalismo.it», fascicolo (2), 2020, pp. 1-58; Pedrini F., *Il cortocircuito dell'interpretazione* ultra vires, in «*DPCE online*», fascicolo (2), 2020, pp. 2827-2843.

127 Il riferimento è al Consiglio Europeo, Conclusioni, 17-18-19-20-21 luglio 2020, EUCO 10/20.
La proposta originale deriva dalla Commissione europea (si veda Comunicazione della Commissione, *il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final), d'insieme alla significativa iniziativa franco-tedesca (*French-German Initiative for a European Recovery from the Coronavirus Crisis*, 18 maggio 2020). Anche il Parlamento europeo si espresse in maniera chiara circa la necessità di coordinare tale strumento con il negoziato sul Quadro finanziario pluriennale (Risoluzione del Parlamento europeo del 15 maggio 2020 sul *nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa*, P9_TA(2020)0124). I documenti appena citati tratteggiavano le fondamenta di un fondo di 500 miliardi, da

innovativi da renderlo una tappa di rilievo per l'integrazione europea, capace di costituire un radicale cambio di paradigma per l'architettura europea e per la sua governance economica[128].

Si consideri, innanzitutto, la dimensione del programma. Il programma si compone di 800 miliardi aggiuntivi ai 1.200 del QFP[129], la cui voce principale è alla rubrica del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, suddiviso in prestiti (360 miliardi) e sovvenzioni (390 miliardi)[130]. La ripartizione fra gli Stati membri si basa su dei criteri indicativi dell'impatto pandemico, mentre il pagamento dopo il 2028 avverrà attraverso il bilancio dell'UE[131]. Pertanto, si tratta di trasferimenti transnazionali con un effetto redistributivo significativo, tale da evidenziare una solidarietà più esplicita rispetto al passato: «da ciascuno secondo la sua capacità fiscale, a ciascuno secondo il proprio bisogno (di investimenti e di riforme)»[132]. Inoltre, il legame con il QFP e la predisposizione di nuove risorse proprie che, in prospettiva, si dovrebbero aggiungere ai trasferimenti dai bilanci nazionali lascia ipotizzare degli auspicati aumenti qualitativi e quantitativi del bilancio dell'UE, di cui il NGEU e il suo orientamento strategico appaiono esemplificativi[133]. Infine, l'emissione di titoli europei e il conseguente disavanzo rappresentano una rottura della logica del pareggio di bilancio

ottenere tramite l'emissione di debito comune, e volto a fornire esclusivamente sovvenzioni. Immediata fu la dura risposta dei c.d. Paesi frugali, i quali proposero la creazione di un Fondo che fornisse esclusivamente prestiti (Non-paper di Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia, *EU support for efficient and sustainable Covid-19 recovery*, 20 maggio 2020). Anche il c.d. gruppo di Visegrad si oppose, principalmente a causa delle nuove regole sul rispetto dello stato di diritto come condizionale essenziale per l'utilizzo dei fondi europei, tanto da opporre il veto nel novembre 2020 (*Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary*, 26 novembre 2020). La letteratura si interrogò circa le soluzioni alternative che avrebbero permesso di garantire il piano di ripresa pur con il mantenimento del veto polacco e ungherese al QFP (si veda S. Merler, F. Nicoli, *EU recovery fund: Beyond the veto*, Ghent Univeristy, Policy and research report 04/2020). Il superamento del veto avvenne nel Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020, così da approvare in via definitiva il QFP 2021-2027 e il Fondo per la ripresa (Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, GU 2020, L 433 1/11, e il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, GU 2020, L 433 I/23).

128 Fabbrini F., *La nuova governance economica europea post-pandemia*, Research paper, in «Centro studi sul federalismo», febbraio 2021.

129 Comunicazione della Commissione europea, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea, 27 maggio 2020, COM(2020)442 final.

130 European Commission, The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU facts and figures, Directorate-General for Budget, 2021-04-29.

131 Dunque, il programma sarà ripagato per mezzo dei trasferimenti degli Stati membri, in proporzione alle proprie dimensioni economiche, e grazie alle nuove risorse proprie che l'UE dovrebbe adottare.

132 Cit. Ferrera M., *L'Unione europea tra crisi, Brexit, e pandemia*, *op. cit.,* p. 20.

133 Nel dicembre 2021 la Commissione ha proposto tre nuove tipologie di entrate per il bilancio dell'Unione: un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, un sistema di scambio delle emissioni e, infine, un sistema di riallocazione dei profitti delle compagnie multinazionali. Commission Communication,The next generation of own resources for the EU Budget, COM(2021) 566; European Commission, Proposal to amend the Decision on the system of own resources of the European Union, COM(2021) 570.

e un orientamento verso obiettivi di natura sociale e ambientale. Di fatti, l'autorizzazione concessa alla Commissione circa l'indebitamento, d'insieme alla possibile introduzione di tasse genuinamente europee, si traducono nella possibilità di attuare politiche sia anticicliche che redistributive[134]. Per di più, si assiste a una parziale condivisione di responsabilità fra gli Stati membri per la linea di indebitamento sui mercati. Dunque, dotando l'UE di una capacità di indebitamento autonoma, tali misure di politica economica adottate appaino come un ribilanciamento dell'asimmetria esistente nell'Unione economica e monetaria (UEM)[135].

Dato che tutte le iniziative fin qui menzionate vengono previste come delle soluzioni temporanee, si pone l'interrogativo su quali scenari si aprano una volta superata l'emergenza pandemica, in particolare se sia possibile immaginare un ritorno allo *status quo ante*, oppure se la nuova architettura possa divenire la nuova regola o almeno influenzare il processo di integrazione in termini di *path-dependence.* Certamente, un adeguamento dell'assetto istituzionale attraverso una revisione dei trattati sarebbe necessario al fine di riassorbire tali mutamenti nella cornice giuridica[136]. Tuttavia, è incerto se nelle condizioni politiche attuali si possano immaginare dei processi evolutivi significativi del processo di integrazione o se, al contrario, il rischio sia quello di generare processi regressivi e dissolutivi.

Tuttavia, il giudizio rimane complesso, sia per i molteplici nuovi e già esistenti strumenti adottati, sia per le conseguenze e scenari futuri. Numerosi sono, infatti, i quesiti che aleggiano soprattutto in merito all'architettura economica dell'UE, che vanno dal futuro del Patto di Crescita e Stabilità agli effetti del consolidamento di piani, pratiche e strumenti attivati dalla Commissione per reperire le risorse finanziarie. D'altro canto, ci si potrebbe chiedere in che misura i vincoli di destinazione dei Piani nazionali di ripresa, ovvero digitalizzazione e transizione ecologica, impatteranno sui sistemi economici e se ciò porti all'affermazione di una politica comune europea di interventi che favorisca la creazione di beni pubblici europei. Al riguardo, sicuramente centrali saranno anche le riflessioni sulla

134 Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.
135 Fabbrini F., *op. cit.*, pp. 14-17.
136 Si pensi a titolo esemplificativo l'art. 310 (1) TFUE che dispone il pareggio di bilancio o alle durevoli misure straordinarie adottate dalla BCE o, ancora, alle conseguenze istituzionali di una vera e propria capacità fiscale dell'Unione.

politica di concorrenza europea, ovvero su quali effetti si avranno da tale espansione della spesa pubblica in termini dicotomi fra concorrenza e sviluppo sostenibile.[137]

Ma soprattutto per un terzo motivo. L'esito complessivo dipenderà, infatti, dagli Stati membri, non più in veste di attori primari del Consiglio, ma come attuatori dei Piani nazionali di ripesa.

Il dibattito riguardante, invece, la politica di coesione per il 2021-2027 iniziò qualche anno prima nel pieno delle osservazioni sulla funzionalizzazione della politica di coesione ad altri obiettivi, ma in particolare nel contesto di un'Europa che, come espresso nella Settimana relazione sulla coesione del 2017, vedeva ancora delle preminenti disuguaglianze territoriali causate dalla crisi economica e finanziaria, situazione che con la crisi pandemica si sarebbe soltanto aggravata. In altri termini, il negoziato, avviato sui tradizionali schemi dicotomi fra "frugali" e "amici della coesione", venne influenzato da due eventi esogeni: la pandemia ma anche la Brexit.

Il regolamento recante le disposizioni comuni[138] presenta cinque obiettivi tematici, contro gli undici della programmazione precedente, dalla forte valenza politica:

- Un'Europa più competitiva e più intelligente;
- Un'Europa resiliente più verde e in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio;
- Un'Europa più connessa;
- Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- Un'Europa più vicina ai cittadini.

In sostanza, tali ampi obiettivi, nella narrativa europea, si legano rispettivamente alla c.d. "doppia transizione" (digitale e verde), al settore delle infrastrutture, alla coesione sociale e, infine, quella territoriale.

---

137 Per una riflessione più approfondita si veda F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti fra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in «Diritto pubblico», Fasciolo (1), gennaio-aprile 2021.

138 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura.

Accanto a questi obiettivi, l'art. 4 par. 3, sancisce che gli Stati membri e la Commissione debbano tenere in conto, in fase di programmazione e di attuazione, delle raccomandazioni agli Stati membri che pervengono nel Semestre europeo. Questo forte richiamo si accompagna al rispetto di principi orizzontali, elencati all'art. 6, quali:

- Diritti fondamentali e della Carta dei diritti fondamentali;
- Principio di uguaglianza tra uomini e donne;
- Principio di non discriminazione;
- Le indicazioni di diritto globale in materia di sviluppo sostenibile sancite nell'art. 11 del Trattato e, dunque, dei principi stabili dall'ONU nell'Agenda 2030, dall'Accordi di Parigi sul clima e in ottemperanza al principio di "non arrecare danno".

Come sottolineato da Manzella G., "emerge, quindi, dall'incrocio tra dimensione verticale ed orizzontale degli obiettivi, una concezione dell'intervento regionale sempre più allineata alle priorità europee in tema di crescita e che vede la leva finanziaria utilizzata per promuove valori centrali nel modello europeo"[139].

Come già sostenuto, si ripresentano le consuete traiettorie legate all'attuazione degli interventi, ovvero semplificazioni amministrative, flessibilità e concentrazione.

Il primo punto è rivolto alla semplificazione di attività di controllo circa l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo da parte delle Autorità di audit e della Commissione stessa, nonché il ricorso alle opzioni di costo semplificate. La flessibilità implica, invece, una maggiore discrezionalità nel trasferimento di risorse fra strumenti finanziari. Infine, le condizionalità ex ante del periodo precedente vengono sostituite dalle "condizioni abilitanti".

Il collegamento con la politica economica, nei termini stabili nel precedente periodo di programmazione, viene ribadito ma con alcune rilevanti modifiche presenti all'art. 15 co. 9 del regolamento. In particolare, si specifica che, nell'ambito della decisione di sospensione dei finanziamenti, debbano essere valutate le condizioni economiche e sociali degli Stati membri e i potenziali effetti sui programmi.

[139] Manzella G., Europa e "sviluppo armonioso", op. cit., p. 132.

In conclusione, il periodo 2021-2027 sarà caratterizzato, sul piano amministrativo-gestionale, dalla necessità di coordinare diverse fonti di finanziamento. Se infatti, in connessione con il *Green Deal* europeo, è stato istituito il Fondo per la transizione giusta[140], sarà il Dispositivo per la ripresa e la resilienza a coabitare con i Fondi strutturali[141].

[140] Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta del 24 giugno 2021.

[141] Per delle prime osservazioni sul tema in ambito euroepo: Ferry M., Kah S., Pursuing positive interactions – within Strucutral Funds and with the RRF, giugno 2021; Koopam G., Cohesion policy ad the Recovery and resilience facility: not just two sides of the same coin, in Journal of the European Court of Auditors, 2022; Studio promosso dal Comitato delle Regioni, Regional and local authorities and the National revocery and resilience plans, 2021; Heinelt H., Munch S. (edited by), EU policymaking at a crossroads: negotiating the 2021-2027 budget, Cheltenham, 2022.

Un primo bilancio

Tabella 1: sintesi e ricostruzione dell'evoluzione della Politica di coesione.

	Contesto	Trattati	% del budget UE[142]	Principali elementi
1965	Primi passi integrazione e interventi regionali nazionali; Boom economico;	Trattato di Roma: Richiamo allo "sviluppo armonioso";	1,4	Istituzione della Banca europea per gli investimenti; Istituzione del Fondo sociale europeo;
1975	Allargamento Regno Unito, Danimarca e Irlanda; recessione;	/	6,2	Creazione del fondo di sviluppo regionale; modello Stato-centrico con valutazione finale CE – quote nazionali
1980	Crisi europea; allargamento Grecia	/	11,0	Inserimento meccanismi fuori quota; operazioni integrate di sviluppo Napoli e Belfast
1985	Allargamento a Spagna e Portogallo	Atto unico europeo, titolo "coesione economica e sociale"	12,8	Programmi mediterranei integrati; sistema a forcelle;
1989-1993	Impegno mercato unico; programma di allargamento (UE12)	/	22,4	Affermazioni principi: programma pluriennale, partenariato, addizionalità e concentrazione; iniziative comunitarie

[142] Dati tratti da Bachtler J., Cohesion policy: where has it come from? Where is it going?, in Journal of the European Court of Auditors, 2022, vol 1., p.10.

1994-1999	Preparazione per moneta unica; allargamento (UE15)	Trattato di Maastricht; Istituzione del Comitato delle regioni; Protocollo sulla coesione economica e sociale;	34,1	Ampliamento delle priorità tematiche; creazione del fondo di coesione; MLG – decentramento delle responsabilità gestionali;
2000-2006	Acceleramento globalizzazione; Allargamento (UE25); moneta unica;	Trattato di Amsterdam e Nizza	34,7	Agenda 2000 e strategia di Lisbona; maggiore enfasi in monitoraggio valutazione, controllo e audit; MLG – modello decentrato a gestione condivisa;
2007-2013	Allargamento (UE28)	Trattato di Lisbona	35,7	MLG – modello decentrato a gestione condivisa;
2014-2020	Crisi economico e finanziaria e crisi del debito sovrano	/	33,9	Maggiori condizionalità; raccordo con Semestre europeo; concentrazione tematica (11 obiettivi); Approccio place-based;
2021-2027	Brexit; New Green Deal; Pandemia Covid-19; Istituzione Dispositivo per la ripresa e la resilienza; Guerra in Ucraina	/	30,8	unica regolamentazione fondi; raccordo con Semestre europeo; cinque obiettivi politici; condizionali abilitanti; Approccio *place based* e gestione condivisa

Fonte: Elaborazione propria e Manzella 2022

Evoluzione della politica di coesione nel sistema europeo

Dalla trattazione fin qui presentata emerge il mutamento e l'evoluzione dell'intervento regionale e del significato stesso di coesione nel corso del processo di integrazione europea e all'interno della costruzione europea. In effetti, agli albori di tale processo, si trattava di un meccanismo compensativo basato su una solidarietà comunitaria, mentre progressivamente la performance economica ha guadagnato maggior rilievo e l'intervento regionale in termini di coesione economica e sociale si è intrecciato con l'effettiva realizzazione del mercato interno, fino a divenire strumento primario per stimolare competitività e innovazione nei territori dell'Unione, legandosi, in maniera sempre più stretta, alla politica economica dell'Unione.

Come evidenziato, i primi anni sono stati caratterizzati da una reticenza degli Stati membri, con la particolare eccezione dell'Italia, per una configurazione comunitaria del tema, così una prima formalizzazione la si può osservare nel 1975 con l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). In questa fase che si chiude con I programmi integrati mediterranei, l'approccio che emergeva era quello di uno strumento compensativo per i possibili effetti negativi dell'integrazione su regioni in ritardo.

Difatti, i Trattati, quali fonti normative primarie del diritto dell'Unione europea, per quasi vent'anni non contenevano riferimenti specifici a un'azione della Comunità in materia. A partire dall'Atto unico europeo, per poi perfezionarsi con il Trattato di Maastricht e con il Trattato di Lisbona, l'Unione si dota di precise disposizioni circa la coesione economica, sociale e territoriale. Si tratta, in dettaglio, dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) nonché del preambolo stesso. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), oltre al richiamo presente all'art. 3, contiene il Titolo XVIII rubricato "coesione economica, sociale e territoriale" contenuto agli artt. 174-178. Infine, si ricorda il protocollo n. 28 specificatamente dedicato.

Ma la produzione giuridica in materia non si risolve soltanto ai Trattati, si sono, infatti, richiamati i regolamenti che a partire dall'istituzione del FESR hanno disciplinato gli interventi finanziari, così come gli atti quali risoluzioni o parere delle istituzioni. Oppure si pensi agli atti atipici quali le comunicazioni della Commissione o i libri bianchi e verdi, o ancora da documenti di lavoro delle istituzioni coinvolte.

Il coinvolgimento di una pluralità di attori è stato un tratto caratterizzante dell'evoluzione nel quadro europeo, tanto che oltre la Banca europea per gli investimenti, si è assistito a un graduale coinvolgimento del Parlamento europeo, fino a divenire codecisore, e di altri organi, quali il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni. Maggiore attenzione meriterebbe la Corte dei conti europea, quale organo ad alta tecnicità, che si è negli anni ritagliato uno spazio non solo sulle tematiche strettamente finanziarie, ma anche su quelle amministrative circa le funzioni di gestione e controllo. Ma il principale mutamento lo si può osservare in termini di suddivisione delle prerogative e competenze fra amministrazione europea e amministrazioni centrali, processo che ha visto l'emergere delle amministrazioni regionali quali soggetti di rilevanza europea e il progressivo coinvolgimento di associazioni e gruppi di interesse.

Sul piano finanziario l'ammontare di risorse dedicate in termini di percentuale sul bilancio totale dell'Unione mostra una tendenza piuttosto evidente. Oggi la presenza di circa 1100 miliardi di euro fra Politica di coesione 2021-2027 e Dispositivo di ripresa e resilienza, inclusa la voce dei prestiti, rappresenta certamente il momento in cui sono stanziate più risorse nella storia dell'integrazione europea. Un momento che rimette al centro del dibattito politico e accademico le tematiche dello sviluppo regionale e della coesione economica, sociale e territoriale.

L'andamento dei divari: sviluppo regionale e convergenza

La convergenza delle regioni meno avanzate, ovvero una loro crescita maggiore rispetto alle regioni più avanzate, dipende, come noto dalle condizioni economiche e tecnologiche, ma anche da quelle politiche e istituzionali. Si può sostenere che, in Europa, tale processo di convergenza sia stato favorito anche da un indirizzo politico generale volto alla riduzione delle disuguaglianze, sia fra le persone che fra i territori, nonché dall'integrazione economica del continente per mezzo di flussi di capitali e di trasmissione delle tecnologie. Pertanto, a livello di Unione europea, è possibile osservare come nel corso del Novecento i livelli di benessere abbiano vissuto una convergenza fra aeree deboli e nuclei centrali.

Negli ultimi anni, tuttavia, l'indirizzo politico si è mostrato più favorevole al ruolo dei mercati e, dunque, le politiche europee hanno sostenuto fortemente la promozione e la tutela della concorrenza, riforme strutturali e la stabilità delle finanze pubbliche.

D'altronde il quadro economico internazionale ed europeo è divenuto più complesso. Si pensi alle trasformazioni dell'economia mondiale e i variegati effetti dell'impetuosa crescita dei paesi emergenti nei confronti delle regioni europee o, ancora a livello europeo, il ridisegnarsi della geografia economica dovuta all'allargamento dell'UE verso i paesi ex-sovietici.[143]

I dati al riguardo dimostrano, fra l'altro, che l'Italia e, in particolare, il Mezzogiorno è la parte dell'Europa con i peggiori andamenti negli ultimi venti anni.[144] Sul caso italiano, che verrà indagato nel dettaglio nella seconda parte di questo studio, Viesti afferma:

"[...] le condizioni affinché possano svilupparsi nuove attività economiche non si determinano spontaneamente soprattutto nelle aree più deboli, ma richiedono attente politiche pubbliche che contribuiscano a crearle. In particolare, azioni per l'infrastrutturazione avanzata, la promozione del cambiamento strutturale delle imprese, il potenziamento dell'istruzione e della ricerca. Ma in Italia non vi sono state: e questo ha contribuito alle difficoltà del paese ed in particolare del Mezzogiorno, data anche la sostanziale assenza di specifiche politiche mirate alla coesione territoriale. Inoltre, l'austerità nella spesa pubblica è stata per molti versi territorialmente selettiva, e ha colpito di più le regioni più deboli, aggravandone le dinamiche economiche e non contribuendo alla riduzione di quei divari civili che in Italia sono maggiori che altrove. [...] Nella storia economica, non ci sono paesi che si sviluppano per caso. Le grandi trasformazioni sono sempre frutto di un lungimirante disegno collettivo, che crea anche le condizioni per far crescere l'iniziativa e l'imprenditorialità privata"

"Complessivamente nei suoi primi decenni l'integrazione comunitaria ha favorito la "macchina della convergenza" fra stati e fra regioni, anche se alla fine del XX secolo l'Europa era ancora leggibile secondo uno schema Nord-Sud, centri-periferie, con forti

---

143 Si guardi Viesti G., Viesti G., *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, 2021(ebook).

144 Lo stesso Viesti sostiene che: *Le trasformazioni internazionali hanno messo in difficoltà una parte rilevante dell'apparato produttivo italiano, più intensamente laddove era più fragile, per specializzazione settoriale, assetti dimensionali, capacità di innovazione; la forte caduta della domanda interna ha penalizzato le attività non esportatrici: entrambe le circostanze sono state più rilevanti nel Mezzogiorno. I mercati internazionali hanno aperto nuove possibilità soprattutto per i produttori di meccanica specializzata, quasi esclusivamente del Nord. La patologia del capitalismo italiano è stata non aver creato nuove attività, soprattutto nell'industria più avanzata e a maggiore intensità di innovazione e in quel vasto ambito dei servizi avanzati cresciuti nelle regioni europee più forti.* Viesti, op. cit.

differenze nelle strutture economiche e nei livelli di sviluppo. Ma con il grande allargamento ad Est il quadro è cambiato radicalmente, sono mutate tanto le dinamiche economiche quanto le priorità politiche dell'Unione e la realtà continentale è divenuta molto più complessa. Essa è leggibile con un più articolato schema Nord-Sud-Est, con una collocazione più problematica per le regioni dell'Europa meridionale. Nella Mitteleuropa è "nato un cuore manifatturiero molto integrato, basato su catene di produzione che hanno legato i paesi dell'Est (ed in particolare quelli Visegrad) con l'economia tedesca e con le altre dell'Europa centrale"[145].

Difatti lo sviluppo regionale dipende da una molteplicità di fattori e, come sopra sostenuto, non esiste un esito predefinito. Certamente sarebbe illusorio credere che le regioni meno sviluppate possano migliorare i loro risultati senza politiche pubbliche che creino condizioni favorevoli e strategie di lungo periodo.

Il caso italiano

L'Italia, in particolare, legò la prospettiva del mercato comune alla soluzione del problema del mezzogiorno. Se tale sfida appariva essenzialmente vinta in termini di legame fra il miracolo economico e la partecipazione alla CEE, si evidenziano seri dubbi circa la capacità dell'Italia di sfruttare l'istituzione della politica di coesione, della quale fra l'altro fu una forte promotrice. Da un lato questa asserzione potrebbe essere dimostrata tramite un'analisi della capacità di spesa sul totale dei fondi assegnati oppure dalle difficoltà riscontrare a tal fine. Dall'altro, le condizioni in cui verte il territorio italiano, in particolare il Mezzogiorno, secondo la fotografia espressa da qualsivoglia indicatore normalmente utilizzato potrebbe avvalorare tale tesi.

Come noto, il problema degli squilibri regionali in Italia, che è stato al centro di più di quarant'anni di intervento straordinario, non vede ancora una sua risoluzione, nonostante l'attenzione europea evidenziata dalle ingenti risorse finanziarie stanziate negli anni.

Resterebbe aperta la questione sul ruolo della pubblica amministrazione a livello nazionale e sub-nazionale. Si parla spesso di una incapacità della pubblica amministrazione italiana

[145] Viesti, op. cit…

di far fronte alle opportunità offerte dall'UE, soprattutto negli anni Settanta e Ottanta, e nel raccordo fra l'UE e la realtà economica e territoriale nazionale. Sul piano normativo, basti pensare ai dati sulle procedure di infrazione, nei quali l'Italia ebbe per molto tempo un indegno primato, oppure appunto nel pieno utilizzo dei fondi strutturali.

È possibile sostenere che venne meno, pertanto, la speranza circa una soluzione per il Mezzogiorno per mezzo del processo di integrazione europea, anche e soprattutto a dispetto delle ingenti risorse arrivate per mezzo della Politica di coesione nel Sud Italia.

Tuttavia, è opportuno sottolineare come la partecipazione al processo di integrazione europea sia stata una opportunità, ovvero la validità della partecipazione a tale processo sia più dipesa dalla capacità degli attori nazionali e locali pubblici o dagli attori economici e sociali di agire in maniera efficace e coerente. Si tratta, dunque, di osservazioni e ipotesi che ricadono più sul piano interno e in termini di analisi fra politica e amministrazione.

Sul piano politico si è osservata la dialettica a favore di un maggiore "europeizzazione" di tale intervento, accompagnato da maggiori prerogative agli organi europei e alla richiesta di un aumento della dotazione finanziaria, da un lato, e una richiesta di "nazionalizzazione", dunque, riducendo la dotazione e rilasciando maggiori compiti alle amministrazioni centrali, dall'altro. Tuttavia, di notevole interesse, a fini di questa ricerca, è attribuibile al piano amministrativo. Si tratta della struttura che può definirsi omogena formatasi nell'ambito dell'intervento regionale e che ha visto l'istituzione di organi di audit, di gestione e di sorveglianza. Inoltre, la tendenza a uniformare le regole e i linguaggi amministrativi che potrebbe aver sviluppato, o ancora tendere a sviluppare, una "cultura amministrativa" di matrice europea in relazione anche alle singole specificità dei contesti sia nazionali che locali.

Inoltre, occorre evidenziare come anche la percezione della politica di coesione in un periodo di difficoltà economica e austerità, abbia ricevuto una maggiore attenzione da parte degli enti locali e regionali in un'ottica di distribuzione di risorse. Sorprende, invece, che tale attenzione sia tradotta in una forte partecipazione a Bruxelles essenzialmente per regioni quali l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la Toscana, grazie alla istituzione di rappresentanze regionali con il ruolo di stabilire rapporti e reti che favoriscano lo sviluppo del territorio. Mentre sul piano interno, sarebbe interessante evidenziare se l'istituzione di

uffici competenti in materia di fondi strutturali abbiano influito o meno sulla struttura amministrativa esistente.

Infine, l'evoluzione dalla programmazione centralizza alle politiche *place-based* è sostanzialmente coinciso con il passaggio dalle politiche industriali nazionali alla politica di coesione dell'UE. In questo percorso sono le regioni e gli enti locali gli attori responsabili della progettazione nell'ottica sia di scelte più vicine ai cittadini e sia di quella fiducia verso tali enti che ha portato alle riforme circa l'elezione diretta delle amministrazioni regionali nonché al radicale incremento di autonomia e competenze. In contrasto con questa logica, dapprima la stesura e poi la gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i cui interventi si sovrappongono a quelli finanziati dai Fondi strutturali, rappresenta una evidente ri-centralizzazione. Difatti, la progettazione del piano, la gestione, il monitoraggio e il controllo sono tutte funzioni accentrate nella Presidenza del Consiglio, nel Ministero dell'Economia e Finanza e negli altri Ministeri quali Amministrazioni centrali titolari degli interventi. In tal senso, si intravedono possibili "conflitti" fra i metodi di gestione fra politica di coesione e PNRR, da ultimo con l'estensione del nuovo sistema di monitoraggio all'insieme dei finanziamenti europei.

PARTE II: IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

> "L'Italiano non dice mai bene di quello che fa il Governo, anche se è fatto bene; però non c'è italiano il quale non affiderebbe qualunque cosa al governo e non si lagni perché il Governo non pensa a tutto."
>
> Giuseppe Prezzolini,
> Codice della vita italiana (1921)

L'attuazione della politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020 ha posto in primo piano il rafforzamento delle capacità delle amministrazioni coinvolte nei processi di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione al fine di mantenere elevate performance non soltanto sul versante dell'avanzamento finanziario, ma soprattutto sull'avanzamento procedurale e quindi sui tempi di attuazione dei Programmi e dei progetti. La rilevanza della questione è stata sancita anche con la predisposizione di un apposito obiettivo tematico, oltre che la previsione, nel Regolamento, della formulazione nell'Accordo di Partenariato di specifiche azioni che lo Stato dovrebbe adottare per rafforzare la capacità amministrazione. Anche per il periodo di programmazione 2021-2027, l'Italia avrà a disposizione ingenti risorse comunitarie per migliorare le proprie pubbliche amministrazioni, sia con l'utilizzo dei Fondi strutturali e relativi strumenti che attraverso le risorse del Dispositivo per la ripresa e resilienza.

In questa sezione si tenterà di indagare il concetto di capacità amministrativa, esplorando tali categorie per comprendere quali elementi riconducano agli insuccessi nell'attuazione della politica di coesione in Italia. Pertanto, ci chiederemo quale sia la rilevanza del cambiamento amministrativo. Inoltre, posto che molti studi dimostrano la forte correlazione fra qualità delle istituzioni e l'utilizzo efficace dei Fondi strutturali, sarebbe utile riflettere su quali siano i metodi per migliorare questa componente così determinante,

in cosa consistano i programmi finanziati al riguardo e quali strumenti siano stati predisposti.

Difatti, l'importanza della capacità amministrativa e, in particolare, quelle delle Istituzioni nazionali e sub-nazionali coinvolte nell'attuazione della politica di coesione, è ormai al centro del dibattito sia accademico che politico-amministrativo. Tale attenzione viene posta essenzialmente dal punto di vista di garantire una buona "performance" nell'accesso ai fondi, nonché nella relativa spesa e attuazione efficiente. Sebbene tale argomento veda la presenza di un'ampia letteratura, alcuni aspetti sembrano ancora poco esplorati.

Tale sezione sarà, dunque, divisa in cinque capitoli. Nel primo verrà delineato una sintetica panoramica del funzionamento della Politica di Coesione in Italia, con una particolare enfasi sui cambiamenti nell'architettura istituzionale e sulle principali criticità osservabile nei diversi periodi di programmazione. Nel secondo, si illustrerà la letteratura prevalente in tema di "Quality of Government" e "Administrative Capacity Building". Nel terzo capitolo si svolgerà una disamina dei programmi e strumenti di rafforzamento della capacità amministrativa recentemente posti in essere nel nostro Paese. In questo contesto, l'analisi verterà su un focus relativo al PON "governance e capacità istituzionale" e ai Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) che hanno caratterizzato la programmazione 2014-2020. Il quarto capitolo affronterà la tematica del ruolo dell'Assistenza tecnica. Infine, nel quarto capitolo, verrà presentato un quadro comparato fra la programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027 e il quadro delineato nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Capitolo IV: Una panoramica sulla Politica di coesione in Italia

Si ritiene utile ai fini del presente lavoro illustrare brevemente il disegno che compone il sistema di relazione fra centri decisionali e centri di spesa nella politica di coesione in Italia. In effetti, il concetto di "quality of goverment", riguarda anche la qualità delle relazioni che caratterizzano la fase decisionale, la gestione delle risorse e i relativi controlli sull'allocazione e sui risultati prodotti. In altri termini, tale concetto riguarda la capacità di stabilire regole di funzionamento interno, di regolare sistemi di relazione e di individuare sanzioni e incentivi. Inoltre, tali aspetti sono strettamente connessi alla tendenza dominante a livello europeo relativa al decentramento territoriale e funzionale, quale strategia per accrescere la legittimazione comunitaria e l'*accountability* nell'ottica della sussidiarietà. Difatti, alla base di questa tendenza vi è l'idea che aumentare la responsabilità dei governi, sia nazionali che locali, generi maggiore efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse.

Come osservato da Domorenok, la capacità amministrativa: *intesa come capacità di governare e indirizzare i processi decisionali si sviluppa quindi su un doppio livello: uno legato al disegno comunitario del policy process e uno interno, legato alla governance delle politiche regionali e locali. Quest'ultimo investe le riforme amministrative e del management pubblico chiamato a gestire le politiche comunitarie, i flussi di spesa e la compliance. [...] Può, dunque, essere intesa come variabile dipendente dalla capacità amministrativa, cioè dall'insieme di meccanismi di funzionamento che agiscono tra gli attori e il sistema di opportunità interne (normative, finanziarie) ed esterne (controlli esterni, altri livelli di governo ecc.), al fine di sviluppare la capacità del sistema di perseguire obiettivi generali di accountability, efficienza ed efficacia*[1].

D'altro canto, l'Unione europea ha costantemente individuato nel rafforzamento delle pubbliche amministrazioni una condizione necessaria per garantire dei buoni risultati della politica di coesione. In tal senso, i Regolamenti che disciplinano i Fondi strutturali contengono regole e criteri relative alle specifiche attività di programmazione, monitoraggio e valutazione, tanto che il loro numero e la rispettiva complessità sono aumentati nel tempo.

In particolare, gli Stati membri hanno provveduto a adeguare le proprie strutture amministrative, al fine di garantire il rispetto delle procedure stabilite dai Regolamenti,

[1] Domorenok E., Righettini M.S., "Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia", Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 2, Agosto 2012, pp. 253-283, cit. p. 255.

ovvero a sviluppare sistemi organizzativi e procedurali volti ad assicurare la correttezza, la regolarità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse. Ciò ha visto una progressiva articolazione dei meccanismi di gestione e controllo dei programmi finanziamenti dall'Unione che costituiscono dei complessi sistemi di bilanciamento e controllo.

Come sostenuto da Casula: *I retaggi dell'"Intervento straordinario" hanno plasmato il sistema italiano di attuazione dei fondi strutturali comunitari almeno fino alla metà del secondo periodo di programmazione: una mera conservazione delle strutture esistenti, piuttosto che un adattamento alle modalità di gestione richieste dai regolamenti comunitari, ha caratterizzato il caso italiano in quegli anni, sia a livello nazionale che regionale. Inoltre, la sovrapposizione del primo periodo di programmazione con l'operatività del Fondo per il Sud non ha consentito una chiara redistribuzione delle competenze tra gli attori nazionali, come raccomandato dai nuovi principi comunitari*[2] *[...] In sintesi, prima dell'avvio del ciclo di programmazione 1989-1993, la politica regionale italiana era stata storicamente caratterizzata da un approccio gestionale che, seppur centralizzato, coinvolgeva una pluralità di attori e utilizzava insoliti meccanismi contrattuali tra Stato e Regioni e tra attori regionali e locali, volti a favorire politiche clientelari*[3].

---

[2] Casula M., *Economic Growth and Cohesion Policy Implementation in Italy and Spain*, International Series on Public Policy, 2020, p. 111.

[3] Sempre in Casula, p. 121, si legge: *Rispetto alla sfida istituzionale, è necessario sottolineare che prima dell'avvio del primo periodo di programmazione era presente in Italia una politica regionale strutturata e consolidata, caratterizzata da un sistema di relazioni intergovernative basato su un dibattito costante tra centro e periferia e dalla presenza di strutture nazionali e subnazionali formalmente incaricate di gestire i piani di sviluppo. Tuttavia, l'esperienza dell'Intervento Straordinario è stata segnata dalla prevalenza di rapporti conflittuali tra attori nazionali e regionali, nonché tra attori regionali e comunali. Inoltre, anche se una struttura di coordinamento centrale è sempre stata presente, un'istituzione con grandi poteri in termini hirschmaniani è venuta meno nel corso degli anni. Inoltre, è stato dimostrato che a partire dalla metà degli anni '80, in diverse regioni è stato avviato un processo di delega delle responsabilità, che ha richiesto una riorganizzazione istituzionale. Tuttavia, come insegna il caso calabrese, questo auspicato cambiamento istituzionale ha incontrato resistenze culturali interne. Infine, diverse regioni meridionali presentavano deficit strutturali di risorse umane e l'obiettivo della professionalizzazione non è mai stato perseguito, favorendo invece il clientelismo nel reclutamento e nell'avanzamento di carriera. Allo stesso modo, in termini strategici, vi era una sostanziale "incoerenza" tra la politica europea e quella interna precedente. Più che da un punto di vista meramente procedurale, essa è stata in larga misura determinata da un sostanziale disallineamento con i nuovi principi della politica europea (Graziano 2004, 2011, 2012): sebbene formalmente propugnato dalla legge n. 717/1965, il principio di programmazione non aveva mai trovato una reale applicazione in Italia, dal momento che gli interventi erano caratterizzati da una marcata frammentazione e dalla mancanza di coerenza con un disegno unitario di sviluppo del Mezzogiorno; il principio di addizionalità non era stato considerato in Italia prima del 1989. Anche se il principio della concentrazione finanziaria delle risorse era presente nella legislazione italiana, non è mai stato realmente applicato. In altri termini, come evidenziano sia la rassegna della letteratura che la mia analisi empirica, la programmazione degli interventi era puramente finalizzata a favorire le politiche clientelari locali.*
L'ingerenza politica sostanziale ha avuto un'influenza indiretta sulla cultura della gestione e del monitoraggio radicata in Italia da decenni e un'influenza diretta sulle pratiche di valutazione che erano prevalenti. L'esperienza pluriennale dell'Intervento Straordinario non ha permesso la professionalizzazione dell'apparato burocratico nazionale e subnazionale: a partire dalla terza fase dell'Intervento Straordinario, l'eccessivo controllo politico ha inibito la consolidazione di una cultura orientata ai processi in Italia.

Le prime fasi dell'attuazione della Politica di coesione in Italia avvengono in un contesto di poca chiarezza circa la distribuzione delle competenze fra le strutture centrali e regionali. A livello nazionale, la gestione della programmazione vedeva il coinvolgimento del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, del Dipartimento per il Mezzogiorno e di Agensud, mentre la gestione finanziaria e il coordinamento degli interventi era affidato al Ministero del Bilancio, al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e all'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE (IGRUE) del Ministero del Tesoro.

In questo contesto, alle difficoltà di gestione dei Fondi, soprattutto nelle regioni del Sud, è corrisposta la necessità di rafforzare un ruolo di controllo da parte degli organi centrali[4]. Ecco che sin da questi primi anni, furono istituiti diversi organismi, che hanno poi caratterizzato il complesso sistema della coesione. Si tratta per esempio della Cabina di regia[5], istituita presso il Ministero del Bilancio e volta alla "efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari nel territorio nazionale e di tutte le risorse finalizzate allo sviluppo delle aree depresse [...], come centro di riferimento delle problematiche connesse ai relativi interventi".

Già in questa fase si registra una caratteristica della programmazione italiana, ovvero la "supremazia" dell'andamento finanziario dei programmi rispetto ai risultati e impatti degli interventi. L'esempio lampante è l'inserimento dei c.d. "progetti sponda"[6], ovvero progetti

Per un approfondimento sul periodo dell'intervento straordinario, anche in ottica comparata con la politica di coesione europea, si veda Martinelli F., "Le Politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi a confronto", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022, pp. 15-71.

[4] Casula (op.cit.) e IsmeriEuropa. (1995). *Evaluation CSF Italy Objective 1 – Executive Summary*. IsmeriEuropa. (2002). *Ex-post Evaluation of the Objective 1 1994–1999 National Report – Italy*.

[5] Con L. 341/1995. Per il periodo di programmazione 2014-2020 si veda L n. 190 del 2014, comma 703.

[6] Prassi avviata con la delibera CIPE del 16 ottobre 1997 Indirizzi per l'armonizzazione e l'accelerazione delle procedure attuative dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea»: «Allo scopo di garantire il proficuo utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie, i soggetti titolari dei programmi [...] procedono ad una ricognizione di tutti gli interventi, comunque attivati a livello nazionale, regionale, locale dai diversi soggetti pubblici e privati e finanziati con risorse nazionali, pubbliche e private, riconducibili, per settore e/o territorio, al programma cofinanziato. [...] Sulla base della suddetta ricognizione, i soggetti titolari dei programmi cofinanziati individuano gli interventi da ammettere a cofinanziamento, previa verifica [...] che siano coerenti con i programmi approvati in termini di: *a*) rispetto degli obiettivi dei suddetti programmi; *b*) ammissibilità degli impegni e delle spese; *c*) rispetto della normativa comunitaria. Le spese relative agli interventi così individuati potranno essere rendicontate nell'ambito dei programmi cofinanziati [...]. I rientri finanziari messi a disposizione dei soggetti titolari dei programmi cofinanziati per effetto della inclusione negli stessi di interventi finanziati con le risorse nazionali, dovranno essere utilizzati per interventi finalizzati al conseguimento degli obiettivi di sviluppo individuati dalla programmazione territoriale e settoriale, in modo da garantire il rispetto del principio di addizionalità delle risorse comunitarie».

già finanziati da risorse nazionali e normalmente in uno stato più avanzato che vengono rendicontati a livello europeo per evitare la perdita di risorse, snaturando così la *ratio* del principio di addizionalità[7]. Tale fenomeno porterebbe più a individuare nei Fondi strutturali un meccanismo di rimborsi di spese già effettuate.

Successivamente, proprio al fine di armonizzare la gestione delle politiche di sviluppo alla programmazione europea e beneficiare al massimo dell'uso dell'intervento regionale europeo, nel 1998, è stata lanciata la c.d. "Nuova Programmazione"[8].

Nell'ottica dell'architettura istituzionale, la principale innovazione fu rappresentata dalla creazione del Dipartimento per lo sviluppo e le politiche di coesione (DPS), con il ruolo di coordinamento delle politiche per il Sud. Al riguardo è stato osservato come l'istituzione del DPS abbia rafforzato il principio del partenariato, ma anche permesso la formazione di una coerente posizione italiana a Bruxelles, capace di condizionare la fase negoziale relativa ai regolamenti sui Fondi strutturali [9].

Con l'avvio della Nuova Programmazione e la stesura del Quadro comunitario di sostegno (2000-2006), si è visto crescere il ruolo delle Regioni nell'ottica della regionalizzazione degli interventi strutturali quale motore di sviluppo[10]. In tal senso la maggior parte delle risorse sono state assegnate a tale livello e le stesse Autorità (gestione, certificazione e audit) sono state collocate nelle amministrazioni regionali. L'istituzionalizzazione di questo nuovo modello a più livelli ha dato il via a processi di contrattualizzazione fra attori centrali e locali, la c.d. "stagione pattizia"[11]. Fra l'altro proprio con la creazione dei Programmi operativi regionali (POR), le Regioni divengono attori primari nella formulazione e attuazione della Politica di coesione, oltre che destinatari diretti di una importante quota dei Fondi.

---

[7] In tal senso, benché si eviti il disimpegno delle risorse, in questi casi, la programmazione originaria viene rivista, modificando spesso le caratteristiche ed esiti degli interventi previsti. Si tratta di una prassi criticata a più livelli, tanto che Viesti (2000) osservi come possa essere considerata un dato di refrattarietà delle amministrazioni nei confronti dei vincoli comunitari, ritenuti spesso delle mere formalità da adattare in funzione delle proprie consuetudini. Il *Rapporto di Valutazione delle Regioni dell'Obiettivo 1 1994-99*, mostra come il valore dei progetti sponda avevesse un peso di circa 30% del totale delle risorse spese (Ismeri Europa, 2002).

[8] A partire dal convegno "Cento idee per lo sviluppo" tenutosi a Catania il 2, 3 e 4 dicembre 1998.

[9] Brunazzo e Piattoni 2004, op. cit.

[10] Sebbene in quegli anni furono segnati dalle teorie di sviluppo legate ai sistemi locali e ai distretti industriali, Prota e Viesti hanno individuato alla base della Nuova programmazione la teoria della «nuova geografia economica». Pertanto, lo schema di policy era piuttosto ampio. Si vedano F. Prota e G. Viesti, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino, 2012.

[11] Per un approfondimento sul punto si veda Sacco E., *Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 2, 2022, pp. 427-456.

Come noto, i cambiamenti governativi influenzano anche l'architettura del sistema di governo della politica di coesione, a partire dall'assetto delle istituzioni nazionali di riferimento. Infatti, nel 2006, il DPS venne collocato al Ministero dello sviluppo economico (MISE)[12]. Al contempo, il segretariato del CIPE è stato posto sotto l'egida della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le criticità riscontrare in queste fasi hanno visto nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 dei tentativi di apportare delle innovazioni di metodo, quali: il rafforzamento delle strutture centrali di gestione; Il rafforzamento della Presidenza per il coordinamento con le Amministrazioni regionali; la creazione di politica di coesione unitaria, ovvero una coerenza fra i fondi europei e quelli nazionali, in particolare il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Sul primo punto, considerando gli scarsi risultati ottenuti, la Commissione europea ha più volte sollecitato l'Italia a costruire un forte presidio a livello centrale[13]. Nonostante queste presse, si è assistito a un indebolimento del ruolo del centro, anche a causa di una progressiva sovrapposizione di competenze[14]. Come sottolineato da Martinelli: *In questa nuova architettura istituzionale lo Stato centrale si configura come semplice «erogatore» di risorse ai governi regionali, piuttosto che come produttore di strategie, beni e servizi pubblici per il Paese, con un ruolo di coordinamento sostanzialmente residuale*[15].

Contrariamente a quanto paventato, la programmazione unitaria ha subito uno smembramento significativo, data la drastica riduzione delle risorse Fondo Aree Sottoutilizzate (poi divenuto Fondo sviluppo e coesione, FSC) verificatasi dal 2008. In pratica, una parte significativa di tale programmazione è stata riprogrammata verso obiettivi non coerenti con le finalità e la destinazione degli interventi di sviluppo[16].

---

12 Secondo Casula lo spostamento del DPS dal MEF al MISE andrebbe inquadrato nel generale tentativo di ridimensionare il ruolo del MEF, date le grandi competenze assegnate, nell'ottica di creare un "equilibrio" fra i vari Ministeri.

13 Richiesta che ha visto l'istituzione della Agenzia per la coesione territoriale nel 2013. Tale evento è stato preceduto da un acceso dibattito tra il governo centrale e quelli regionali, in particolare, circa l'opportunità che le AdG restassero all'interno delle strutture amministrative regionali e circa la possibilità che l'Agenzia si avvalesse di poteri sostitutivi in caso di ritardi o inefficienze.

14 Per esempio, molte prerogative del DPS, ormai incardinato al MISE, sono confluite al Ministero degli Affari Regionali.

15 Martinelli F., op. cit., 2022, p. 50.

16 Camera dei Deputati, *Le risorse per le aree sottoutilizzate nella manovra 2014- 2016*, Roma, Servizio Studi, 2014. In generale, il principio dell'addizionalità è stato spesso disatteso dagli Stati membri. Si veda al riguardo P. Wostner e S. Slander, *The effectiveness of* eu *Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Addictional?*, European Policy Research Paper, Glasgow, n. 69, 2009. In particolare, ciò si è verificato a più battute in Italia, Paese in cui oltre

Come evidenziato da Provenzano G.:

L'operazione di "messa in sicurezza" delle risorse del ciclo di programmazione 2007-2013, pur collocata nell'ambito di un'ampia attività di revisione e riqualificazione della programmazione, anche mediante l'intensificazione dell'assistenza tecnica e la costituzione di vere e proprie task force nazionali nelle Regioni con i programmi più in ritardo, è stata essenzialmente realizzata – di intesa con la Commissione europea e le amministrazioni interessate – grazie all'opera, complessa e non scontata, di definizione di un "Piano di Azione Coesione" (PAC). Il PAC ha rappresentato una vera e propria programmazione parallela, finanziata attraverso un espediente discutibile ma necessario: l'abbassamento della quota di cofinanziamento per i fondi strutturali europei da circa il 50 al 25% nei programmi della Convergenza (con alcune eccezioni e l'aggiunta di altri programmi), in modo da favorire l'utilizzo di quelle risorse europee che rischiavano di rimanere immobilizzate e infine perdute. [...] L'estrema lentezza nell'attuazione del Piano, tuttavia, si è tradotta in una netta riduzione dell'impegno finanziario al Sud. Si è verificato insomma l'incubo peggiore, quello per cui lo stesso meccanismo era stato congegnato: un disimpegno nei fatti degli investimenti (con risorse nazionali) nel Mezzogiorno (pur salvando quelle europee). [...] In conclusione, la programmazione 2007-2013, tra il FAS e il PAC, è stata in parte «smantellata»: la cornice programmatica unitaria per la politica di coesione disegnata dal Quadro strategico nazionale è venuta meno[17].

Sul piano operativo, l'adeguamento all'architettura istituzionale prevista dall'UE ha visto l'assegnazione della gestione dei Programmi operativi ad apposite Autorità di Gestione, le quali si attengono alle indicazioni delle istituzioni volte al coordinamento nazionale. Le Autorità di gestione per i programmi nazionali si ineriscono nei Ministeri settoriali, mentre per i programmi regionali la ripartizione delle competenze avviene a partire dalle Giunte regionali. Parimenti tale struttura riguarda l'individuazione delle Autorità di Certificazione e delle Autorità di Audit. Pur dentro tale disegno di base, si evidenziano diversi

al principio di addizionalità dei Fondi strutturali vige il principio di "aggiuntività" di cu all'art. 119 comma quinto della Costituzione. Sul punto si veda Provenzano G., *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2012. Inoltre, si ritiene utile evidenziare che il Quadro finanziario unico pubblicato dal DPS in quegli anni, ha rappresentato uno strumento essenziale per osservare il rispetto di tali principi, considerando la difficoltà di trovare tali dati.

[17] Provenzano G., op. cit., cit. p. 506-7.

inquadramenti per i singoli programmi circa l'organizzazione e la ripartizione delle funzioni.

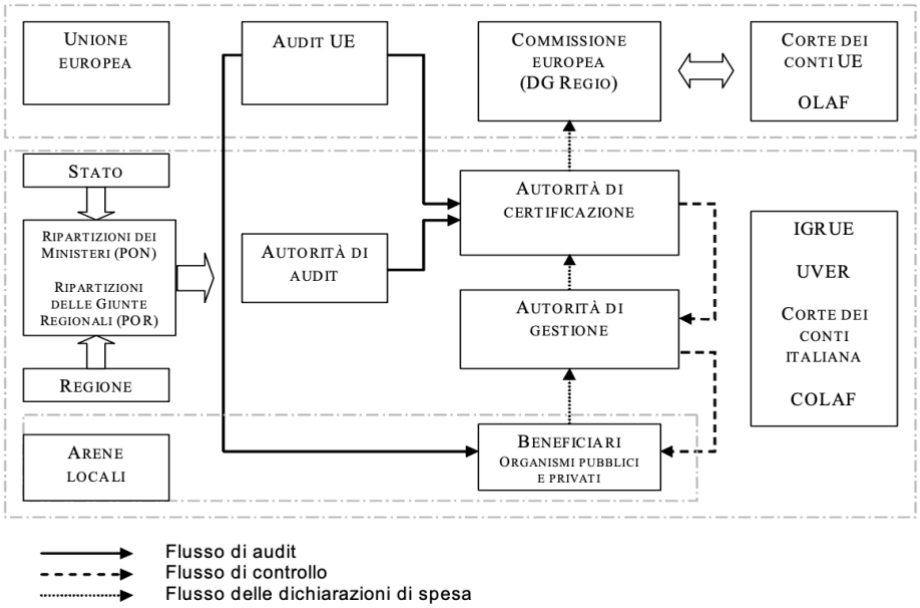
Al fine di prevedere un meccanismo di contrasto a frodi e irregolarità nell'utilizzo delle risorse europee, è stato costituito il Comitato per la Lotta contro le Frodi Comunitarie (COLAF), cui sono affidate funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità. Il Comitato opera a stretto contatto con il Nucleo della Guardia di Finanza per la Repressione delle Frodi Comunitarie, il quale, a sua volta, stipula protocolli d'intesa con Ministeri e Regioni circa le attività di controllo.

Inoltre, rispondendo alle esigenze di rafforzare l'efficacia dei Fondi, il controllo sugli interventi e le conoscenze sugli impatti degli stessi, sono stati istituiti rispettivamente i Nuclei di Verifica e Controllo degli Investimenti Pubblici (NUVEC), nonché il Nucleo di analisi e valutazione per la programmazione (NUVAP)[18].

Oltre agli organismi già menzionati, il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DiPCoe) è oggi la struttura di supporto alla Presidenza del Consiglio dei ministri per la programmazione dei Fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e coesione. In tal senso, nelle sue attività rientra anche il raccordo con le Istituzioni europee e le Amministrazioni sia centrali che regionali.

[18] Al fine di supportare e promuovere la cultura della valutazione, sempre nel quadro della Nuova programmazione, vennero istituiti i Nuclei di Valutazione all'interno delle principali amministrazioni e coordinati dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVAL) operante a stretto contatto con il DPS.

Figura 4: Attori nazionali e flussi di spesa e controllo



Fonte: Domorenok 2012.

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, la CE ha richiesto un forte ruolo del livello nazionale, favorendo così il consolidamento di un nuovo sistema di governo, con un ruolo centrale della già citata Agenzia[19], e interventi mirati sulla capacità amministrativa.

Per ogni Programma operativo viene definito un "Sistema di gestione e controllo" (SiGeCo) in cui vengono delineate processi e procedure della struttura amministrativa. Sebbene, il modello dei SiGeCo risponda all'esigenza di omogenizzare la regia dei flussi finanziari e delle altre attività centrali quali rendicontazione, controllo e monitoraggio e nonostante contribuisca a una maggiore chiarezza dei processi, si innesta nella tradizione dei sistemi di governo nazionali ed è inevitabilmente soggetto all'impatto delle prassi amministrative dei singoli paesi e delle singole amministrazioni. In tal senso, non è detto

[19] Provenzano sul tema: "anche la nuova *governance* della coesione risulta problematica per il lento avvio del processo di riforma che ha interessato una pluralità dei soggetti vecchi e nuovi che, già solo a livello di Stato centrale, saranno chiamati ad operare: il nuovo Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio; l'Agenzia per la coesione territoriale; la «Cabina di regia» che sovraordinerà la gestione del «nuovo» FSC; il Gruppo di Azione coesione per il Pac; il CIPE per la programmazione economica; l'IGRUE presso il MEF che sarà il «gestore unico delle risorse»; e infine la già citata Agenzia «Invitalia». Tale pluralità di soggetti non può che condurre a una farraginosità dell'incrocio delle procedure che deriveranno da ciascuno di essi". Op.cit cit. p 537. Lo stesso autore ripercorre il processo di istituzione della Agenzia per la coesione, sia in base alla normativa (, che allo statuto e primi periodi di operatività. Tuttavia, DL 2023 ha visto già l'abolizione di tale organo.

che l'uniformità del disegno istituzionale e delle procedure produca lo stesso grado di apprendimento.

A seguito di tale adeguamento, che vede il consolidamento del sistema negli anni e una serie di meccanismi volti a garantire l'efficacia, l'efficienza, la regolarità e la trasparenza dei fondi strutturali, quali dati emergono?

Sebbene non vi sia una visione univoca circa i risultati della Politica di coesione, come d'altronde a più riprese evidenziato, i rendimenti economici in termini di convergenza del Sud Italia non sono incoraggianti. Si veda, a titolo informativo, la seguente tabella contente i tassi di crescita medi del PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto) delle Regioni italiane (livello Nuts 2) nonché la posizione nel ranking europeo, tutto in relazione agli ultimi tre cicli di programmazione.

Tabella 2: La convergenza mancata

	Rank (su 242 regioni NUTS2)					Tasso di crescita medio annuo PIL p.c. in ppa			
	ciclo 2000-2006	ciclo 2007-2013	ciclo 2014-2020	2021	*diff. 2021 - ciclo 2000-2006*	ciclo 2000-2006	ciclo 2007-2013	ciclo 2014-2020	2021-2019
Ue27 (2020)						3,9	0,9	2,0	1,7
Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	14	16	17	17	*-3*	1,8	1,7	1,5	0,4
Lombardia	20	26	36	34	*-14*	1,8	-0,1	1,4	1,9
Provincia Autonoma di Trento	21	27	40	39	*-18*	1,3	0,4	1,2	1,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	17	21	41	46	*-29*	2,5	0,0	0,5	0,3
Emilia-Romagna	29	44	50	53	*-24*	1,8	-0,4	1,3	1,5
Lazio	23	34	64	67	*-44*	2,8	-1,3	0,7	0,1
Veneto	38	57	69	74	*-36*	1,8	-0,5	1,3	0,4
Friuli-Venezia Giulia	50	75	86	82	*-32*	2,1	-0,6	1,7	1,1
Liguria	48	62	79	89	*-41*	2,4	-0,6	0,8	-0,2
Piemonte	44	77	89	91	*-47*	2,2	-0,7	1,5	0,9
Toscana	51	75	87	99	*-48*	2,1	-0,2	0,8	-1,8
Marche	80	103	113	114	*-34*	2,7	-1,1	1,2	1,4
Umbria	75	107	131	137	*-62*	1,9	-1,5	1,3	0,9
Abruzzo	115	121	137	142	*-27*	1,5	0,5	0,6	1,2
Basilicata	148	159	162	160	*-12*	1,9	0,0	1,8	2,5
Sardegna	155	160	176	177	*-22*	2,8	-0,1	1,3	1,4
Molise	137	152	178	179	*-42*	2,8	-2,1	1,8	1,4
Puglia	172	187	196	197	*-25*	1,9	-0,2	1,6	1,8
Campania	165	180	197	201	*-36*	2,3	-0,9	1,3	1,5
Sicilia	173	183	203	208	*-35*	2,8	-0,6	1,2	1,1
Calabria	182	195	208	214	*-32*	2,9	-0,4	0,9	1,1

Fonte: Istat 2023 su dati Eurostat[20].

[20] Istat, La Politica di coesione e il Mezzogiorno vent'anni di mancata convergenza, focus statistiche, 13 giugno 2023.

Da questi dati emerge come un processo di convergenza, basato per definizione sulla crescita delle regioni meno avanzate a tassi più elevati delle regioni avanzate, non si sia realizzato nel periodo 2000-2020[21].

In generale, secondo Martinelli: *Le ragioni della riduzione dei divari nel primo periodo (fino agli anni 90) e della ripresa della divergenza nel secondo si possono ricondurre a tre ordini di fattori: in primo luogo, variabili di contesto esterne alla regione, e cioè le tendenze strutturali del capitalismo occidentale, così come il particolare modello di sviluppo e la posizione dell'economia italiana*[22]*; in secondo luogo, l'entità, l'architettura e gli obiettivi dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno; in terzo luogo, fattori endogeni quali la struttura produttiva e le dotazioni infrastrutturali, ma soprattutto alcuni fattori immateriali quali il capitale imprenditoriale, il capitale sociale e quello istituzionale*[23].

I risultati della Politica di coesione andrebbero considerati anche in relazione alle politiche nazionali per il Mezzogiorno, oltre che alle politiche ordinarie. Infatti, il contributo dell'intervento europeo dovrebbe essere aggiuntivo rispetto a quello nazionale. Invece proprio la dinamica sostitutrice potrebbe rilevare il consolidamento dei divari esistenti in vari settori dell'attività pubblica, anche ordinaria. Per i cicli 2007-2013 e 2014-2020, i co-finanziamenti nazionali e la c.d. "programmazione parallela" sono sempre piuttosto consistenti.

[21] Per un'analisi del caso italiano si veda anche Iuzzolino G., Pellegrini G., Viesti G., *Convergence among Italian Regions, 1861-2011*, Banca d'Italia, October 2011.
[22] Tale asserzione è anche avvalorata dalla tabella di cui sopra, considerando che anche le Regioni più avanzate sembrano vivere un percorso graduale di allontanamento dalle Regioni UE della stessa categoria, ovvero dal nucleo centrale europeo.
[23] Martinelli cit. p. 16

Tabella 3: Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013

Dati espressi in milioni di euro (aggiornamento al 30 giugno 2023)

	Risorse UE				Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse PAC)			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	**Totale**	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	**Totale**
A) Fondi strutturali europei (Fondi FS 2007-2013)	23.001,5	4.938,5	-	**27.940,0**	10.759,0	7.082,2	-	**17.841,2**
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	18.735,7	2.253,2	-	**20.988,9**	7.605,5	3.423,9	-	**11.029,4**
Fondo sociale europeo (FSE)	4.265,8	2.685,3	-	**6.951,1**	3.153,5	3.658,3	-	**6.811,8**
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	-	-	846,4	**846,4**	-	-	149,4	**149,4**
C) Piano di Azione Coesione (PAC)	-	-	-	**-**	8.875,6	136,6	-	**9.012,2**
D) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)	-	-	-	**-**	13.745,4	3.455,5	1.533,4	**18.734,3**
TOTALE	**23.001,5**	**4.938,5**	**846,4**	**28.786,4**	**33.380,0**	**10.674,3**	**1.682,8**	**45.737,1**

Fonte: Open Coesione

Tabella 4: Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020

Dati espressi in milioni di euro (aggiornamento al 30 giugno 2023

	Risorse UE				Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse PAC)			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi strutturali europei	34.695,5	13.181,1	-	**47.876,6**	9.040,2	7.949,2	-	**16.989,4**
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	17.799,6	3.742,5	-	**21.542,1**	5.879,1	3.737,8	-	**9.616,9**
Fondo sociale europeo (FSE)	6.852,0	4.354,1	-	**11.206,1**	3.065,4	4.120,7	-	**7.186,1**
Fondo europeo di sviluppo regionale da REACT (FESR REACT)	3.557,2	2.625,1	-	**6.182,3**	36,5	38,0	-	**74,5**
Fondo sociale europeo da REACT (FSE REACT)	6.025,8	1.980,2	-	**8.006,0**	59,2	52,7	-	**111,9**
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)	460,9	479,2	-	**940,1**	-	-	-	**-**
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	-	-	1.136,8	**1.136,8**	-	-	200,7	**200,7**
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD + FEAD REACT)	-	-	870,0	**870,0**	-	-	118,3	**118,3**
D) Programmi Operativi Complementari (POC)	-	-	-	**-**	12.028,6	413,0	64,0	**12.505,6**
E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)	-	-	-	**-**	47.104,5	11.776,1	-	**58.880,6**
F) Risorse ordinarie dedicate alla coesione	-	-	-	**-**	438,2	302,5	10,2	**750,9**
TOTALE	**34.695,5**	**13.181,1**	**2.006,8**	**49.883,4**	**68.611,5**	**20.440,8**	**393,2**	**89.445,5**

Fonte: Open Coesione.

Tuttavia, ciascuno di essi hanno "una sua immotivata specificità, fatta di procedure, tempi e soggetti coinvolti differenti, che non solo apre spazi di incertezza ma soprattutto riduce la portata strategica di un complesso di interventi che doveva seguire obiettivi e principi comuni: coordinamento, complementarità, unitarietà, strategicità[24]".

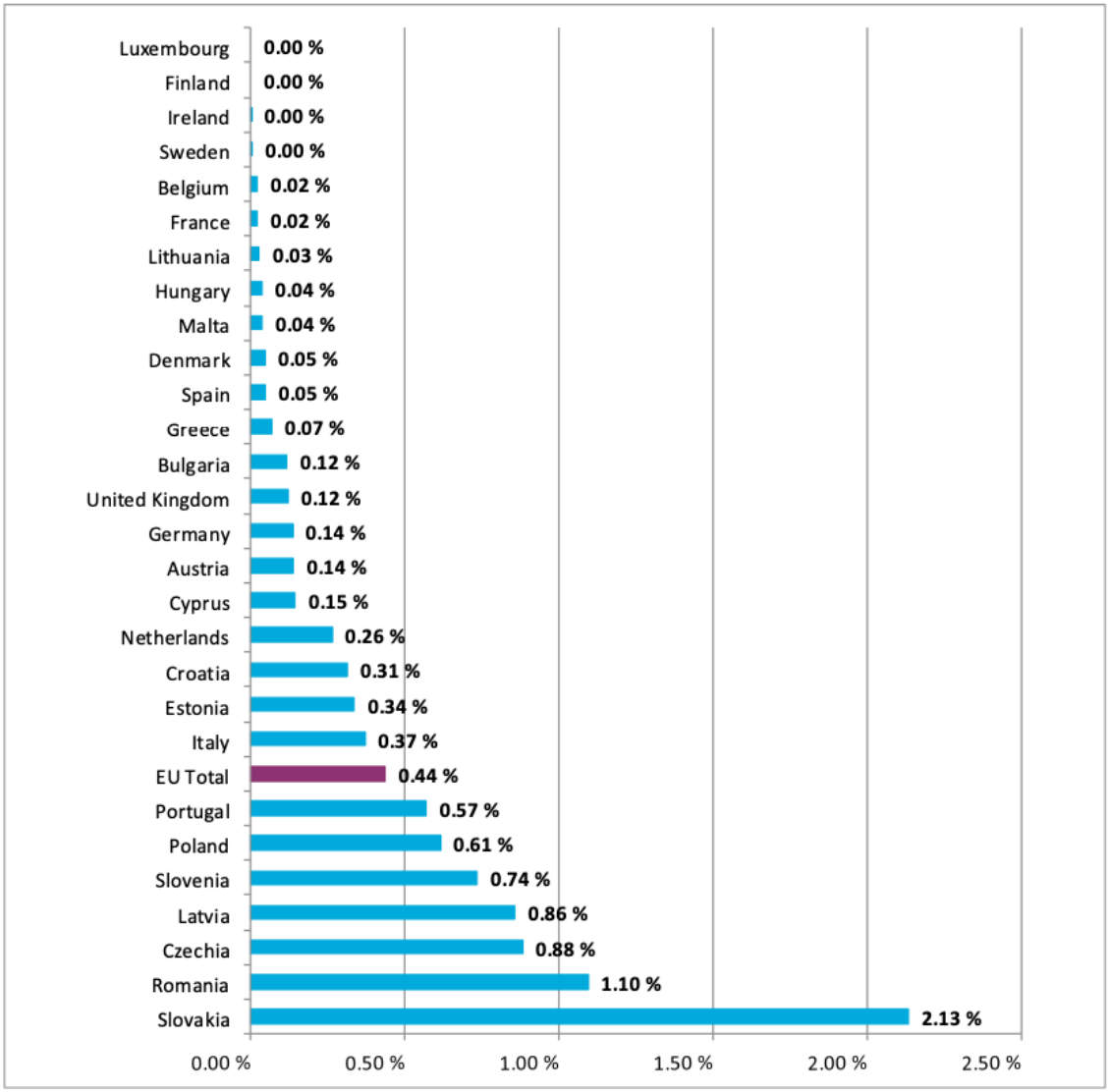
Oltre l'aspetto essenzialmente quantitativo, il quale potrebbe già dimostrare il motivo per il quale la Politica di coesione non sia riuscita nell'intento di sostenere i processi di convergenza del Mezzogiorno, in questa sede si ritiene essenziale riflettere su altre ragioni e aspetti relativi alla realizzazione degli interventi di coesione.

Innanzitutto, oltre la crescente letteratura che individua nei limiti delle classi dirigenti una causa di tale fallimento[25], il dibattito pubblico si è spesso focalizzato sugli sprechi e le frodi nella gestione di tali risorse. Tuttavia, in un contesto in cui si assiste alla moltiplicazione dei controlli, l'Italia non si discosta dalla media europea di irregolarità[26].

Inoltre, i dati relativi alle frodi e alle irregolarità segnalate riveste una duplice funzione. Da una parte, può rappresentare un indicatore di capacità di contrasto, ovvero un aspetto della qualità della tutela degli interessi finanziari dell'UE. Dall'altro, invece, può essere letto come un dato che evidenzia una scarsa regolarità nella gestione delle risorse.

[24] Provenzano G., op. cit p. 538. L'autore evidenzia inoltre che "l'unica forma di unitarietà che rimane è un'unitarietà di carattere contabile, da salutare (comunque) positivamente anche perché assicura l'accesso di tutte le fonti di finanziamento della coesione al sistema di monitoraggio unitario".
[25] Per un'analisi critica di tale aspetto si vedano: Trigilia C., *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2012; Felice E., *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2013; La palla al piede op. cit.
[26] Fra l'altro è utile sottolineare che la definizione di "irregolarità" ha una accezione più ampia e pertanto sono una parte ricadano nella fattispecie di frodi o illeciti.

Figura 5: Frodi individuate e segnalate in percentuale rispetto fondi della politica di coesione ricevuti dagli Stati membri dell'UE nel periodo di programmazione 2007-2013



Fonte: Corte dei conti dell'UE (2019)[27]

Sebbene sia stata osservata una eccessiva attenzione sul lato contabile dell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali, è indubbio che la capacità di assorbimento sia un indicatore dell'adeguamento alla cultura gestione richiesta dall'UE. Eppure, andrebbe tenuto in

[27] ECA, special report "Tackling fraud in EU cohesion spending: managing authorities need to strengthen detection, response and coordination", n 6, 2019. In materia di frodi e irregolarità si veda anche la Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (c.d. "Relazione PIF – 2021"). Per dati specifici sull'Italia, si veda il Rapporto annuale 2021, Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF).

considerazione l'utilizzo dei già menzionati progetti sponda o del c.d. *overbooking*[28], ovvero di prassi che contribuisce a migliorare le performance contabile, ma dai dubbi risultati in termini di qualità e strategicità degli interventi.

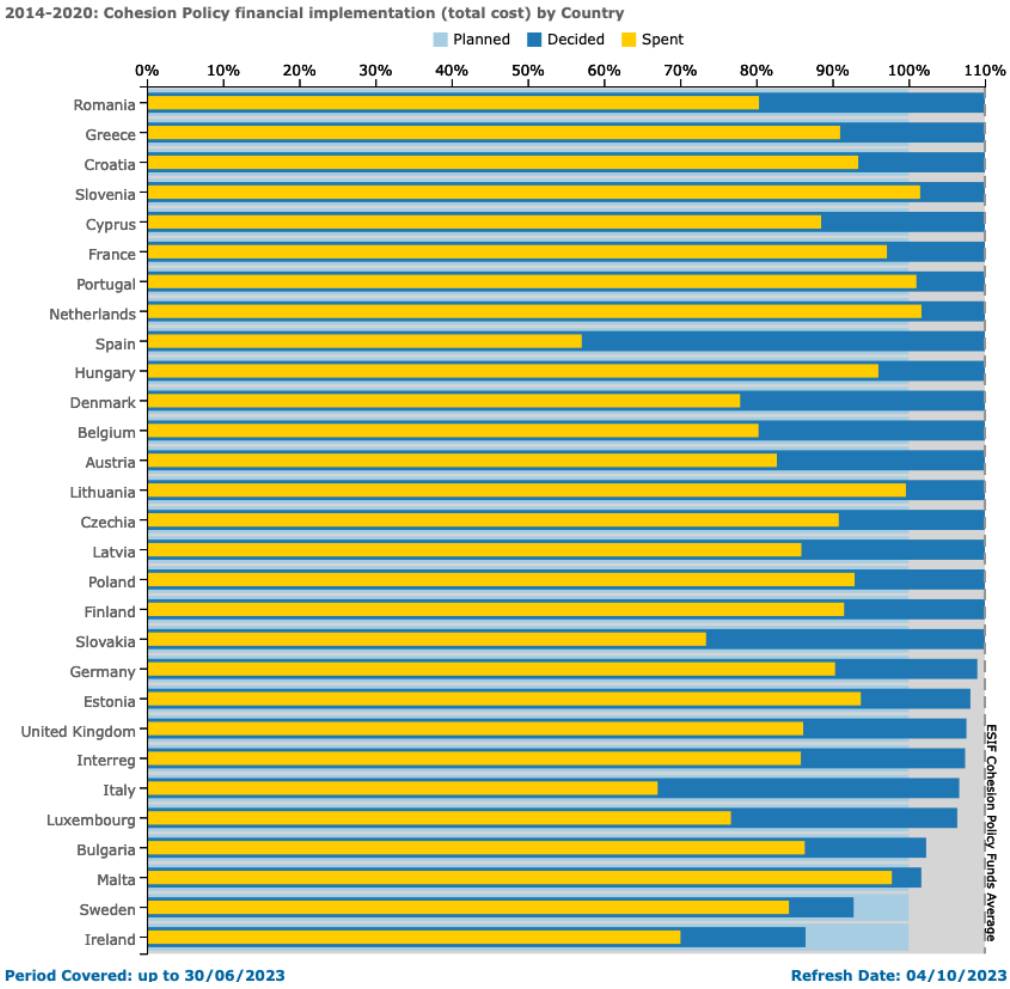
In termini di assorbimento, dai dati si evince che, nei primi due cicli di programmazione, l'Italia si è registrata all'ultimo posto per capacità di spesa relativamente all'Obiettivo 1 (convergenza)[29]. A partire dal 2010, quando si evidenziavano risultati preoccupanti dal punto di vista finanziario nel ciclo 207-2013[30], furono nominate *task force* nazionali per supportare le autorità di gestione, in diverse Regioni del Sud, fino ad arrivare alla stipula di piani di recupero per scongiurare i disimpegni in tre Programmi operativi FESR regionali (Calabria, Campania e Sicilia) e nel PO Trasporti[31]. In generale, la capacità di spesa delle Amministrazione italiane resta complessivamente bassa.

Un quadro del ciclo 2014-2020 viene anche fornito dalla relazione annuale (2022) della Corte dei conti, in cui *auspica che vi sia una vera inversione di rotta nell'attuazione delle politiche di coesione e nella capacità di spesa delle risorse europee, a maggior ragione nel contesto determinatosi a seguito della pandemia. Rimane infatti costante ed è, semmai, accentuata l'attenzione della Commissione UE sulla nostra capacità di realizzare i progetti europei nei tempi previsti e di avere, quindi, una "absorption" più adeguata dei fondi europei assegnati. Ciò premesso, il quadro generale di attuazione finanziaria della programmazione in esame, che si avvia verso la conclusione, pur prendendo atto dei segnali di miglioramento intervenuti, nonostante la situazione di generale criticità dovuta alla pandemia da Covid-19, rispetto alla fase iniziale, non può non destare qualche elemento di preoccupazione*[32].

[28] Si tratta nell'inserimento nella programmazione di progetti per un costo totale superiore al finanziamento europeo, in altri termini una modalità per limitare i rischi di perdita di risorse per criticità che si evidenziano in corso d'opera. Questo spiega i casi di percentuali maggiori del 100% di impegni.
[29] Si vedano i dati delle relazioni SVIMEX 1995, 1997 e 1999.
[30] Alla fine del 2013 era stato speso meno del 50% delle risorse del FESR e alla fine del 2015 meno dell'80%.
[31] Casula, op. cit.
[32] Corte dei Conti, *Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei fondi europei,* approvata con Delibera n. 1/2023 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, cit. p. 280.

Nel complesso, nonostante si rilevino miglioramenti nelle capacità di programmazione degli apparati regionali, la capacità di spesa delle Regioni del Sud rimane sistematicamente minore che nelle Centro-Nord e nelle altre Regioni europee meno sviluppate.

Figura 6: Avanzamento finanziario per Stato membro al 04 ottobre 2023.



Fonte: Open Cohesion data Platform – EU.

Tabella 5: Avanzamento finanziario Programmi operativi nazionali e regionali

Valori in milioni di euro

PO	Tipo	Fondo	PO adottati al 31.12.2022		Dati Banca Dati Unitaria (BDU) al 31.10.2022				Certificazioni ai fini dell'N+3 al 31.12.2022			
									Totale	Solo quota UE		
			Fin. Tot.	Quota UE	Impegni Ammessi	% Impegni	Pagamenti Ammessi	% Pagamenti	Certificato al 31.12.2022	Domandato al 31.12.2022	Av.nto %	N+3 al 31.12.2022
			1	2	3	4 (= 3/1)	5	6 (=5/1)	7	8	(= 8/2)	9
Abruzzo	POR	FESR	275,5	137,8	216,7	78,6%	164,6	59,7%	153,7	109,9	80%	80,0
Basilicata	POR	FESR	550,7	413,0	563,1	102,3%	396,2	71,9%	349,7	288,0	70%	249,8
Campania	POR	FESR	4.113,5	3.085,2	3.299,8	80,2%	2.325,1	56,5%	2.239,5	1.938,4	63%	1.866,1
Emilia Romagna	POR	FESR	481,9	240,9	512,3	106,3%	480,8	99,8%	322,7	160,7	67%	145,7
Friuli V. Giulia	POR	FESR	230,8	115,4	266,0	115,3%	216,8	93,9%	213,4	106,7	92%	69,8
Lazio	POR	FESR	969,1	484,5	883,8	91,2%	732,7	75,6%	636,2	501,8	104%	292,3
Liguria	POR	FESR	392,5	196,3	338,0	86,1%	275,7	70,2%	274,9	137,4	70%	118,7
Lombardia	POR	FESR	970,5	485,2	925,5	95,4%	619,7	63,9%	648,9	502,1	103%	290,9
Marche	POR	FESR	585,4	292,7	535,9	91,6%	295,5	50,5%	288,1	208,2	71%	173,6
PA Bolzano	POR	FESR	144,8	72,4	171,9	118,7%	122,4	84,5%	122,1	61,1	84%	41,2
PA Trento	POR	FESR	92,2	46,1	72,7	78,8%	71,9	77,9%	61,2	45,2	98%	33,2
Piemonte	POR	FESR	965,8	482,9	854,5	88,5%	688,5	71,3%	582,3	432,6	90%	292,2
Sardegna	POR	FESR	931,0	465,5	841,0	90,3%	644,2	69,2%	565,6	430,7	93%	282,5
Sicilia	POR	FESR	4.273,0	3.418,4	3.563,9	83,4%	2.396,6	56,1%	2.387,3	2.116,2	62%	2.067,6
Toscana	POR	FESR	779,0	389,5	858,7	110,2%	653,6	83,9%	605,0	343,9	88%	239,9
Umbria	POR	FESR	412,3	206,1	310,2	75,2%	259,4	62,9%	236,5	175,1	85%	123,9
Valle d'Aosta	POR	FESR	64,4	32,2	71,6	111,3%	57,1	88,7%	51,7	32,8	102%	19,5
Veneto	POR	FESR	600,3	300,2	520,3	86,7%	438,8	73,1%	374,6	239,2	80%	180,4
Calabria	POR	FESR-FSE	2.260,5	1.784,2	1.604,8	71,0%	1.083,9	47,9%	1.359,9	1.168,4	65%	1.077,3
Molise	POR	FESR-FSE	129,0	76,8	130,6	101,2%	82,7	64,1%	86,5	70,5	92%	46,2
Puglia	POR	FESR-FSE	4.450,6	3.560,5	6.247,9	140,4%	3.748,9	84,2%	4.222,2	3.225,6	91%	2.150,1
Abruzzo	POR	FSE	138,5	69,3	129,3	93,3%	87,2	63,0%	86,2	65,0	94%	42,2
Basilicata	POR	FSE	289,6	144,8	202,2	69,8%	151,0	52,1%	142,7	105,5	73%	87,1
Campania	POR	FSE	837,2	627,9	777,9	92,9%	538,1	64,3%	561,8	499,9	80%	374,3
Emilia Romagna	POR	FSE	786,3	393,1	952,3	121,1%	805,1	102,4%	658,1	329,3	84%	235,7
Friuli V. Giulia	POR	FSE	276,4	138,2	266,8	96,5%	236,7	85,6%	229,6	114,8	83%	83,0
Lazio	POR	FSE	902,5	451,3	992,1	109,9%	818,7	90,7%	608,9	462,2	102%	269,0
Liguria	POR	FSE	354,5	177,3	328,8	92,7%	223,1	62,9%	226,0	113,0	64%	106,4
Lombardia	POR	FSE	970,5	485,2	904,6	93,2%	807,3	83,2%	692,9	460,4	95%	290,9
Marche	POR	FSE	288,0	144,0	248,6	86,3%	175,9	61,1%	192,1	120,9	84%	86,3
PA Bolzano	POR	FSE	128,4	64,2	174,5	135,9%	122,1	95,1%	87,7	68,5	107%	41,5
PA Trento	POR	FSE	126,4	63,2	113,8	90,0%	101,3	80,1%	75,2	49,0	78%	32,7
Piemonte	POR	FSE	872,3	436,1	962,3	110,3%	892,2	102,3%	729,4	426,9	98%	260,9
Sardegna	POR	FSE	444,8	222,4	342,8	77,1%	252,5	56,8%	261,9	184,6	83%	132,1
Sicilia	POR	FSE	820,1	615,1	598,5	73,0%	374,2	45,6%	525,1	463,9	75%	366,9
Toscana	POR	FSE	746,4	373,2	685,1	91,8%	629,2	84,3%	597,1	359,7	96%	219,5
Umbria	POR	FSE	237,5	118,8	147,3	62,0%	121,6	51,2%	135,4	103,4	87%	71,2
Valle d'Aosta	POR	FSE	52,6	26,3	55,7	105,8%	44,0	83,5%	29,6	18,1	69%	15,4
Veneto	POR	FSE	764,0	382,0	888,5	116,3%	682,6	89,3%	483,6	371,9	97%	229,9
Cultura	PON	FESR	490,9	368,2	282,3	57,5%	209,8	42,7%	266,6	229,4	62%	222,7
Imprese	PON	FESR	5.544,9	4.526,2	4.628,1	83,5%	3.045,7	54,9%	2.821,9	2.639,1	58%	926,2
Iniziativa PMI	PON	FESR	322,5	320,0	322,5	100,0%	204,6	63,5%	323,5	320,0	100%	203,9
Reti	PON	FESR	2.234,5	1.840,1	2.133,7	95,5%	1.164,2	52,1%	925,2	799,5	43%	783,4
Governance	PON	FESR-FSE	2.490,7	2.247,0	839,6	33,7%	641,8	25,8%	1.676,6	1.618,5	72%	113,7
Legalità	PON	FESR-FSE	666,0	470,3	467,7	70,2%	342,1	51,4%	341,5	315,2	67%	250,3
Metro	PON	FESR-FSE	1.992,3	1.682,8	1.278,3	64,2%	717,1	36,0%	517,3	438,5	26%	147,5
Ricerca	PON	FESR-FSE	2.375,1	2.093,7	1.701,1	71,6%	780,6	32,9%	847,3	765,1	37%	337,2
Scuola	PON	FESR-FSE	4.036,3	2.809,3	3.713,0	92,0%	2.035,1	50,4%	1.749,3	1.352,2	48%	753,1
Inclusione	PON	FSE	1.269,0	916,4	1.234,8	97,3%	612,5	48,3%	612,2	535,2	58%	479,0
IOG (1)	PON	FSE-IOG	2.829,9	2.181,7	1.798,5	63,6%	1.541,3	54,5%	1.794,6	1.498,2	69%	1.473,9
SPAO	PON	FSE	7.904,8	7.202,7	1.757,7	22,2%	1.036,8	13,1%	1.042,9	857,7	12%	-
TOTALI			64.866,1	47.876,6	51.717,6	79,7%	35.149,7	54,2%	35.024,0	27.980,3	58%	18.476,9

Fonte: Dati MEF (BDU) e Agenzia per la Coesione territoriale,[33].

[33] Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e PNNR, *Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020*, 15 febbraio 2023.

Altra causa spesso discussa è quella della frammentarietà di tali interventi. Sul punto ci si limita a segnalare che la stessa sia certamente dovuta alla decentralizzazione dei processi di gestione e decisione sugli interventi deputi normalmente alle Regioni, quindi quale conseguenza diretta della mancanza di un forte ruolo di coordinamento delle istituzioni nazionali o della mancata cooperazione fra le Regioni del Sud[34]. Invero, occorre però considerare che, nella pratica, i piani di sviluppo debbano certamente considerare una molteplicità di ambiti di intervento, per cui sarebbe più interessante osservare la coerenza e la duplicazione fra le varie linee di intervento a livello sia nazionale che regionale. Sul punto Viesti e Luongo chiariscono che: *l'Italia manca di chiare e strutturate politiche in molti ambiti essenziali dell'azione dei fondi strutturali: di una credibile politica di lungo termine delle infrastrutture, al di là di meri, interminabili, elenchi di opere contenuti in provvedimenti come la Legge Obiettivo; di una coerente politica industriale. Ciò significa che spesso la programmazione dei fondi strutturali disegna azioni che mal si raccordano agli interventi nazionali, ovvero che devono impiantare ex novo – con il connesso carico di ritardi ed incertezze – azioni che mancano nell'operatività ordinaria*[35].

Le tematiche appena sollevate, più che a riferirsi alle difficoltà registrate in fase di attuazione, rilevano sulla qualità della spesa e della programmazione. Si tratta di un dibattito recentemente emerso in materia e che ha visto una crescente attenzione all'individuazione di risultati attesi già nel ciclo di programmazione 2014-2020[36] e poi soprattutto con i c.d. "milestone e target" che, come vedremo, assolvono a un ruolo specifico nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e resilienza". Tuttavia, sosteniamo che anche tale nuova impostazione possa tradursi in mera adesione formale o possa essere caratterizzata da approcci astratti senza che si sia una effettiva coerenza dei piani di intervento. Sul punto potrebbe essere utile rilevare se vi siano delle analisi approfondite dei fabbisogni e dei singoli contesti socio-economici oppure se tali processi (a partire dalla stesura dei Piani

[34] D'altronde proprio la mancanza di una visione strategica unitaria in relazione sia alle risorse europee che nazionali (sia aggiuntive che ordinarie) potrebbe essere adotta a causa di tale fallimento. Inoltre, anche la concertazione territoriale potrebbe favorire forme di "intermediazione impropria", ovvero decisioni basate su relazioni fiduciarie che però presentano esternalità negative e asimmetrie informative. Su questi ultimi aspetti si veda P. Barucci, *Mezzogiorno e intermediazione «impropria»*, Bologna, Il Mulino, 2008.

[35] Viesti G., Luongo P, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, cit.

[36] Sul del principio di performance nella Politica di coesione dell'UE si veda il dossier della Corte dei conti europea n. 8 del 20 giugno 2019 "Assicurare la performance nel settore della coesione".

operativi e fino alla rendicontazione di M&T nel PNRR) rivestano dei nuovi riti legati alla difficoltà dei negoziati in sede UE e alle logiche interne al Paese.

Come evidenziato da Spallone R.: *se il ciclo 1994-1999 non ha sortito gli effetti sperati [...] ha comunque avuto il merito di rappresentare un importante volano finanziario di supporto al tessuto sociale, durante un periodo di forte riduzione della spesa pubblica conseguente agli impegni di Maastricht e alla bassa crescita. L'afflusso delle risorse comunitarie (44 miliardi) ha giocato un ruolo fondamentale, seppur non aderente agli obiettivi prefissati, nel contribuire a contenere entro limiti accettabili la spesa destinata allo sviluppo, sostenendo il settore privato e i livelli d'investimento e di occupazione, in un momento di forte contrazione della spesa. Le Regioni del sud, a causa della loro debolezza strutturale, erano quelle che maggiormente soffrivano la crescente rilevanza di un modello di crescita guidato dalle esportazioni, le privatizzazioni di grandi imprese a partecipazione statale e la crescente competitività derivante dal mercato e dalla moneta unica. Dunque, anche se non si è giunti ad un nuovo e diffuso processo di sviluppo, i Fondi strutturali, anche con la loro funzione sostitutiva, hanno probabilmente evitato il peggioramento delle condizioni*[37].

Tale ragionamento potrebbe essere facilmente esteso ai successivi periodi di programmazione e al susseguirsi di crisi che hanno colpito sostanzialmente l'Italia. Tuttavia, pone un problema di base circa l'utilizzo di fondi strutturali per rispondere ad eventi congiunturali.

In definitiva, date le evidenti difficoltà nella spesa dei Fondi strutturali che caratterizzano il nostro Paese, e premesso che il ciclo 2007-2013 e 2014-2020 sono coincisi rispettivamente con la grande crisi economico-finanziaria e con la pandemia, resta essenziale chiedersi se e in che modo vi sia stato un processo di apprendimento. In tal senso, gli aspetti culturali sono particolarmente rilevanti quando si analizzano sia i meccanismi di trasferimento delle buone pratiche tra le amministrazioni coinvolte sia il ruolo che l'Assistenza tecnica ha avuto durante i vari periodi di programmazione.

[37] Spallone R., "La concentrazione della spesa nella programmazione comunitaria. Il trade-off tra qualità e quantità negli interventi nelle Regioni del Mezzogiorno", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 1, marzo 2020 cit. p. 201.

Capitolo V: Pubblica amministrazione, Quality of government e Administrative Capacity Building.

In generale, i concetti di capacità istituzionale e amministrativa riguardano un ampio spettro di caratteristiche strutturali delle pubbliche amministrazioni, le quali hanno un impatto diretto sulla gestione delle politiche e sulla produzione di beni e servizi. Si tratta, in particolare, dei sistemi interni di gestione, delle procedure di monitoraggio e valutazione, ma anche di risorse umane, capacità tecniche e organizzative.

In questo capitolo si cercherà di fornire un quadro concettuale circa la letteratura esistente in materia di capacità amministrativa, nonché di evidenziare le raccomandazioni fornite a livello europeo e gli ambiti di intervento per migliorare tale cruciale aspetto delle politiche di sviluppo nazionali ed europee.

Il Quadro concettuale

Innanzitutto, in letteratura, si distinguono i due filoni principali volti allo studio della capacità amministrativa, i quali derivano dalla cosiddetta "svolta istituzionale" nelle scienze sociali[1]:

- "Quality of government" o "good governance": focalizza il proprio interesse su una vasta gamma di dimensioni, quali la corruzione, l'efficacia amministrativa, lo stato di diritto, il consolidamento e l'accountability delle istituzioni democratiche, fattori che influenzano non solo l'utilizzo delle risorse ma proprio la capacità di ridurre le disuguaglianze nella società. Si fa uso di una serie di indicatori quali i già citati "World governance indicators (WGI) e "European quality of government index (EQI)". L'idea di fondo è che problemi come la corruzione o il clientelismo portano a mercati che funzionano in modo imperfetto e a fallimenti istituzionali. Questi, a loro volta, riducono drasticamente la capacità dei governi di progettare e attuare adeguatamente politiche pubbliche nonché di provvedere alla fornitura di beni pubblici in modo efficiente[2].

[1] Si tratta di un percorso che parte da tre importanti opere di studiosi neo-istituzionalisti, i quali hanno avuto un profondo impatto nel richiamare l'importanza delle istituzioni (March e Olsen, nonché North D.).
[2] Ederveen et al., Fertile "Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", in *International review of social sciences*, 2006, vol. 59, issue 1., pp. 17-42.

- "Adminisrative capacity building (ACB)[3]": in questo caso l'attenzione ricade su un mix di efficacia-efficienza amministrativa e considera diversi fattori di contesto. In questi studi, la capacità amministrativa viene discussa, come vedremo, in termini di capacità di assorbimento, ma sotto profili diversi e viene definita come la "capacità delle istituzioni di gestire la politica dei Fondi strutturali secondo le proprie regole e procedure"[4].

La letteratura statunitense ha da tempo riconosciuto il ruolo della capacità amministrativa in ambito federale e, dunque, in un'ottica di relazioni intergovernative[5] e tale aspetto viene costantemente ribadito in diversi rapporti dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)[6]. Tale concetto, coniato principalmente nell'ambito della cooperazione internazionale, si evoluto nel tempo (tabella 5).

[3] Per una panoramica su questi studi e metodologie di analisi si veda Batchtler and al. "Administrative capacity bulding and EU cohesion policy: literature review, European Policies Research Centre, 2015.
[4] Milo 2007, *op. cit.*, p. 56.
[5] Carley S., Nicholson-Crotty S., Fisher E.J., "Capacity guidance, and the implementation of the American Recovery and Reinvestment Act", in *Public administration Review*, 2015, 75 (1), 113-125.
[6] Si vedano i seguenti: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2013). Investing together: Working effectively across levels of government (OECD Multi-Level Governance Studies). OECD Publ.; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). Recommendation of the Council on effective public investment across levels of government.; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016); Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2018). Rethinking regional development policy-making,OECD Publ.

Tabella 6: evoluzione dei termini e temi dello sviluppo

Termine	Periodo di sviluppo	Significato associato
Institution-building	1950-1970	Obiettivo di dotare i Paesi in via di sviluppo di un set base di istituzioni pubbliche; progettazione e funzionamento di singole organizzazioni; Modelli importati dai Paesi sviluppati;
Devolpment management	1970-1980	Interventi diretti su gruppi target precedentemente trascurati; Attenzione verso sistemi di erogazione dei programmi pubblici; Nascita dello sviluppo incentrato sul personale.
Capacity devolpment	1980-1990	Emerge il tema della sostenibilità e allontanamento dall'attenzione dai singoli progetti; Attenzione allargata al livello settoriale (governo, ONG, privato) includendo le reti e l'ambiente esterno; Sottolineata l'importanza della ownership e del processo; Agenzificazione;
Capacity building	2000-2020	Progressivo interesse a livello UE; Attenzione alle performance; Focus su attività di coordinamento e regolamentazione.

Fonte: Elaborazione propria e Lusthaus, Adrien, Perstinger 1999

Tale percorso può essere suddiviso in alcune tappe. Innanzitutto, negli anni Cinquanta, con l'espansione del "welfare", le Amministrazioni acquisiscono maggiori compiti di gestione di infrastrutture e servizi tali da richiedere forme di "institution-building" e "institutional development. A partire dagli anni Settanta, nel contesto dello shock petrolifero e della stagflazione, le Amministrazioni dovettero affrontare quel trade off fra uguaglianza ed efficienza di fronte a problematiche nuove rispetto alla crescita economica che aveva caratterizzato il periodo precedente. Come noto, a partire dagli anni Ottanta, le Amministrazioni videro una progressiva espansione dei modelli aziendalistici del New Public Management incentrati sulla separazione delle funzioni di programmazione, gestione e controllo dalle funzioni operative di implementazione ed esecuzione, sulla frammentazione delle burocrazie verticali attraverso la creazione di unità amministrative autonome (agenzie), sulla decentralizzazione, sull'uso sistematico dei meccanismi di mercato (concorrenza tra attori pubblici e con il settore privato, individualizzazione degli incentivi, outsourcing), sulla tentativo

[7] Lusthaus C., Adrien M., Perstinger M., "Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evalutation", in *Universalia Occasional Paper* No. 35, September 1999, p. 2.

di trasformare la struttura gerarchica dell'amministrazione, aumentando le responsabilità e l'autonomia dei manager pubblici, ma anche sull'introduzione della gestione per risultati, ovvero sul raggiungimento di obiettivi e la misurazione-valutazione delle prestazioni. In tal senso, nascono standard di prestazione per monitorare, valutare e comparare le politiche pubbliche. Tuttavia, tali interventi possono essere ricondotti all'approccio del "roll back the State", volto a ridurre il ruolo e l'ampiezza del settore pubblico.

Nell'ultimo ventennio, la capacità amministrativa assume un connotato quale valore essenziale e necessario per fronteggiare le crisi contemporanee, a seguito di processi di riforma del settore pubblico, che per i critici, hanno minato la capacità di governo degli Stati: l'esternalizzazione, la privatizzazione e la dilazione dell'apparato amministrativo hanno potenzialmente ridotto la capacità dello Stato di guidare l'economia, rafforzando la dipendenza dal settore privato e aumentando la possibilità di fallimento delle politiche. In questo contesto, emerge una particolare enfasi sui processi di "capacity bulding" volti generalmente a potenziare le capacità di erogazione, coordinamento, regolamentazione e analisi delle pubbliche amministrazioni[8].

Non sorprenderà che, nell'ambito della politica di coesione dell'UE, siano molteplici gli studi sulla qualità delle istituzioni. Si tratta essenzialmente di studi che dimostrano l'impatto della "quality of regional goverment" sulle performance economiche[9], nonché sull'accesso e l'utilizzo dei Fondi strutturali[10]. Inoltre, tale letteratura incorpora sempre di più le analisi tipicamente politologiche sulle dinamiche di voto, la legittimità delle autorità regionali e il suo

[8] Lodge M., Wegrich K., *The Problem solving capacity of the modern State. Governance challenges and administrative capacities*, Oxford university press, Oxford, 2014, pp. 1-24.

[9] Muringani, J., Dahl Fitjar, R., & Rodríguez-Pose, A., "Decentralisation, quality of government and economic growth in the regions of the EU", *Revista de Economía Mundial*, 2019, 51, 25–50; Rodríguez-Pose, A., "Do institutions matter for regional development?" *Regional Studies*, 2013, 47(7), 1034–1047; Rodríguez-Pose, A., & Di Cataldo, M., "Quality of government and innovative performance in the regions of Europe", in *Journal of Economic Geography*, 2015, 15(4); Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E., "Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of Cohesion expenditure in European regions", in *Regional Studies*, 2015, 49(8), 1274–1290; Rodríguez-Pose, A., & Ketterer, T. "Institutional change and the development of lagging regions in Europe", in *Regional Studies*, 2020, 54(7), 974–986.

[10] Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M., "Absorptive capacity and the growth and investment Effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects", in *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013, 5(4), 29–77; Crescenzi, R., Giua M., "The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?", in *Environment and Planning* A, 2016, 48(11), 2340–2357; Hagemann C., "How politics matters for EU funds' absorption problems - A fuzzy-set analysis", in *Journal of European Public Policy*, 2019, 26(2), 188–206; Surubaru N., "Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13", in *Regional Studies*, 2017, 51(6), 844–856; Tosun, J., "Absorption of regional funds: A comparative analysis", in *Journal of Common Market Studies*, 2014, 52(2), 371–387; Terracciano, B., & Graziano, P. R., "EU Cohesion Policy implementation and administrative capacities: Insights from Italian regions", *Regional & Federal Studies*, 2016, 26(3), 293–320.

rapporto con i governi centrali, nonché le dinamiche dell'euroscetticismo e l'abilità dell'UE di essere "vicina ai cittadini" così da maturare una maggiore fonte di legittimità. La stessa Commissione europea riconosce non solo il legame fra la capacità delle amministrazioni e la soddisfacente realizzazione di obiettivi di policy[11], ma anche che la scarsa qualità istituzionale, dati gli effetti sulle decisioni di investimento, rappresenta uno dei fattori che spiegano la debolezza delle regioni meno sviluppate e, pertanto, richiede appositi investimenti volti a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni[12].

Più recentemente alcuni autori si sono chiesti in che misura la qualità delle istituzioni influenzi la *performance* amministrativa nell'attuazione della Politica di coesione nel complesso delle regioni europee[13].

Molteplici sono i dati comparativi sulle amministrazioni che possono essere usati per misurare la performance amministrativa. Si pensi al *World Governance Indicators*; *Managament capacity index do Hammershmid et al 2014*[14]; *OCSE sustainable governance indicators*; *Gothenburg university Quality of government expert indicators*; *European quality of government* index (per quest'ultimo si osservi la seguente figura).

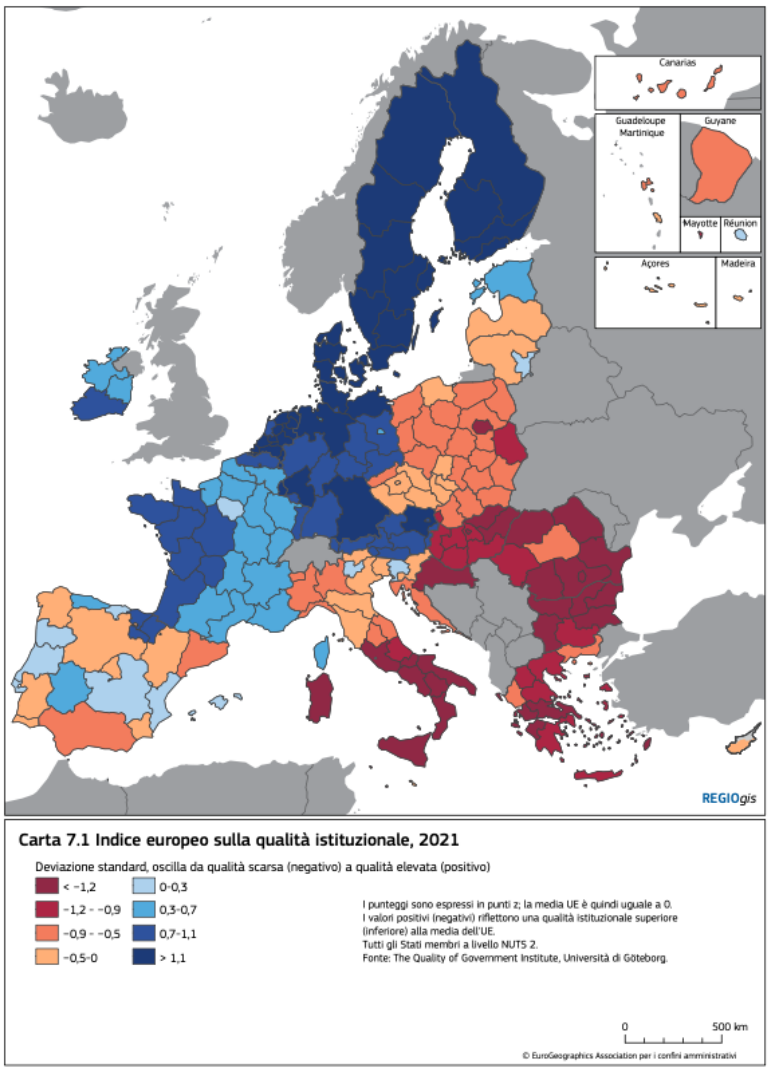
[11] Le relazioni sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea hanno sempre dedicato capitoli alla "buona governance", in cui si sostiene come questa influenzi l'impatto economico e gli effetti attesi di tali investimenti: European Commission. (2014a). Investment for jobs and growth; Promoting development and good governance in EU regions and cities (Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion). Publications Office of the European Union. European Commission. (2014b). Guidance fiche performance framework review and reserve in 2014–2020 (May). DG REGIO. European Commission. (2017). My region, my Europe, our future: Seventh Cohesion Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Publications Office of the European Union; European Commission. (2018). Good governance for Cohesion Policy: Administrative capacity building, Directorate-General for Regional and Urban Policy; European Commission. (2022). Cohesion in Europe towards 2050 (Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion). Publications Office of the European Union. European Committee of the Regions. (2018). Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance.

[12] European Commission, *Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report,* (2017) 132 final, pp. iv-v.

[13] Fra questi si ricorda Mendez C. Bachtler J., "The quality of goverment and administrative performance: explaining Cohesion policy compliance, absorption and achievements across EU regions", in *Regional studies*, 2022. Questo studio sulla base dei dati sulla qualità del governo raccolti dall'Istituto di Göteborg e sulla performance amministrativa del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel periodo 2007-13, stima dei modelli di regressione per 173 regioni europee volti a esaminare l'impatto della qualità del governo sulle tre dimensioni della performance amministrativa.

[14] Hammerschmid G., Štimac V. & Wegrich K., "Management capacity and performance in European public administration", in Lodge M., Wegrich K., *The Problem solving capacity of the modern State. Governance challenges and administrative capacities*, Oxford university press, 2014, pp. 105-126.

Figura 7: Indice europeo sulla qualità istituzionale 2021



Fonte: Ottava relazione sulla coesione, Commissione europea, 2022.

Tuttavia, in assenza di una contestualizzazione effettiva, tali dati possono essere del tutto demoralizzanti o oggetto di strumentalizzazioni. Inoltre, sebbene permettano di ricondurre delle amministrazioni in statistiche e graduatorie, non rilevano dal punto di vista operativo anche a causa di diverse variabili utilizzate e dell'assenza di un concetto univoco di capacità amministrativa che non permette di consolidare una metrica condivisa.

Si possono osservare, a tal proposito, tre dimensioni di *performance* amministrativa che costituiscono degli obiettivi chiave dell'attuazione della Politica di coesione, i quali vengono usati sia a livello nazionale che comunitario per rendicontare l'efficace gestione delle risorse

di tale politica e risultano essere oggetto di dibattito in varie istituzioni e organismi dell'UE. Si tratta di:

1. assorbimento tempestivo dei finanziamenti;
2. regolarità della spesa e della gestione dei relativi programmi;
3. raggiungimento degli obiettivi perseguiti, in particolare quei targets specificati e monitorati a livello di programma[15].

Occorre innanzitutto rilevare come principalmente la prima dimensione sia stata oggetto di ricerche e come, d'altronde, sia la principale componente del dibattito pubblico sull'utilizzo delle risorse europee e sulla capacità (o incapacità) amministrativa delle Pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno[16].

L'analisi comparativa di queste tre dimensioni, come sottolineato da alcuni dei principali ricercatori in materia, consentirebbe di riflettere circa i rapporti fra queste dimensioni[17]. Inoltre, comprendere come e in che misura la qualità delle istituzioni porti al successo o al fallimento della Politica di coesione potrebbe, idealmente, suggerire riflessioni tecniche a supporto delle Amministrazioni titolari.

Una serie di studi quantitativi condotti in materia di assorbimento finanziario è giunta alla conclusione che esista un legame positivo fra la capacità amministrativa e l'assorbimento. Ciò

---

[15] Come suggerito da Mendez C., Bachtler J., op. cit,: *L'assorbimento dei finanziamenti e il raggiungimento degli obiettivi di risultato sono i prerequisiti per ottenere gli impatti a lungo termine dei finanziamenti dell'UE, e il rispetto dei requisiti legali contribuisce a una sana gestione finanziaria ed evita i ritardi negli investimenti derivanti dalle sanzioni". Tali dimensioni vengono utilizzata dalle Istituzioni europee per monitorare la performance amministrativa (si pensi alle relazioni annuali sull'esecuzione del bilancio dell'UE pubblicate dalla DG Bilancio; nella procedura sulla legittimità e regolarità della spesa dell'UE (sulla base delle relazioni annuali della Corte dei conti europea). In particolare, con il tasso di assorbimento si misura la performance di spesa dei programmi, osservando la percentuale dei finanziamenti erogati dalla Commissione europea rispetto alla dotazione finanziaria totale di ciascun programma operativo. La seconda dimensione richiamata riguarda invece la conformità (compliance) in termini di regolarità e legalità della spesa, come sancito dai Trattati e dai Regolamenti finanziari per proteggere gli interessi finanziari dell'UE da errori amministrativi nella gestione finanziaria. La terza, invece, consiste di indicatori di realizzazione e di risultato per tipologia di intervento e di programma.*

[16] Solitamente le cause dei fallimenti di capacità amministrativa sono attribuite alla mancanza di competenze o l'insufficienza del personale, alle carenze nei sistemi di gestione, allo scarso coordinamento tra i diversi enti, alla non corretta attuazione delle norme, fra cui gli aiuti di Stato, nonché all'uso disomogeneo delle tecniche di lotta alla corruzione e ad altri usi irregolari dei finanziamenti UE. Per un'analisi di tali aspetti in ambito vedano Fazekas, M., & Czibik, A., "Measuring regional quality of government: The public spending quality index based on government contracting data", in *Regional Studie*s, 2021, 55(8), 1459–1472; Hagemann, C., "How politics matters for EU funds' absorption problems – A fuzzy-set analysis", in *Journal of European Public Policy*, 2019, 26(2), 188–206.

[17] Si veda in particolare Bachtler, J., & Ferry, M., "Conditionalities and the performance of European Structural Funds: A principal–agent analysis of control mechanisms in European Union Cohesion Policy", in *Regional Studies*, 2015, 49(8), 1258–1273.

è avvenuto, in particolare, in due studi su regioni italiane[18] e in diverse analisi sugli Stati dell'Europa centrale e orientale[19].

In definitiva, tale letteratura dimostra la necessità di politiche di sviluppo regionale che contribuiscano alla costruzione di capacità amministrativa a partire dagli stessi strumenti e programmi finanziati dall'UE. In effetti, è stato riscontrato che le differenze regionali nella qualità del governo incidono su un'ampia gamma di risultati socioeconomici, tra cui la realizzazione e l'efficienza degli investimenti pubblici.

In tal senso, la qualità delle istituzioni sarebbe un fattore determinante[20] per la grande maggioranza delle regioni, tanto che un maggiore ammontare di spesa per la coesione porterebbe solo a un miglioramento marginale della crescita economica, tranne nel caso in cui la qualità delle istituzioni non venga significativamente migliorata[21]. Tale asserzione viene anche confermata da un recente studio basato su stime econometriche, per il quale i guadagni in termini di PIL generati dagli investimenti dei Fondi strutturali possono essere notevolmente incrementati da miglioramenti nella qualità del governo[22].

Tale dato, dalle notevoli implicazioni per le politiche di sviluppo europee e nazionali in materia di divari territoriali, suggerisce che l'impatto della politica di coesione possa essere potenziato in modo sostanziale promuovendo, quale parte della politica stessa, il miglioramento della qualità delle istituzioni. La rilevanza di quanto premesso emerge anche nell'ottica del periodo di programmazione 2021-2027 e dalla contemporanea attuazione dei fondi strutturali e del dispositivo per la ripresa e resilienza.

Tuttavia, questi studi si concentrano essenzialmente sugli *outcome*, misurati in termini di capacità di assorbimento delle risorse e impatto sulla crescita economica, lasciando inesplorate

---

18 Si tratta di due noti studi condotti rispettivamente da Milio S. e da Terraciano e Graziano.

19 Si pensi a Kersan-Škabić, I., & Tijanić, L. "Regional absorption capacity of EU funds". *Economic Research*, 2017, 30(1), 1191–1208; Tiganasu, R., Incaltarau, C., & Pascariu, G. C. "Administrative capacity, Structural Funds absorption and development. Evidence from Central and Eastern European countries", *Romanian Journal of European Affairs*, 2018; 18(1), 39–59; Bachtler, J., Mendez, C., & Oraže, H., *From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in Cohesion Policy*, "European Planning Studies", 2014, 22(4), 735–757.

20 Nel complesso, la maggior parte della letteratura evidenzia che la qualità del governo locale è un fattore fondamentale per la crescita economica. I risultati mostrano che i fondi di coesione europei hanno avuto un effetto positivo e significativo sulla crescita economica regionale a livello europeo..

21 Rodríguez-Pose e Garcilazo, "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions", in *Regional studies*, vol. 49, issue 8, 2015, p. 1288.

22 Barbero J., Christensen M., Conte A., Lecca P., Rogriduez-Pose A., Salotti S.., "Improving the Governement Quality in the Regions of the EU and its System-wide Benefits for Cohesion Policy", *in Journal of Common Market Studies*, 2022, pp. 1-20.

parti rilevanti della tematica circa specifici dimensioni che ne influenzano la portata come il sistema politico-amministrativo e lo specifico contesto, o ancora non forniscono elementi per comprendere come migliorare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni.

Come sottolineato da Polverari[23], il tema della capacità amministrativa nell'ambito della politica di coesione rileva anche considerando alcune caratteristiche peculiari e conseguenti sfide, già richiamate nel corso della trattazione, quali "la gestione condivisa, la multisettorialità, l'approccio multilivello e multi-attore". Difatti tali aspetti hanno generato un sistema molto complesso di procedure e controlli che richiedono la sussistenza di livelli minimi di capacità amministrativa[24].

Sempre Polverari, nel suo recente saggio, riporta quattro classificazioni o cornici analitiche utili per identificare gli aspetti che caratterizzano la capacità amministrativa e potenzialmente in grado di aiutarci nella comprensione delle criticità da tenere in conto in fase di implementazione di interventi dedicati:

1. Delineazione della capacità amministrativa per quattro funzioni tipiche degli attori pubblici, quali[25]:

   - la capacità attuativa, attenzionando il ruolo e la discrezionalità dei c.d. *street-level buraucrats*;

   - la capacità coordinativa, sempre più importante in un contesto di dispersione di funzioni e di prerogative fra vari attori;

   - la capacità regolativa, concentrandosi essenzialmente sulle attività degli organi di controllo;

---

23 Laura Polverari, "La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 3-4, settembre 2020.

24 Si vedano European Court of Auditors, *Implementing Cohesion Policy: Comparatively Low Costs, but Insufficient Information to Assess Simplification Savings*, Special Report No. 07/2020, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020; M. Ferry e L. Polverari, *Research for* REgi *Committee – Control and Simplification of Procedures within* Esif, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018; Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E., *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in* Eu*28*, Report to the European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2017. Sul punto sono stati pubblicati diversi studi per la Commissione europea: European Commission, Commission Staff Working Document: Ex post Evaluation of the ERdf and Cohesion Fund 2007-13, Brussels, 19 settembre 2016, SWD(2016) 318 final; European Commission, *Good Governance for Cohesion Policy – Administrative Capacity Building*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018; European Commission, Esf *Support to Administrative Modernisation. Background Paper for Discussion – Draft*, DG Employment, Social Affairs & Inclusion, 2017.

25 Si tratta della classificazione proposta da Lodge M., Wegrich K., *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities,* Oxford university press, Oxford, 2014.

- la capacità analitica, dunque le dinamiche relative alla comunicazione ed elaborazione di informazioni su scenari futuri;
- la capacità innovativa, ovvero la capacità di rispondere alle crisi e le diverse sfide in atto.

2. Classificazione che distingue fra individuo, organizzazione e sistema, ovvero[26]:
   - capacità individuale, ovvero le competenze delle persone di cui si compongono le pubbliche amministrazioni;
   - capacità dell'organizzazione, relativa all'organizzazione degli enti e organi coinvolti, nonché in particolare "la loro capacità di adattamento e resilienza e in relazione all'influenza sull'ambiente circostante";
   - capacità di sistema, ovvero il complessivo ambiente di riferimento.

3. La capacità nel ciclo di policy e le relative competenze necessarie di cui le amministrazioni dovrebbero disporre[27]:
   - Policy design; fase preliminare in cui risultano fondamentali le competenze volte alla redazione di un programma, fra cui il coordinamento con attori esterni quali portatori di interesse, nonché i suoi obiettivi, risultati desiderati, modalità di attuazione.
   - Gestione finanziaria e controlli; dunque, le competenze richieste per assicurare regolarità e legalità delle operazioni finanziarie e procedure.
   - Monitoraggio; fase in itinere che richiede capacità nella individuazione di sistemi di monitoraggio volti al raccoglimento di dati e informazioni circa l'avanzamento fisico-procedurale e finanziario dei programmi.
   - Valutazione degli impatti e dei risultati degli interventi, nonché attività di comunicazione legati al programma.

4. Classificazione per risorse[28]:

[26] Proposta da EUPAN, il network europeo delle pubbliche amministrazioni nel 2014.
[27] In cui riecheggia lo studio di Milo 2011.
[28] Si tratta della classificazione proposta da un Istituto di ricerca olandese, presentata in uno studio richiesto dalla CE nell'ambito della politica regionale e dell'allargamento dell'UE. NEI, *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, Final Report, Regional and Urban Development, Rotterdam, 2002.

- Risorse umane; ovvero il personale delle Pubbliche amministrazioni interessate e delle società alle quali vengono delegate delle funzioni o richiesto del supporto. L'adeguatezza viene considerata sia in termini di competenze che in numero di unità.
- Strutture organizzative; ovvero "l'assetto organizzativo delle PA, ivi inclusa l'esistenza di reti, gruppi di lavoro, comitati volti ad assicurare coordinamento multi-livello e orizzontale nell'attuazione delle politiche, l'armonizzazione delle procedure e l'efficienza delle operazioni".
- Sistemi e strumenti operativi, per supportare le funzioni di gestione, rendicontazione finanziaria, monitoraggio, reportistica e valutazione.

Tali classificazioni appena menzionate ci permettono di delineare gli elementi di base da cui partire per poter riflettere sui diversi livelli di capacità amministrativa. Sebbene i molteplici studi citati dimostrino chiaramente il ruolo primario delle Istituzioni nell'ambito della Politica di coesione dell'UE, non si trova molto sulle misure di *capacity building* necessarie e la loro efficacia oppure sugli aspetti più rilevanti della capacità amministrativa.

In sintesi, l'attenzione appare eccessivamente indirizzata verso il concetto di assorbimento delle risorse, senza avere però una idea di fondo su cosa contribuisca al rafforzamento della capacità amministrative e quali fattori siano determinanti in questo processo. In tal senso, andrebbe considerato il modo in cui si struttura l'assetto istituzionale e come tale intervento si traduca nella pratica amministrativa.

Il processo di capacity building

Le amministrazioni pubbliche non sono oggetto di una vera e propria politica dell'UE. Infatti, l'Unione non dispone di competenze giuridiche e di quelle risorse finanziarie e umane per sviluppare un qualsiasi tipo di approccio vincolante top-down. Con il Trattato di Lisbona, la cooperazione amministrativa è diventata una questione di interesse comune (art. 197 del TFUE) e non più di competenza esclusiva dei singoli Stati membri[29].

Pur mantenendo il principio della piena autonomia amministrativa nazionale, la CE ha progressivamente richiesto agli Stati membri di elaborare proprie strategie nazionali, finanziando per il tramite della Politica di coesione, interventi di rafforzamento della capacità amministrativa.

Sebbene già il Pacchetto Delors di riforma della politica di coesione abbia promosso un modello di responsabilizzazione delle politiche di coesione, in particolare, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta l'assenza di capacità amministrativa è stata considerata una potenziale minaccia per l'applicazione del diritto e delle politiche dell'UE. Difatti, in fase di allargamento verso i Paesi dell'Est, la "capacità amministrative" diventa un criterio di adesione a sé stante. In collaborazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), la Commissione europea ha formulato liste di controllo concrete in base alle quali sono state esaminate le capacità "orizzontali" complessive delle amministrazioni pubbliche dei Paesi candidati[30].

Nonostante fosse limitato ai Paesi candidati, tale esercizio ha contributo a delineare un intervento dell'UE in tema di capacità amministrativa, quale esigenza di garantire le capacità di gestione dei fondi e le politiche dell'UE e di promuovere la "buona amministrazione"[31].

---

[29] L'art. 197 richiama la capacità amministrativa degli Stati membri, come condizione per garantire l'applicazione della legge europea e il funzionamento dell'UE, mentre all'art. 6 la cooperazione amministrativa viene delineata quale materia in cui "l'Unione ha competenza per svolgere azione intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri".

[30] Heidbreder Eva G, "Administrative Capacities in the EU: Consequences of Multi-level Policy-making", in Lodge M., Wegrich K, *op. cit.,* pp. 218-237.

[31] L'autore sul punto rileva che formulazione di richieste di capacità, quale pressione sovranazionale, non comporta un effetto diretto sulle amministrazioni in quanto l'esperienza dell'allargamento ha dimostrato che le riforme amministrative introdotte sotto la pressione della condizionalità preadesione non sono durate una volta che gli Stati hanno ufficialmente aderito all'UE. Al proprio l'avvenuta adesione avrebbe comportato la perdita di un ruolo di monitoraggio diretta della CE in materia. Questo caso risulta particolarmente significativo nell'evidenziare che i sistemi amministrativi, le pratiche e le culture amministrative nazionali sono molto persistenti e possono mutare soltanto in modo incrementale e dipendente dal percorso che preserva le peculiarità nazionali. D'altronde, proprio il sistema di attuazione delle politiche multilivello può creare delle tensioni profondamente radicate. Infatti, sebbene

In questo contesto, si assiste a un numero crescente di programmi e azioni che promuovono direttamente il rafforzamento delle capacità amministrative e istituzionali, per il tramite di schemi di assistenza tecnica e finanziaria che sostengono le capacità degli Stati membri di beneficiare dei finanziamenti dell'UE. Proprio nell'esperienza diretta della gestione dei fondi strutturali che si sviluppa e determina la crescente centralità del capacity building a livello UE.

Gli obiettivi di promozione delle capacità orizzontali per una buona amministrazione e di potenziamento delle risorse specifiche per una migliore gestione dei fondi UE sono collegati direttamente alla programmazione specifica per Paese. In particolare, l'introduzione del Semestre europeo rappresenta come lo strumento principale con cui la Commissione può rafforzare il proprio ruolo in materia, d'insieme all'utilizzo delle condizionalità ex-ante, le quali conferiscono alla Commissione funzioni di controllo rafforzate sull'allocazione delle risorse, in quanto l'adempimento di tali condizionalità ex ante deve essere valutato dalla Commissione nell'ambito dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi.

Secondo Natalini, la peculiarità dei processi di "capacity building" risiede nell'influenza esercitata da un soggetto esterno al fine di dotarlo di una nuova capacità. Pertanto, la costruzione della capacità amministrativa si basa *sull'alterazione di situazioni consolidate nel tempo, disinnescando meccanismi che determinano un livello o un tipo di capacità che non è quella opportuna o quella desiderata. [...] Nella maggioranza dei casi gli attori del cambiamento non hanno le necessarie motivazioni per cooperare e nessuno dispone di incentivi bastevoli a modificarne nel breve termine il sistema di priorità. Per questa ragione alla crescita della rilevanza del capacity building non corrisponde un aumento dell'effettività degli interventi realizzati. Gli esiti di queste iniziative non sono solo il frutto delle avverse condizioni di contesto, ma anche delle delicate scelte degli attori, di coloro che provano a imporre il cambiamento senza disporre di adeguati sistemi di enforcement o, in alternativa, tentano di stimolare la partecipazione di soggetti che non hanno alcuna motivazione o attitudine a farlo. È allora di estremo rilievo capire quali cause determinano il modo in cui ciò avviene, o, meglio, mettere in luce le ragioni che determinano la strumentazione, intesa come*

la CE sia responsabile della corretta attuazione del diritto dell'UE, non ha le competenze per dare istruzioni agli organi esecutivi de facto che rimangono sotto l'autorità nazionale. Per adempiere al suo dovere e garantire la corretta attuazione delle politiche, la Commissione può avviare una procedura di infrazione contro uno Stato membro una volta che l'attuazione delle politiche è fondamentalmente fallita, non può invece regolamentare o controllare preventivamente le amministrazioni nazionali indipendenti.

scelta di queste modalità, la quale è soggetta a continue modifiche lungo il processo di costruzione della capacità[32].

Come suggerito in un recente rapporto di valutazione[33], posto che non vi sia una chiara distinzione fra capacità amministrativa e capacità istituzionale[34], si potrebbe suddividere concettualmente la capacità amministrativa, quale stock di risorse umane, strumentali e organizzative[35], dal capacity building quale processo di sviluppo della stessa, ovvero, l'insieme degli interventi volti a incrementare il potenziale dell'Amministrazione.

D'altronde, si ritiene utile evidenziare che l'utilizzo del concetto stesso di capacità amministrativa costituisce un accostamento di valore e di legittimazione dell'esercizio di determinate attività in relazione a competenze e virtù delle Amministrazioni.

In tal senso, il rafforzamento della capacità amministrativa risiede sia nel miglioramento dello "stock", sia nel superamento di quegli elementi che ne ostacolano la piena valorizzazione. Sul punto, anche Fukuyama osserva che il funzionamento delle amministrazioni pubbliche è spesso disciplinato da norme informali che rendono le organizzazioni vischiose e difficili da cambiare, proprio nei contesti che avrebbero maggiore necessità di costruire nuova capacità amministrativa[36].

In questo contesto, si evidenzia come i processi di capacity buliding, quale forma di cambiamento intenzionale, siano influenzati da: *a*) il rapporto tra il soggetto esterno e quello interno, *b*) il grado di attivazione dei *change agents*, *c*) le caratteristiche della capacità che si intende costruire, *d*) la rilevanza e credibilità degli incentivi, *e*) la distanza tra gli obiettivi

---

[32] In questo modo l'autore sostiene che mettere in secondo piano il risultato dell'intervento è necessario *per gettare un fascio di luce sulla black box del processo, sulla dinamica degli eventi attraverso cui gli inputs si tramutano in outputs, per analizzare compiutamente la dimensione diacronica degli interventi di costruzione della capacità amministrativa senza prendere come unico punto di riferimento il loro esito finale e per esaminare il complesso e dinamico rapporto che lega gli strumenti (o, meglio, la strumentazione) alle politiche pubbliche.* Natalini A., *Capacity buiiding. Come far passare le riforme degli altri*, Carocci editore, 2010, cit p. 14-15.

[33] Ismeri europa, *Inquadramento strategico del tema della capacità amministrativa in Italia nell'ambito d'azione dell'OT11*, marzo 2023, pp. 20-31.

[34] Tanto che come vedremo, nella programmazione 2014-2020 l'obiettivo tematico 11 si riferisce indistintamente a entrambe.

[35] *Questa capacità è di "stock", nel senso che indica un ammontare di risorse date, le quali, quantitativamente e qualitativamente, rendono l'amministrazione capace, attribuendo competenze professionali, elevando le risorse umane attraverso la formazione, introducendo tecnologie innovative. Capacità va intesa allora come ingegnerizzazione di strutture e processi.* In altri termini, si tratta dell'*insieme delle risorse tese ad assicurare il potenziale amministrativo. Ciò implica che la capacità amministrativa è una qualità dell'input dei processi amministrativi e delle politiche pubbliche: è la dotazione di risorse normative, cognitive, umane, valoriali, culturali, finanziarie e materiali, tecnologiche, temporali, etc.) che vanno a configurare l'amministrazione e che ne determinano la mappa delle potenzialità.* Ivi, cit. p. 28.

[36] Fukuyama F., *State Building. Governance and World Order in the Twenty-first Century, Profile books,* 2005, pp. 74-90.

dell'intervento e la situazione di partenza del soggetto interno. Eppure, Natalini mette in guardia dal carattere esogeno del processo, infatti:

laddove l'amministrazione pone in essere un'azione di cambiamento a causa di una preponderante influenza esogena, ciò può rappresentare di per sé una riduzione della capacità, in quanto (in prospettiva) si inibisce o non si rafforza un'attitudine a compiere scelte autonome e responsabili. Non è, però, da escludere che l'adozione di una "nuova" modalità d'azione (anche indotta dall'esterno) sia l'occasione per l'amministrazione di "accorgersi" di disporre di alcune capacità. O di apprezzare i vantaggi che l'utilizzo di questa modalità può comportare (apprendimento)[37].

L'influenza di tali attori esogeni può essere suddivisa in diverse categorie che rappresentano il loro grado e l'intensità (il controllo, le condizionalità, la socializzazione e l'esempio)[38], mentre i processi di capacity bulding in tre fasi principali: introduzione, attuazione e internalizzazione.

Evidentemente, già nella fase di attuazione i soggetti interni possono formalmente accettare le indicazioni senza che poi ne diano piena attuazione. Al fine che si manifestino i risultati di un intervento di capacity, anche nel caso in cui se ne dia attuazione, è necessaria una successiva internalizzazione da parte delle Amministrazioni e della politica.

In questo contesto si inserisce il meccanismo della riserva di performance del 4% volta a incentivare iniziative di capacity sulla realizzazione degli interventi della Politica di coesione (spesa, valutazioni, sistema di monitoraggio, sistema di controllo finanziario e trasparenza nella selezione dei progetti), poi replicato in Italia ma non riprodotto a livello europeo per la programmazione 2007-2013.

Su tale interventi Natalini suggerisce *che il meccanismo della performance reserve è stato colto come un'opportunità solo da quegli Stati (l'Italia ne è un esempio) che avevano una bassa capacità amministrativa e in cui gli agenti promotori dello sviluppo a livello domestico hanno ritenuto di poter vincere le resistenze interne facendo perno sul sostegno (anche simbolico) di Bruxelles*[39]. Mentre per il caso italiano sostiene che *in assenza di uno stimolo continuo da*

---

37 Natalini A., *op. cit.*, cit. p. 28.

38 Magen A., Morlino L., "Methods of Influence, Layers of Impact, Cycles of Change: A Framework for Analysis*"*, in Idd. (eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law*, Routledge, New York-London, 2008, p. 30. In letteratura, sono presenti diversi contributi i quali presentano modello di influenza esterna variabili fra esercizio volontario e coercitivo.

39 Natalini A., *op. cit.*, cit. p. 61.

parte del livello statale il processo di capacity building sembra aver funzionato meglio laddove i presidenti delle giunte regionali, scorgendo nelle premialità uno strumento utile per realizzare politiche di cambiamento a cui erano direttamente interessati, hanno svolto una funzione di coordinamento fra le tante strutture (assessorati, nuclei, direzioni, Consiglio Regionale, ma anche amministrazioni locali) che avrebbero dovuto cooperare tra loro per realizzare gli obiettivi prefissati[40].

Proprio al fine di meglio comprendere le dinamiche e gli aspetti di rafforzamento della capacità amministrativa, la Commissione europea, in vista del periodo di programmazione 2021-2027, ha lanciato un progetto pilota per sostenere alcune Autorità di Gestione nella predisposizione di "roadmap" volte a rafforzare le loro capacità amministrative. Tale programma rileva l'importanza che l'UE rimette a tale tematica, così come le marginali conoscenze in termini di proposte di policy.

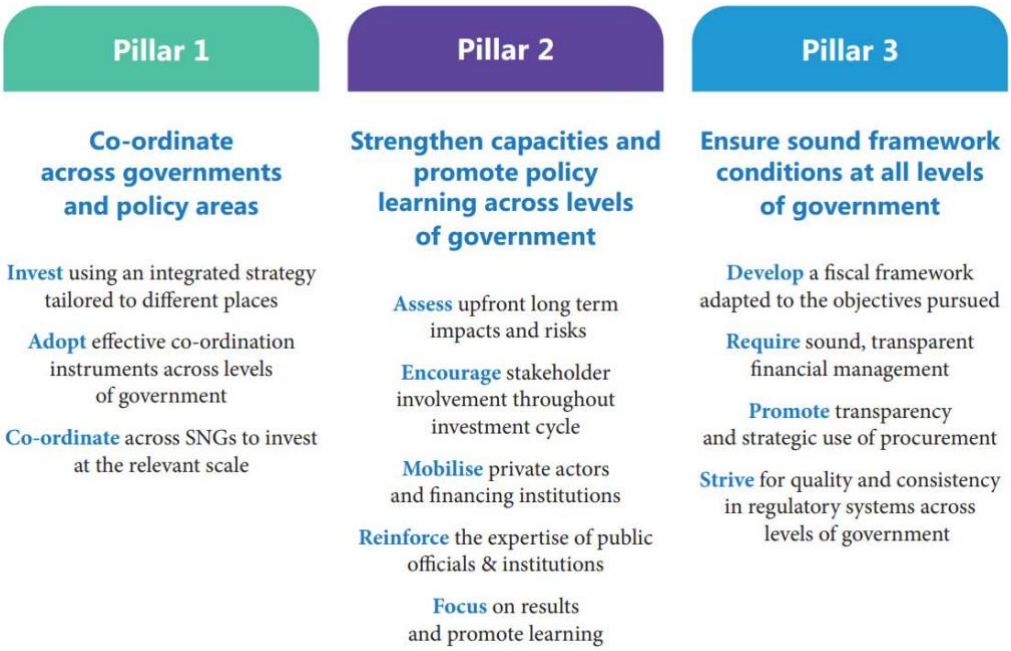
Infatti, considerando l'importanza della capacità amministrativa per l'efficacia e l'impatto dei Fondi strutturali europei, l'UE e l'OCSE ritengono essenziale investire nella "costruzione" di capacità adeguate alla gestione dei fondi UE a tutti i livelli di governo. Già nel 2014, l'OCSE ha pubblicato delle Raccomandazioni sugli "Investimenti pubblici efficaci a tutti i livelli di governo"[41], mentre nel 2020 è stata presentata un'analisi sul progetto pilota sopra menzionato[42]. Le raccomandazioni allora presentate sono riassunte nella seguente figura.

[40] *Ivi,* cit. p, 65

[41] OECD, R*ecommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*, March 2014.

[42] OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2020.

Figura 8: Raccomandazione per degli investimenti pubblici efficaci



Fonte: OCSE 2014

Sulla base di quanto rilevato dalle Autorità di gestione coinvolte, sono state evidenziate delle tipologie di sfide comuni e potenzialmente individuabili anche in un campione più ampio di Autorità.

Il primo ambito riguarda la gestione organizzativa e il personale. Difatti, le autorità di gestione normalmente si inseriscono nei rigidi contesti gerarchici delle pubbliche amministrazioni, che limitano sia la gestione flessibile del personale e delle competenze esistenti, ma anche la capacità di trattenerlo, sia le possibilità di reclutamento. D'altronde a un desiderio diffuso di maggiore formazione, non corrisponde né una visione strategica della formazione né una reale utilità per lo sviluppo della singola carriera del dipendente.

Il secondo ambito riguarda, invece, l'attuazione dei Programmi operativi. In generale, si rileva come le Autorità di gestione affrontino sfide comuni circa l'approccio dell'attuazione dei Programmi Operativi e al ciclo di investimento, le quali incidono, non tanto sull'assorbimento della spesa, quanto sulla efficacia degli interventi. In particolare, questo aspetto riguarda l'attenzione rivolta al miglioramento delle capacità dei beneficiari finali, i quali svolgono un ruolo decisivo per la realizzazione degli interventi.

Inoltre, vi sono condizioni esterne e quadri regolamentari che esercitano una significativa pressione sull'attuazione dei programmi. Si tratta, dunque, di condizioni fuori dal controllo delle Autorità che ne influenzano fortemente le attività, quali per esempio le frequenti modifiche ai quadri normativi e giuridici, oppure le interpretazioni incoerenti nei processi di controllo, verifica e audit, o ancora complesse normative sugli appalti. Questi aspetti possono generare, oltre a ritardi attuativi e revisioni finanziarie, anche dei disincentivi agli stessi beneficiari circa l'utilizzo dei Fondi europei.

In generale, se come già evidenziato, vi sono molteplici studi che rilevano l'importanza della capacità amministrativa nell'attuazione della Politica di coesione, i principali fattori che hanno negativamente influenzato i precedenti periodi di programmazione sarebbero un coordinamento debole fra gli attori coinvolti, un elevato turnover del personale, la mancanza di competenze e frequenti cambiamenti istituzionali[43].

In questo scenario, l'OCSE definisce la "costruzione" della capacità amministrativa, come il processo rivolto a: *developing skills, experience, technical, management and strategic capacity within an organisation. It is often achieved through the provision of technical assistance, short- and long-term training, as well as specialist inputs. The process of administrative capacity building may involve human, material and financial resources development, but also strategic planning. [...] Administrative capacity building is also a "learning-by-doing" process in which national and subnational governments can acquire necessary capacities on a daily basis through practice. To build the capacities needed, the "learning-by-doing" process should go hand- in-hand with differentiated and targeted capacity building activities and technical assistances. [...] Investing in ACB helps improve ESIF management, which eventually leads to optimising the absorption rate (spending available funds fully); to minimising irregularities (spending funds correctly); and most importantly, to maximising impact and sustainability (spending them strategically)*"[44].

Sebbene riecheggi, in tale definizione, una fiducia nei confronti dell'Assistenza tecnica (aspetto che verrà approfondito nel capitolo VII), appare rilevante l'individuazione di apposite

[43] Bachtler J., McMaster I., "EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states", in *Environment and Planning*, 2008, pp. 398- 427.
[44] OCSE 2020, cit. p. 26.

iniziative volte a generare un apprendimento nello svolgimento delle attività lungo tutto il ciclo degli investimenti (figura 9).

Figura 9: Attività lungo il ciclo degli investimenti

Fonte: OCSE 2020

In particolare, sempre nell'ambito di tale progetto pilota, l'OCSE ha condiviso un quadro analitico per la stesura di "roadmap" per la programmazione 2021-2027 sulla base delle tre sfide sopra menzionate e che insistano sugli elementi fondamentali (personale, organizzazione, coordinamento e contesto[45]).

[45] Con il concetto di "framework conditions", si intendono quegli aspetti fuori dal controllo della autorità di gestione e dei beneficiari, quali la legislazione e le prassi in materia di bilancio, regolamentazione e appalti, che possono influenzare gli interventi di coesione e sviluppo. In questo senso si tratta dei Regolamenti UE, che cambiano ad ogni periodo di programmazione e della legislazione nazionale, differente quindi fra Stati membri. In particolare, l'OCSE segnala che "Se mal concepite, instabili o non correttamente spiegate o comprese, le condizioni quadro possono influire negativamente sui processi e sui risultati degli investimenti, causando inutili ritardi e aumentando i costi dei progetti. Allo stesso tempo, esse possono essere complesse e possono non essere coerenti o stabili nel tempo, tra i vari livelli di governo o anche all'interno di un singolo livello di governo". Cit. p. 110. Conseguentemente, su questo aspetto, le autorità di gestione potrebbero svolgere un ruolo attivo nel proporre modifiche ai quadri giuridici e normativi pertinenti, esercitando pressione ed evidenziando le difficoltà riscontrate

Sul primo punto, ovvero il personale delle autorità di gestione, si riconosce come "le persone siano la spina dorsale di qualsiasi organizzazione. Le capacità, le risorse, le condizioni di lavoro, le motivazioni e i valori dei dipendenti pubblici incidono sulla qualità della governance pubblica, sull'efficienza dell'erogazione dei servizi pubblici e sull'efficacia della gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei"[46].

Inoltre, considerando il modello "Motivation-Opportunities-Ability" (MOA)[47], si osserva come le persone, per raggiungere i propri obiettivi, abbiano bisogno di tre elementi: 1) Capacità, ovvero conoscenze e competenze, da sviluppare tramite la formazione o il reclutamento di personale; 2) Motivazione, che può essere già presente nel personale (si pensi alla soddisfazione di lavorare per la crescita del proprio territorio o comunità), o indotta tramite sistemi premiali o sanzionatori; 3) Opportunità, ovvero la possibilità di applicare le proprie competenze. Questo implica che lo sviluppo della capacità amministrativa nelle attività correlate alla gestione dei Fondi strutturali, debba riguardare sia il personale operativo, ma anche la leadership politica e la dirigenza, oltre che le strutture organizzative.

In particolare, in tale studio si osserva che possedere, sin dalle prime fasi di attuazione, del personale qualificato e motivato rappresenta una componente chiave per il successo delle politiche pubbliche e, pertanto, le condizioni all'interno delle pubbliche amministrazioni dovrebbero essere favorevoli al reclutamento e al mantenimento di tale personale. Tuttavia, le limitazioni sul versante delle assunzioni, conduce le autorità di gestione a potenziare le proprie competenze essenzialmente tramite la formazione. Per questa tipologia di intervento, l'OCSE rileva che oltre alla necessità di dedicare una strategia di apprendimento e formazione sulla dirigenza stessa, la valutazione di tali attività dovrebbe essere impostata non solo a livello quantitativo (numero di corsi a disposizione del personale) ma più a livello qualitativo, ovvero l'allineamento di tali moduli con gli obiettivi organizzativi e le reali esigenze delle Amministrazioni, le quali dovrebbero essere individuate e mappate adeguatamente[48].

Sul lato organizzativo, si riconosce come la principale sfida per le pubbliche amministrazioni sia quella di allineare le politiche con le organizzazioni e unità deputate al fine di garantire il

nell'attuazione. Sul fronte dei beneficiari, le autorità di gestione spesso forniscono chiarimenti e si imbattono nella difficile attività di fornire linee guida e interpretazioni di tali normative. Ecco che la capacità amministrativa, in questi casi, risiede nella gestione proattiva delle criticità riscontrate.

[46] OCSE 2020, cit. p. 42. Inoltre, l'OCSE ha pubblicato nel 2019 delle Raccomandazioni su "Public service leadership and capability (PSLC).

[47] Si tratta di un modello usato nell'ambito della gestione delle risorse umane.

[48] Ivi, pp. 43-59.

conseguimento degli obiettivi di *policy*, oltre che anticipare le esigenze e le sfide future. Questa asserzione pone particolare enfasi sull'attuazione della Politica di coesione, nel momento in cui la strategia di base dovrebbe orientare sia la programmazione, che successivamente la selezione dei progetti e i relativi finanziamenti, mentre i processi e le procedure dovrebbero essere delineate in modo tale da facilitare l'attuazione integrale e tempestiva dei progetti[49].

Se a tal fine, vengono proprio definiti i Sistemi di gestione e controllo (Si.Ge.Co.), nei quali si delineano oltre alle diverse procedure, le attribuzioni di funzioni a tutti gli attori coinvolti, nel corso dell'anali sul campione pilota, è stato rilevato come l'applicazione effettiva di queste regole sia meno concreta, soprattutto a causa di un numero eccessivo di attori coinvolti, causando proprio incertezza sui ruoli e potenziali duplicazioni delle funzioni.

L'azione pilota ha evidenziato, inoltre, che le difficoltà a livello strategico risiedono nell'approccio della programmazione e attuazione dei programmi, ovvero nell'identificazione delle priorità per conseguire gli obiettivi di sviluppo sia a livello nazionale che locale. In particolare, se i processi *top-down* nella definizione delle priorità possono indebolire l'attuazione degli interventi in quanto limitano il contributo degli *stakeholders* e l'effettiva considerazione sia dei fabbisogni sia delle capacità dei beneficiari stessi, creando spesso discrepanze fra le priorità stabilite concettualmente e la disponibilità di coerenti progettazioni e finanziamenti a livello locale. In tal contesto, il difficile ruolo delle Autorità di gestione sarebbe sia quello di trovare l'equilibrio necessario fra gli approcci top-down e bottom-up nella fase di individuazione delle priorità, ma anche quello di garantire una corrispondenza delle condizionalità tecniche e i requisiti stabiliti a livello europeo con i fabbisogni e le capacità di investimento al livello nazionale, locale e settoriale.

Queste attività potrebbero essere migliorate con il perfezionamento dei meccanismi di coordinamento esistenti e una maggiore attenzione alle capacità dei beneficiari stessi, così come potenziare i flussi informativi e i meccanismi di dialogo fra le parti.[50]

Su tali basi, nei prossimi capitoli, si tenterà di comprendere cosa è stato prospettato nella programmazione 2014-2020, in particolare i Piani di rafforzamento amministrativo e il PON governance e capacità istituzionale, nonché il ruolo dell'Assistenza tecnica nelle attività legate

[49] Ivi p. 62.
[50] Ivi pp. 76-103.

all'attuazione degli interventi di coesione e anche nei termini del rafforzamento amministrativo.

In sintesi, si può osservare come gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa, nell'ambito della Politica di coesione, promuovano un aumento della capacità in termini di miglioramento del tasso di esecuzione delle risorse, riduzione delle irregolarità e massimizzazione dell'impatto. In pratica, tali azioni si traducono in interventi volti al miglioramento organizzativo, del personale e degli strumenti informativi[51].

[51] Centurelli G., "I Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2019, pp. 995-1019.

Capitolo VI: Gli strumenti per il rafforzamento della capacità amministrativa nel periodo di programmazione 2014-2020

Dal quadro sopra delineato emerge come la tematica del rafforzamento della capacità amministrativa abbia assunto progressivamente maggiore rilevanza. La Commissione europea, anche nell'ambito delle Raccomandazioni per Paese di cui al Semestre europeo, ha a più battute evidenziato la necessità di rafforzare le capacità degli organi coinvolti nella gestione e attuazione dei programmi operativi.

Innanzitutto, nel periodo 2000-2006, l'Italia ha collocato circa 5 miliardi di € sottoforma di criteri premiali per il superamento di una serie di indicatori di modernizzazione, mentre nel ciclo 2007-2013 è stata prevista una apposita priorità di intervento nel Quadro strategico nazionale[1]. Tuttavia, questi primi sforzi si sono concretizzati principalmente in interventi di assistenza tecnica dal dubbio impatto sistemico[2].

Allo stesso fine, nel 2014-2020, sono stati predisposti una serie di interventi, precisamente:

- La Strategia di rafforzamento amministrativo nell'Accordo di partenariato, in cui si rilevano i Piani di rafforzamento amministrativo per ogni amministrazione.
- Il Piano operativo Nazionale (PON) "Governance", al quale sono stati assegnati circa 800 milioni di € nel periodo di programmazione 2014-2020;
- Ulteriori misure per il rafforzamento della capacità amministrativa nei Programmi operativi nazionali e regionali a valere sull'Assistenza tecnica.

Difatti, già nel periodo di programmazione 2007-2013, venne individuato uno specifico "asse", denominato "Capacità istituzionale". Tuttavia, lo stesso venne collocato soltanto all'interno del Fondo sociale europeo (FSE). Al contrario, nel periodo 2014-2020, si tenta di affrontare il tema della Capacità amministrativa e istituzionale in maniera più sistemica.

[1] QSN 2007-2013 priorità 10 - l'obiettivo specifico 10.1.1. che mira a "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza".

[2] Centurelli G., "I Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2019, pp. 995-1019.

In particolare, per il periodo 2014-2020, gli Stati membri sono stati chiamati a fornire, all'interno dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi, una valutazione circa la necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle autorità coinvolte e dei beneficiari (ai sensi dell'art. 15, par. 1, lett. b), punto v) e art. 96, par. 2, lett. b), punto vii) del Regolamento (UE) 1303/2013), nonché una valutazione *ex ante* circa l'adeguatezza della capacità amministrativa per la gestione del programma (art. 55, par. 3, lett. i)). Inoltre, al fine di delineare un sistema di monitoraggio, valutazione e controllo, compresi gli interventi legati alla capacità amministrativa, sono stati definiti dei *target* intermedi e finali, oltre agli indicatori per la loro misurazione e valutazione ai sensi degli artt. 21 e 22 del Regolamento sopracitato.

Come noto, il Regolamento comune ai Fondi strutturale (Regolamento UE n. 1303/2013), all'art. 9, ha precisato 11 obiettivi tematici (OT) quali priorità di azione dei programmi. L'obiettivo tematico (OT) 11 è volto a "rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente".

Il Regolamento (UE) n.1304/2013, che disciplina il Fondo sociale europeo (FSE) detta due priorità d'investimento relative all'OT 11:

11.i investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance;

11.ii rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.

Per quanto riguarda il FESR, il Regolamento (UE) n.1301/2013 ad esso dedicato, individua la seguente priorità di investimento relativa alla capacità istituzionale:

Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente mediante azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all'attuazione del FESR, affiancando le azioni svolte nell'ambito del FSE per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione.

Già nel "Position Paper" relativo all'Italia dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi operativi, si richiamava la necessità di

programmare una strategia specifica al rafforzamento della capacità amministrativa, sia in termini di miglioramento della capacità delle Pubbliche amministrazioni italiana sia con specifico riferimento alla gestione dei Fondi strutturali.

Queste osservazioni e necessità hanno trovato spazio nell'Accordo di Partenariato nella parte relativa all'Obiettivo tematico (OT) 11 e con l'introduzione di Piani di rafforzamento amministrativo (PRA), oltre che, come già accennato, con la predisposizione di un apposito Programma operativo nazionale.

Oltre a tali previsioni, come nelle precedenti programmazioni, i fondi strutturali possono sostenere misure di assistenza tecnica, proposte dalla CE o dagli Stati membri. Le misure sostenute su iniziativa della Commissione, ai sensi dell'art. 58 del Regolamento, sono attuabili direttamente da quest'ultima o indirettamente da entità o persone diverse dagli Stati membri, possono riguardare l'assistenza tecnica e amministrativa, la preparazione, la sorveglianza, la valutazione, l'audit e il controllo. In particolare, possono comprendere: *Assistenza per la preparazione e la valutazione di progetti, anche con la BEI; sostegno al rafforzamento istituzionale e allo sviluppo di capacità amministrative per la gestione efficace dei fondi SIE; studi legati alle relazioni della Commissione sui fondi SIE e alla relazione sulla coesione; misure connesse all'analisi, alla gestione, alla sorveglianza, allo scambio di informazioni e all'esecuzione dei fondi SIE, nonché misure relative all'attuazione dei sistemi di controllo e all'assistenza tecnica e amministrativa; valutazioni, relazioni di esperti, statistiche e studi, compresi quelli di natura generale, sul funzionamento attuale e futuro dei fondi SIE, che possono essere effettuati se del caso dalla BEI; azioni di divulgazione delle informazioni, creazione di reti di sostegno, interventi di comunicazione, azioni di sensibilizzazione e azione destinate a promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze, anche con paesi terzi; installazione, funzionamento e interconnessione di sistemi informatizzati per la gestione, la sorveglianza, l'audit, il controllo e la valutazione; azioni intese a migliorare i metodi di valutazione e lo scambio di informazioni sulle prassi di valutazione; azioni relative all'audit; rafforzamento della capacità nazionale e regionale in termini di pianificazione degli investimenti, valutazione delle necessità, preparazione, progettazione e attuazione di strumenti finanziari, piani d'azione comuni e grandi progetti, comprese iniziative comuni con la BEI; divulgazione delle buone pratiche al fine di assistere gli Stati membri a rafforzare la capacità dei partner pertinenti di cui all'articolo 5 e le loro organizzazioni ombrello; misure per*

individuare, stabilire le priorità e attuare riforme strutturali e amministrative come reazione alle sfide economiche e sociali in atto negli Stati membri .

Come sottolineato da Polverari: *un ruolo di fondamentale importanza nel nostro Paese lo stanno ricoprendo i Fondi strutturali europei, grazie ai quali è stato possibile riservare un ammontare di risorse finanziarie significative per attività di rafforzamento amministrativo e capacity building. In particolare, la politica di coesione ha permesso di finanziare questo tipo di attività tramite due fonti principali: da un lato, le risorse FSE e FESR stanziate per l'Obiettivo Tematico 11, dedicato proprio al miglioramento strutturale dell'efficienza della pubblica amministrazione e, dall'altro, le risorse per la c.d. Assistenza Tecnica, il cui scopo è quello di fornire supporto all'attuazione dei programmi*[3].

La capacità amministrativa nell'Accordo di partenariato 2014-2020

L'Accordo di Partenariato fornisce una diagnosi delle problematiche relative alla capacità istituzionale in Italia. In particolare, si riconosce che sia uno dei fattori che incide maggiormente sull'attuazione ed efficacia degli interventi di coesione, in quanto:

La politica di coesione in Italia richiede infatti come condizione essenziale una forte capacità delle Amministrazioni Pubbliche. Per realizzare progetti di miglioramento dei servizi collettivi serve uno Stato capace: capace attraverso le proprie organizzazioni centrali, regionali e locali di fare emergere e identificare i fabbisogni di servizio di cittadini e imprese, di progettare e far progettare quei servizi, di affidare in modo concorrenziale ai privati la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali e la loro gestione, di redigere bandi, scrivere e fare rispettare regole, verificare risultati, proporre rapidamente decisioni e far seguire a queste azioni conseguenti[4].

La diagnosi presentata in tale documento richiama anche alcuni "nodi critici" della riforma della PA, asserendo che:

I provvedimenti di riforma della PA adottati negli ultimi vent'anni in Italia non sono stati sufficienti a superare tutte le debolezze persistenti, in particolare nell'erogazione dei servizi a

[3] Polverari L, "La capacità amministrativa in Italia: Sfide, opportunità e prospettive", in *Quaderni SVIMEZ* , novembre 2020, cit. p. 67.
[4] Accordo di Partenariato 2014-2020, cit. p. 119.

cittadini e imprese e nella gestione dei beni pubblici, generando pesanti ricadute sui sistemi produttivi e sulla qualità della vita dei cittadini, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, e condizionando anche la politica di coesione indebolendone fortemente efficienza ed efficacia[5].

Fra le cause dell'inefficacia di tali riforme, le quali comunque esulano da tale ricerca, vengono menzionate la mancanza di continuità nelle strategie di riforma, una opaca distinzione fra indirizzo politico e attuazione amministrativa delle riforme, molteplici interventi legislativi discontinui, la tendenza a prevedere ambiziosi programmi invece che focalizzarsi su specifici piani di azione, ma anche l'assenza di valutazione delle politiche pubbliche e "l'inadeguatezza degli strumenti del cambiamento (metodi, procedure, modelli organizzativi) in favore di un approccio prevalentemente tradizionale e normativo fortemente permeabile ed esposto alle resistenze degli apparati amministrativi".

In tal senso, si riconosce che le criticità legate alla capacità amministrativa non siano riferite puntualmente ed esclusivamente all'azione pubblica nell'ambito della politica di coesione, quanto una carenza diffusa nel sistema amministrativo che risulta lampante nell'attuazione e nel tentativo di raggiungere standard e obiettivi previsti in tale politica. Ecco che, in linea generale, un "valore aggiunto" della politica di coesione può essere proprio individuato nel contributo al miglioramento sistemico e di lungo periodo delle PA.

Data la *pressante esigenza d'intervento sugli assetti istituzionali ed organizzativi, sugli aspetti normativi e procedurali e sulla capacità amministrativa funzionali all'effettiva attuazione delle riforme con risultati misurabili e riferibili a tutti i livelli amministrativi*, nell'Accordo di Partenariato viene delineata una "strategia per la capacità amministrativa" fondata su due pilastri (di cui il primo centrato sulla modernizzazione del sistema amministrativo) e tesa a supportare le priorità individuate nell'allora Piano nazionale di riforma.

Il secondo pilastro, invece, prevede che l'obiettivo strategico del miglioramento complessivo delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche sia supportato attraverso un intervento articolato su due livelli. Il primo relativo agli attori coinvolti nel conseguimento dei risultati sugli obiettivi tematici da 1 a 10, e il secondo volto *a migliorare stabilmente, attraverso azioni orizzontali per tutta la pubblica amministrazione e promozione ed estensione di buone pratiche, le capacità delle Amministrazioni in funzioni amministrative e tecniche cruciali per aumentare la qualità e l'efficacia delle politiche di investimento pubblico, il coordinamento*

[5] Ivi cit. p. 125.

della governance multilivello nell'attuazione degli investimenti pubblici, la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche.

In tal senso, le azioni dell'OT11 sarebbero rivolte a sostenere l'ampio processo di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione e, quindi, *mirerà a produrre cambiamenti strutturali e permanenti nelle modalità di operare di tutta la Pubblica Amministrazione, [mentre] saranno le azioni di assistenza tecnica a mirare direttamente, durante il periodo di programmazione 2014-2020, al miglioramento delle capacità di gestione dei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE attraverso il sostegno temporaneo volto a porre riparo alla carenza o all'assenza di competenze specifiche necessarie al conseguimento dei risultati dei Programmi. [...] Le azioni per il rafforzamento strutturale e delle capacità della Pubblica Amministrazione, nonché le azioni specifiche e temporanee attuate con le risorse di assistenza tecnica, destinate a migliorare la gestione dei Programmi, devono tuttavia convergere nel periodo di programmazione, pur nella distinzione di obiettivi, funzioni e modalità, ad accrescere la capacità dei programmi cofinanziati con i fondi SIE di conseguire risultati visibili, rendicontabili e, in tutti i casi in cui è possibile, quantificabili*[6].

Per la realizzazione di tali obiettivi, come anticipato, viene prevista la stesura dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, quale strumento con cui *ogni amministrazione impegnata nell'attuazione dei programmi cofinanziata dai Fondi SIE esplicita, accelera e rende operativa con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente la propria organizzazione amministrativa e individua gli interventi mirati al rafforzamento della capacità di gestione dei Programmi Operativi e, insieme, al miglioramento delle funzioni trasversali da attuare con l'utilizzo mirato delle risorse di assistenza tecnica, mettendo così in collegamento la strategia di rafforzamento strutturale della sua capacità amministrativa con quella di miglioramento immediato di gestione dei Programmi*[7].

Per tale strategia, attraverso i Programmi operativi nazionali e regionali, viene previsto un "forte coordinamento nazionale che assicuri il conseguimento dei risultati attesi". Pertanto, a livello nazionale viene individuato nel Comitato di pilotaggio, l'organismo volto al

[6] Accordi di Partenariato 2014-2020, cit. p. 277. Inoltre, a p. 667, si legge che "Le azioni di assistenza tecnica mireranno direttamente al miglioramento delle capacità di gestione dei Programmi cofinanziati dai fondi SIE attraverso il sostegno temporaneo volto a porre riparo alla carenza o all'assenza di competenze specifiche e necessarie al conseguimento dei risultati dei Programmi. […] azione di rafforzamento affidata all'assistenza tecnica si deve concentrare anche sull'obiettivo di rafforzamento della capacità delle amministrazioni di realizzare progetti per conseguire risultati specifici".

[7] Ivi. p. 665.

coordinamento dell'attuazione di tale strategia di rafforzamento della capacità amministrativa dell'Obiettivo Tematico 11, attraverso il coordinamento e il monitoraggio di tali interventi, oltre che l'individuazione di eventuali criticità.

Nella seguente figura si riportano i risultati attesi per linea di azione, l'indicatore e la relativa azione prevista quale priorità di investimento del FESR o del FSE.

Tabella 7: Obiettivo tematico 11 e indicatori nell'Accordo di Partenariato

Risultato atteso	Indicatore	FSE i) Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici	FSE ii) Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti nei settori istruzione, formazione e politiche sociali e del lavoro	FESR Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate
RA 11.1 Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici	Disponibilità di banche dati pubbliche in formato aperto. Fonte: Agid; annuale; Cohesion Open Government	X	X	X
RA 11.2 Riduzione degli oneri regolatori	Gli indicatori di risultato sono definiti a livello di Programma Operativo	X		
RA 11.3 Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione	Dipendenti di Amministrazioni locali che hanno seguito corsi di formazione ICT. Fonte: Istat; annuale Comuni con servizi pienamente interattivi. Fonte: Istat; annuale; Grado di utilizzo dell'e-procurement nella PA. Fonte: Istat; annuale	X	X	X
RA 11.4 Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	Giacenza media dei procedimenti civili. Fonte: Ministero della Giustizia; annuale	X		
RA 11.5 Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione	Gli indicatori di risultato sono definiti a livello di Programma Operativo	X	X	
RA 11.6 Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico	Progetti e interventi che rispettano i crono-programmi di attuazione e un tracciato unico completo. Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri e Agenzia per la Coesione Territoriale su dati Sistema di monitoraggio unitario; annuale Ritardo nei tempi di attuazione delle opere pubbliche. Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri e Agenzia per la Coesione Territoriale; annuale	X	X	X

Fonte: Elaborazione propria su Accordo di partenariato 2014-2020.

La strategia evincibile dall'Accordo di partenariato è dunque molto ampia e ha la finalità di delineare gli indirizzi generali, lasciando poi alle singole Amministrazioni coinvolte la scelta

degli obiettivi su cui concentrare le risorse. Eppure, dal risultato della programmazione iniziale si nota una forte centralizzazione di tali interventi. Infatti, se il totale delle risorse assegnate all'OT 11 in Italia corrispondo a circa 800 milioni di euro[8], circa il 73% delle risorse OT11 del FSE è concentrato sui programmi nazionali, di cui il 43 % totale dal PON "governance e capacità istituzionale". Questo stesso programma assorbe il 100% delle risorse FESR assegnate all'obiettivo tematico in esame[9].

Tuttavia, prima di passare all'analisi del PON governance e capacità istituzionale e dello strumento dei piani di rafforzamento amministrativo, si potrebbe rilevare già come la declinazione di tale programmazione strategica in maniera così generica potrebbe comportare il rischio che le azioni promosse dall'OT11 possano promuovere più strumenti di Assistenza tecnica invece che generare un aumento della capacità amministrativa e intervenire su di essa.

Il Piano operativo nazionale (PON) "Governance e capacità istituzionale"

Proprio al fine di supportare un rafforzamento della capacità istituzionale, per il periodo 2014-2020, è stata prevista la programmazione di un Programma operativo nazionale integrato, denominato "PON Governance e Capacità Istituzionale".

Questo programma aveva anche l'obiettivo di consolidare il "nuovo" sistema di gestione dei Fondi strutturali in Italia, ovvero a potenziare il coordinamento tra i diversi livelli di governo per l'attuazione degli interventi di coesione e *innovare i metodi, i modelli e le procedure in cui vengono offerte soluzioni e strumenti, per una pubblica amministrazione più efficiente ed efficace in Italia.*

Difatti, con l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale si prefigurava, come d'altro a più battute suggerito dalla CE, un rafforzamento del coordinamento centrale e funzionale, con il ruolo di presidiare l'intera filiera e di intervenire in caso di criticità. Tra le funzioni di coordinamento, rientrava anche il presidio dell'attuazione dei Piani di rafforzamento amministrativo (PRA).

[8] Risorse che portano l'Italia ad essere lo Stato membro che ha destinato più risorse a tale obiettivo tematico.
[9] Dati ricavati dal rapporto di valutazione svolto da Ismeri, *La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014-2020 - Volume 1*, Commissione europea, DG Occupazione, 2016.

Sebbene, il Programma derivi dall'esperienza dei PON "governance, azioni di sistema e assistenza tecnica" del precedente periodo di programmazione, rappresenta una innovazione almeno per l'attenzione posta alla capacità amministrativa, assente in ogni altra programmazione o politica pubblica[10].

In particolare, tale PON si concentra su due obiettivi tematici, ovvero il già osservato OT11 ("Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente") e l'OT2 ("Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime"), tentando, in tal modo, di intervenire sulle criticità del sistema amministrativo italiano che influiscono sia sulla sul funzionamento della "governance multilivello" sia sulle capacità delle pubbliche amministrazione deputate all'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo. Per tale ragione, è stato previsto che l'intervento si focalizzasse sulle dimensioni della capacità amministrativa e istituzionale (la qualità delle risorse umane e dell'organizzazione, lo sviluppo dei sistemi di performance management, il livello di digitalizzazione, la gestione delle relazioni interistituzionali e di quelle con gli stakeholder)[11].

Il PON si è articolato, dunque, su due "pilatri": 1) modernizzazione del sistema amministrativo nazionale e 2) sviluppare le capacità di *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico[12]. Tali pilastri sono stati poi declinati sui seguenti quattro assi:

- Asse 1 – Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione;
- Asse 2 – Sviluppo dell'e-government, dell'interoperabilità e supporto all'attuazione dell'Agenda Digitale;
- Asse 3 – Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico;
- Asse 4 – Assistenza Tecnica.

[10] Ismeri rapporto di valutazione finale 2022, p.7, dove si legge che "A livello nazionale il rafforzamento amministrativo era inteso soprattutto come "riforma" legislativa, la quale doveva creare i presupposti per un miglioramento del funzionamento della PA. Le leggi, però, spesso rimanevano irrealizzate per diversi anni e i processi di trasformazione della PA erano molto lenti e diversificati da amministrazione a amministrazione, quando non significativi. Il Dipartimento per la Funzione Pubblica (FDFP), con il supporto del Formez, da tempo promuoveva attività formative o di empowerment della PA, ma erano di dimensioni relativamente ridotte rispetto alla macchina amministrativa e comunque non sempre legate a obiettivi di cambiamento strutturale della capacità".
[11] PON governance e capacità istituzionale, testo ufficiale come modificato con decisione UE del 31 maggio 2022, p. 12.
[12] Ivi. pp. 18-20.

L'Asse 1, finanziato dal FSE, riguarda l'OT11, lett. i) "Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance" ed è articolato in cinque obiettivi specifici, quali: a) il rafforzamento della trasparenza dell'amministrazione, anche rispetto alle domande provenienti dagli *stakehoder* e dal pubblico, nel quadro delle politiche di open governance; b) la semplificazione e la riduzione degli oneri regolatori, al fine di creare un ambiente più favorevole per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese; c) sostegno ai percorsi di rafforzamento delle competenze per la digitalizzazione funzionali anche a migliorare l'efficienza della gestione del personale, riorganizzare le strutture e rafforzare i sistemi di management; d) rendere più efficiente il sistema giudiziario; e) rafforzamento della prevenzione della corruzione e l'aumento della legalità.

L'Asse 2, finanziato dal FESR, si concentra sull'OT2 e, in particolare, sulle priorità specifiche 2b "Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC" e 2c "Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusione, l'e-culture e l'e-health" a cui si riferiscono, rispettivamente, i seguenti obiettivi specifici: l'OS 2.1 "Sviluppo della domanda di ICT in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete", mirante a sviluppare soluzioni tecnologiche per assicurare l'accessibilità, la fruibilità, la qualità e il rilascio dei dati pubblici così da favorire la partecipazione civica e il controllo sociale; l'OS 2.2 "Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese" che punta a sviluppare infrastrutture digitali per l'attuazione degli interventi di riforma delle pubbliche amministrazioni , riorganizzare le strutture e la gestione dei servizi di supporto e assicurare la digitalizzazione dei processi amministrativi.

L'Asse 3, finanziato dal FESR, si concentra sull'obiettivo tematico 11 indicato per tale fondo ed è articolato in un unico obiettivo specifico (OS 3.1) riguardante il "Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico". Esso è rivolto, dunque, al *rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico con riferimento alle politiche sostenute dal FESR, tramite l'introduzione di nuove dinamiche a livello decisionale e di attuazione delle politiche che portino al miglioramento della capacità*

di attuazione e realizzazione delle politiche attraverso l'aumento del livello di assorbimento delle risorse e il rafforzamento dell'efficienza del processo di decisione pubblica, alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento della valutazione delle politiche pubbliche[13].

L'Asse 4, specificatamente dedicato all'assistenza tecnica e al finanziato dal FSE, è articolato in tre obiettivi specifici, distinguendo fra il supporto alla gestione del programma, il coordinamento dell'Accordo di partenariato e le attività di informazione e comunicazione.

[13] PON governance e capacità istituzionale, documento citato.

Tabella 8: Sintesi Assi e obiettivi PON governance

Asse	Obiettivo tematico	Obiettivi specifici	Fondo	Dotazione complessiva (di cui UE) (€)
1. Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione	OT (11i)	1.1 Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici; 1.2 Riduzione degli oneri regolatori; 1.3 Miglioramento delle prestazioni della Pubblica amministrazione; 1.4 Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; *1.5* Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della PA; *1.6 Rafforzamento del Servizio sanitario nazionale *.*	FSE	361.378.493 (271.349.409)
2 Sviluppo dell'e-government, dell'interoperabilità e supporto all'attuazione dell'Agenda Digitale	OT2 (2b e 2c)	2.1 Sviluppo della domanda di ICT in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete; 2.2 Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese; *2.3 Rafforzamento del Servizio sanitario nazionale attraverso il miglioramento della dotazione tecnologica sanitaria in risposta alle crisi pandeniche *.*	FESR	223.600.000 (168.195.879)
3 Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico;	OT11	3. Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico.	FESR	168.505.421 (126.521.842)
4. Assistenza tecnica	AT	a. supporto alla gestione del programma; b. coordinamento dell'Accordo di partenariato; c. attività di informazione e comunicazione	FSE	52.105.182 (37.599.886)
Totale				**805.589.096** **(603.667.016)**

**in corsivo gli interventi aggiunti successivamente, a pandemia in corso, relativi al Servizio sanitario nazionale.*

Fonte: Elaborazione propria sulla base dei dati del PON.

Inoltre, l'approvazione del REACT-EU ha comportato l'inserimento di nuovi interventi e relativi finanziamenti in appositi nuovi assi, come negli altri Programmi operativi. Da notare che con tale rimodulazione, il tasso di finanziamento di interventi relativi all'Assistenza tecnica è passata dal 6,5% al 9,6% della dotazione totale[14].

Tabella 9: Ulteriori risorse finanziarie 2020.

Asse-Fondo	Dotazione complessiva
1 FSE	361.378.493,00 €
2 FESR	223.600.000,00 €
3 FESR	168.505.421,00 €
4 FSE (AT)	52.105.182,00 €
PON	**805.589.096,00 €**
5 FSE	374.000.000,00 €
6 FSE	760.941.776,00 €
7 FSE (AT)	150.216.527,00 €
REACT	**1.285.158.303,00 €**
Totale	**2.090.747.399,00 €**

Fonte: Ismeri Europa, rapporto di valutazione finale 2022.

Da questa prima illustrazione degli obiettivi del PON governance, si evincono già due elementi. Il primo è sicuramente la vastità ed eterogeneità degli obiettivi e la loro grande ambizione, in linea con le molteplici Raccomandazioni ricevute dall'Italia riguardanti le proprie strutture amministrative. Il secondo aspetto che emerge è la genericità degli stessi, per cui si ritiene utile chiedersi se gli indicatori di risultato associati possano raffigurare un "cambiamento istituzionale" e miglioramento della capacità amministrativa.

[14] Queste ulteriori dotazione di AT, secondo quanto riportato dall'Autorità di gestione ai valutatori del programma, sono rivolte a specifici interventi, che non sono parte della valutazione del programma, quali: Task force nel settore dell'edilizia scolastica finalizzate a supportare e le Amministrazioni titolari di programmi e progetti di investimento; task force delle Zone Economiche Speciali (ZES) dirette a creare sinergia tra il livello locale e nazionale attraverso interventi che favoriscano lo sviluppo economico delle zone; Azioni di supporto operativo "ponte" tra le programmazioni 2014-2020 e 2021- 2027, gestite dal Ministero della Transizione Ecologica su: i) gestione e uso sostenibile della risorsa idrica e ii) compliance normativa dei piani regionali di gestione rifiuti e monitoraggio; Interventi di rafforzamento della capacità di risposta della programmazione alle esigenze puntuali delle imprese e dei territori (Sistema Integrato di Sviluppo alla Progettazione degli Interventi Territoriali – S.I.S.PR.IN.T); Azioni di supporto tecnico all'avvio del nuovo Programma Operativo cofinanziato dal Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund). Rapporto di valutazione finale, 2022 p. 13.

Relativamente ai principali attori deputati all'attuazione del Programma, si evidenzia che oltre all'Agenzia per la coesione territoriale (con il ruolo di Autorità di gestione), sono stati individuati due organismi intermedi (OI). Rispettivamente, il Dipartimento per la funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero della giustizia.

Nel rapporto di valutazione finale[15] è stata proposta una interessante ri-categorizzazione concettuale degli interventi finanziati al fine di meglio comprendere il proprio impatto in termini di rafforzamento amministrativa. Difatti, partendo dal presupposto che gli interventi siano comunque vincolati dalle condizioni di contesto di ogni Amministrazione, si riconosce che la "capacità" possa dipendere da due variabili: gli input a disposizione (ovvero il personale, gli strumenti informativi e quelli procedurali) e l'abilità delle Amministrazioni di usarli in modo efficace. Pertanto, di rafforzamento della capacità amministrativa può tradursi nell'aumento e miglioramento degli input e/o generare un cambiamento nelle modalità di utilizzo degli stessi[16]. Gli interventi di rafforzamento vengono così ricondotti alle seguenti due tipologie:

1. "*empowerment*, azioni di rafforzamento delle condizioni generali della capacità amministrativa attraverso la messa a disposizione di informazioni, conoscenze, opportunità di networking o anche infrastrutture digitali o di altra natura per una migliore dotazione tecnologica degli uffici. Queste azioni migliorano le condizioni di contorno per il cambiamento e il miglioramento amministrativo, ma non incidono sulle decisioni degli uffici che devono realizzare il miglioramento.
2. *capacity building*, azioni di supporto alle amministrazioni con trasferimento dall'esterno di modelli e conoscenze mirate all'amministrazione impegnata nel miglioramento e nel cambiamento organizzativo. Queste azioni richiedono una effettiva disponibilità al cambiamento da parte delle amministrazioni riceventi il supporto"[17].

Con riferimento a tali categorie di intervento e considerando degli interventi temporanei di Assistenza tecnica (diversa dall'Asse appositamente dedicato) oltre che progetti esclusivamente

[15] Condotto da Ismeri Europa e relativo alle tematiche richieste nel capitolato di gara: l'analisi dello scenario attuativo che ha inciso sulla realizzazione del Programma; le risultanze della valutazione; le osservazioni sulle difficoltà incontrate nel corso dell'attività valutativa; la descrizione di eventuali pratiche di successo adottate all'interno del Programma; una riflessione sul sistema degli indicatori e sul loro funzionamento.
[16] Ismeri Europea, *op. cit.,* pp. 19-26.
[17] *Ivi, cit.*, p. 20.

dedicati allo sviluppo di dati, i valutatori forniscono la seguente ripartizione percentuale dei progetti[18] per categoria di intervento.

Tabella 10: tipologia di progetti e avanzamento finanziario

Categoria intervento	Progetti	Costo	Impegni
Capacity building	55%	48%	47%
Empowerment	20%	35%	40%
Assistenza tecnica	13%	10%	7%
Conoscenza	11%	7%	7%

Fonte: Ismeri Europa, rapporto di valutazione finale 2022

Circa la natura degli interventi, è stato evidenziamo come una parte significativa di quelli legati al "capacity building" riguardano la digitalizzazione e la diffusione dell'e-government. In tal senso, però, una minima parte dei progetti ha riguardato direttamente il cambiamento organizzativo[19].

Al fine favorire il monitoraggio e la valutazione degli interventi finanziati, è stato individuato un set di indicatori, differenziandoli fra quelli di "output" e quelli di risultato[20]. I principali indicatori di output e il relativo livello di realizzazione al 31.12.2021, sono anch'essi presenti nel Rapporto di valutazione menzionato, come da seguente tabella[21].

[18] L'ultimo l'elenco delle operazioni PON GOV 2014-2020 disponibile sul sito istituzionale del programma è aggiornato al 31.5.2019. Si tratta, dunque, di un elenco con tutti i progetti finanziati e altri dati relativi alla parte finanziaria, il codice unico di progetto e i beneficiari. Alla selezione dei progetti è dedicato una apposita parte del rapporto di valutazione, in cui si evince che tra le modalità di selezione (evidenza pubblica e accordi fra amministrazioni) ha prevalso l'accordo fra Amministrazione, per cui "La progettualità finale è dipesa quindi in larga parte dalla progettualità esistente all'interno delle amministrazioni o enti centrali che hanno negoziato con l'AdG o l'OI il finanziamento. Queste progettualità dipendevano dalla sensibilità e dalle priorità delle amministrazioni beneficiarie e solo in minima parte era disponibile una analisi dei bisogni dei partecipanti". (cit. p. 37). Inoltre, per circa il 70% dei progetti è stato un modello di gestione centrale (ovvero le amministrazioni centrali e soprattutto le società in house incaricate della realizzazione hanno un ruolo preminente nell'attuazione del progetto a favore dei beneficiari), mentre solo il 30% hanno visto le Amministrazioni destinataria finale quali attuatori dei progetti.
[19] Si vedano al riguardo le conclusioni del rapporto, pp. 98-104.
[20] PON governance e capacità istituzionale, documento metodologico su indicatori e performance framework, aggiornamento al 20 maggio 2016.
[21] Si noti che tali indicatori riportati non rappresentano tutti quelli indicati nel documento metodologico citato.

Tabella 11: principali indicatori di output del Programma

Indicatore Output	Descrizione indicatore	Valore programmato 2023	Somma valore previsto	Somma valore realizzato	Realizzato/ Previsto	Realizzato/ programmato 2023
1OUT	Numero di partecipanti coinvolti nei progetti di rafforzamento delle competenze di produzione e gestione dei dati pubblici	3000	1200	611	51%	20%
4OUT	Numero di operatori coinvolti in percorsi di rafforzamento delle competenze digitali	3000	11647	5467	47%	182%
10OUT	Numero responsabili della prevenzione della corruzione coinvolti nei percorsi di rafforzamento delle competenze con particolare riferimento agli appalti pubblici	1000	500	0	0%	0%
11OUT	Numero di applicativi informativi realizzati	200	19	21	111%	11%
14OUT	Uffici del settore penale interessati dai progetti di integrazione degli applicativi	10	20	0	0%	0%
17OUT	Numero di progetto destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici (compresi quelli previsti dai PRA)	50	288	171	59%	342%
18OUT	Anali, studi e progettazioni	80	478	537	112%	671%
19OUT	Numero di applicativi e sistemi informativi realizzati	10	67	64	96%	640%
20OUT	Numero di banche dati statistiche almeno regionali consultabili online	6	37	48	130%	800%
21OUT	Numero di rilasci anni di dati su progetti di investimento pubblico	6	58	33	57%	550%
22OUT	Numero di amministrazioni partecipanti a processi di miglioramento della capacità amministrativa e della governance multilivello	519	604	508	84%	98%
23OUT	Numero di reti partenariali e di cooperazione accompagnate e/o attivate	73	78	89	114%	122%
24OUT	Numero di nuovi indicatori che alimentano le basi informative delle Politiche di coesione	222	222	306	138%	138%
OUT21	Prodotti della valutazione	14	20	9	45%	64%
OUT22	Incontri di partenariato	45	55	93	169%	207%
OUT23	Servizi di assistenza tecnica	20	72	33	46%	165%
OUT24	Prodotti per l'informazione e la comunicazione	240	500	107	21%	45%
OUT25	Realizzazione di applicativi e sistemi informativi	5	7	15	214%	300%
OUT26	Personale equivalente a tempo contrattualizzato	50	81	123	152%	246%
447	Numero di amministrazioni/uffici coinvolti nei progetti di open data	400	100	193	193%	48%
448	Numero di procedure semplificate che hanno beneficiato del supporto FSE	50	175	40	23%	80%
449	Numero di amministrazioni coinvolte in nuovi processi di riorganizzazione, e di razionalizzazione della propria struttura organizzativa, di ridefinizione delle modalità di erogazione dei servizi	500	21487	16245	76%	3249%
450	Numero uffici di prossimità attivati	10	385	16	4%	160%
451	Numero di amministrazioni coinvolte nei processi di integrazione dei sistemi di risk management	300	300	0	0%	0%
452	Numero servizi co-progettati e/o erogati in forma associata e interoperabile da diverse amministrazioni	15000	15708	11109	71%	74%
453	Numero di applicativi e sistemi informativi realizzati negli uffici del giudice di pace	4	70	3	4%	75%
454	Numero protocolli/reti cooperazione attuati tra amministrazioni e attori rilevanti	42,00	166,00	159,0	96%	379%

Fonte: Ismeri Europa, rapporto di valutazione finale 2022

Sul punto i valutatori hanno segnalato che: *questi indicatori informano circa l'estensione degli interventi, ma dicono poco riguardo all'intensità degli interventi e riguardo a quello che possono produrre in termini di performance della PA. In particolare, non è possibile immaginare una relazione chiara – teorica o fattuale - tra queste realizzazioni e gli effetti sulle amministrazioni, in quanto troppi fattori intervengono tra "output" e "impatti" [...] Questa difficoltà è in larga parte intrinseca alla stessa natura dei progetti, i quali dovrebbero generare trasformazioni organizzative che difficilmente possono essere definite a priori, ma è anche la risultanza della mancanza di una chiara "metrica" delle politiche di capacità amministrativa a livello nazionale*[22].

Tale asserzione potrebbe certamente valere anche per gli indicatori di risultato, di seguito illustrati.

Tabella 12: gli indicatori di risultato del PON governance e capacità istituzionale

Indicatore di risultato
1RIS - Quota di partecipanti che hanno completato con successo percorsi di rafforzamento delle competenze di produzione e gestione di dati pubblici
2RIS – Disponibilità di banche dati pubbliche in format aperto
3bRIS – Numero di procedure semplificate
5RIS - Dipendenti di Amministrazioni locali che hanno formazione ICT
6RIS - Quota di operatori che ha completato con successo i percorsi di rafforzamento competenze digitali
7RIS - Amministrazioni che si sono riorganizzate
8RIS – Giacenza media dei procedimenti civili negli Uffici interessati
9RIS - Gestione degli arretrati degli Uffici giudiziari negli Uffici interessati
10RIS - Utilizzo degli uffici di prossimità
11RIS - Amministrazioni con sistemi di risk management
12RIS - Personale con competenze migliorate su appalti pubblici
13RIS- Amministrazioni locali con collegamenti e scambi dati con altre pubbliche Amministrazioni
14 RIS- Notifiche e comunicazioni trasmesse in formato digitale negli uffici del giudice di pace coinvolti.
15RIS – Notifiche e comunicazioni trasmesse in formato digitale negli uffici del tribunale penale coinvolti

[22] Rapporto di valutazione finale PON GOV, op.cit., p. 32.

16RIS – Utilizzo di e-government nei procedimenti giudiziari coinvolti
17RIS- Quota di interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da visto
18RIS- Livello di implementazione dei PRA
19RIS – Progetti e interventi che rispettano i cronoprogrammi di attuazione e un tracciato unico completo
20RIS- Consultazione online di banche dati statistiche territoriali
AT1- Tasso di errore atteso
AT2- Recepimento delle raccomandazioni (linee guida e atti di indirizzo) sul totale delle raccomandazioni prodotte
AT3 – Grado di conoscenza degli interventi e della Politica di coesione comunitaria da parte dei beneficiari e del grande pubblico

Fonte: elaborazione propria sulla base del documento metodologico e performance 2016.

Infatti, sebbene non sia stato possibile raccogliere i dati di completamento di tali indicatori, appare che il focus degli stessi sia più sugli strumenti che sugli obiettivi finali degli interventi (con l'eccezione di quelli riferiti al settore della giustizia). In altri termini, pur individuando un miglioramento delle condizioni iniziali delle pubbliche amministrazioni coinvolte, non forniscono un quadro specifico su che rafforzamento ci sia stato, in termini di fase ex ante e fase ex post, che possa chiarire l'ampiezza di tale azione[23]. Tale osservazione risulta particolarmente interessante in quanto, come vedremo, gli indicatori di *performance* o di risultato stanno progressivamente prendendo campo, non solo per la valutazione dei risultati, ma nel caso del Dispositivo di ripresa e resilienza incidono sul circuito finanziario fra Unione europea e Italia.

Su tale programma, i valutatori concludono che *Nemmeno il ciclo di programmazione UE 2014-2020, che ha dedicato al rafforzamento della capacità istituzionale l'Obiettivo tematico 11 interpretandolo in modo complementare all'Obiettivo tematico 2 relativo al miglioramento dell'accesso alle Tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione, ha affrontato il tema della governance sulla capacità amministrativa non essendo stato accompagnato da una precisa scelta istituzionale a presidio dell'obiettivo tematico. È mancata quindi una strategia unitaria nella realizzazione degli interventi che sono stati declinati in modalità diverse a*

[23] Per un approfondimento sull'uso degli indicatori e il rapporto fra monitoraggio e valutazione, si veda Mazzeo Rinaldi F., *il Monitoraggio per la valutazione. concetti, metodi e strumenti*, Associazione italiana di valutazione, Franco Angeli, 2012.

seconda della sensibilità amministrative presente nelle tre strutture amministrative, ma anche in ragione dei diversi governi che si sono succeduti nell'arco del settennato di programmazione. L'esperienza del PON evidenzia la debolezza, se non proprio la mancanza, di una strategia nazionale per la capacità amministrativa, strategia è stata demandata alle iniziative delle amministrazioni centrali in larga parte impreparate al ruolo di capacity "builders" e con propri limiti di capacità; la necessità di queste amministrazioni di appoggiarsi su enti esterni per realizzare i progetti non ha consentito di internalizzare le esperienze promosse e non ha avviato un vero processo di apprendimento[24].

D'altronde, è possibile osservare come i principali beneficiari del Programma (per l'85% delle risorse finanziarie) siano Amministrazioni centrali, le quali in parte hanno realizzato interventi per il proprio rafforzamento (MEF, Ministero della Salute, MISE, Inail, Protezione civile) e in parte progettazioni rivolte anche ad altre Amministrazioni locali (DFP, MASE, Ministero di Giustizia, AgID).

Inoltre, dalla selezione degli interventi si evince che sia *avvenuta prevalentemente con accordi tra pubbliche amministrazioni e solo per una parte limitata mediante procedure di evidenza pubblica. Questo meccanismo in parte ha riflesso la scelta a monte di dare la precedenza a grandi amministrazioni e in parte la mancanza di capacità nelle amministrazioni che gestivano i progetti e che non erano attrezzate per gestire numerose chiamate di progetti dalle amministrazioni locali. I contenuti del programma sono dipesi in larga parte dalla progettualità già esistente all'interno delle amministrazioni o enti centrali che hanno negoziato con l'autorità di gestione il finanziamento. Queste progettualità dipendevano dalla sensibilità e dalle priorità delle amministrazioni beneficiarie e solo in minima parte era disponibile un'analisi dei bisogni delle amministrazioni decentrate che sarebbero state coinvolte successivamente*[25].

I Piani di rafforzamento amministrativo (PRA)

Volendo approfondire gli aspetti amministrativo-gestionali dell'attuazione della Politica di coesione in Italia nel periodo 2014-2020, il primo aspetto che emerge in tale periodo di programmazione è lo strumento dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), ovvero

[24] Ismeri europa, 2023, *op. cit.*, cit pp. 62-63.
[25] Ivi, cit. p. 184.

dei "documenti operativi" previsti nell'Accordo di Partenariato, stilati e adottati da ciascuna delle Amministrazioni titolari di PON o POR. Essi sono definiti nell'AP come: *lo strumento operativo attraverso il quale ogni Amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali accelera, esplicita e rende operativa, con riferimento a crono-programmi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa e il pieno soddisfacimento di tutte le condizionalità ex ante*[26].

Aspetto da non sottovalutare, è quello relativo al livello di adozione. Infatti, è stato previsto che tali Piani venissero adottati tramite Decreti Ministeriali o dei Presidenti di Regione, al fine di garantirne un'adesione al più alto livello politico-amministrativo.

L'idea alla base di tali Piani è quella di poter "programmare" interventi di miglioramento della capacità amministrativa per l'attuazione dei Fondi strutturali, ovvero individuando, in fase ex-ante, le principali criticità procedurali, strumentali e gestionali rilevate nelle precedenti programmazioni.

Pertanto, le Amministrazioni titolari hanno dovuto effettuare una "autodiagnosi" delle procedure amministrative adottate, al fine di coglierne le criticità. La predisposizione di tale Piano era condizione necessaria per l'approvazione da parte della CE dei relativi Programmi operativi[27]. In altri termini, alle Amministrazioni è stato richiesto di svolgere un'autovalutazione dell'insieme dei processi organizzativi e procedure amministrative sulle quali avevano potenzialmente rilevato dei problemi, presentando proposte di modifica e di superamento delle stesse.

In tal senso, si potrebbe evidenziare come tale iniziativa rappresenti una innovazione, considerando, oltre la dimensione "auto-valutativa", il tentativo di rendere "operativo" un cambiamento amministrativo, volto ad una maggiore efficienza dell'attuazione degli interventi di coesione, registrabile in cronoprogrammi definiti e relativi "target" quantificabili.

In particolare, a seguito di una prima fase biennale (dal 2015 al 2017), volta alla raccolta di informazione e dei fabbisogni di ogni Amministrazione, i PRA hanno visto la realizzazione di una seconda fase conclusasi nel 2020.

[26] Accordo di partenariato 2014-2020, p. 670. In pratica, senza l'approvazione dei PRA non era possibile ricevere l'approvazione dei Programmi operativi. In tal senso, i PRA hanno preso la forma di "Accordo" fra Commissione europea e Amministrazione interessata.
[27] Commissione europea, nota ARES (2014) 969811 del 20 marzo 2014

Per l'attuazione di tali Piani, è stata prevista l'individuazione di un "Responsabile della capacità amministrativa e del PRA", inoltre per ciascun elemento di analisi (quadro organizzativo, principali procedure, capacità tecnica e organizzativa, procedure di gestione ecc..) nel PRA sono state dettagliate le azioni amministrative, organizzative e legislative che l'Amministrazione intendeva attuare.

Sul piano del coordinamento e sorveglianza nazionale, è stato istituito un apposito Comitato di indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, coordinato dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri e dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, nonché un'apposita Segreteria tecnica[28].

Tali Piani, come indicato nell'Accordo di partenariato, avrebbero potuto usufruire del supporto finanziario dell'Assistenza Tecnica e dell'OT11, mantenendo però una demarcazione fra le due fonti di finanziamento.

[28] Decreto del Segretario Generale della PCM del 13 gennaio 2015 – costituzione del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo; Decreto del Segretario Generale della PCM del 19 giugno 2015 – costituzione della Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i PRA. Il Comitato di Indirizzo, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento ed orientamento finalizzate all'efficace attuazione dei PRA, è composto da due rappresentanti designati dalla Commissione Europea (uno per la DG REGIO e uno per la DG EMPL), da un rappresentante del Capo del Dipartimento per la Funzione Pubblica, dal Capo Dipartimento per le Politiche di Coesione, dal Direttore Generale dell'Agenzia della Coesione, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e da un rappresentante delle Regioni e delle Province autonome designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 1 decreto istitutivo). Compiti del Comitato sono: fornire orientamenti e indirizzi per l'attuazione dei PRA a beneficio delle Amministrazioni centrali e regionali titolari di PO; esprimere orientamenti per il miglioramento dell'efficacia dei PRA coerentemente con gli indirizzi generali si semplificazione amministrativa, efficacia attesa delle misure di rafforzamento tecnico e organizzativo, chiarezza e fattibilità degli impegni e verificabilità del percorso di avanzamento delle azioni previste; monitorare, sulla base dei dati forniti dall'Agenzia per la coesione territoriale, l'attuazione dei PRA in collaborazione con le Amministrazioni titolari; fornire indicazioni ed evidenziare eventuali problematiche da affrontare e formulare osservazioni e indirizzi per il miglioramento dei PRA e l'accelerazione degli interventi previsti (art. 2). Nello svolgimento delle sue funzioni, il Comitato opera in raccordo col Comitato di Pilotaggio dell'OT 11 e si avvale della Segreteria tecnica.
La Segreteria tecnica, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è composta da membri designati dalla Amministrazioni componenti il Comitato di Indirizzo. Esercita funzioni in supporto a quest'ultimo, in particolare: «istruttoria tecnica per la determinazione degli indirizzi alle Amministrazioni centrali e regionali titolari dei Programmi operativi (PO) relativi alla definizione e attuazione dei PRA; analisi dello stato di definizione e attuazione dei PRA, con riferimento all'efficacia attesa delle misure di rafforzamento tecnico e organizzativo, alla chiarezza e alla realizzabilità degli impegni previsti, alla verificabilità dello stato di avanzamento nella realizzazione delle azioni previste in relazione ai rispettivi programmi e ai tempi di esecuzione nonché individuazione dei fattori critici e delle corrispondenti soluzioni; istruttoria tecnica per la individuazione degli interventi di miglioramento dell'efficacia dei PRA, anche con riferimento agli indirizzi generali di semplificazione amministrativa e di buon andamento dell'amministrazione pubblica; individuazione delle buone pratiche relative alla definizione e all'attuazione dei PRA e scambio delle relative esperienze, anche attraverso i network dei Responsabili dei Piani di Rafforzamento Amministrativo. [Inoltre] assicura la preparazione delle riunioni del Comitato e della relativa documentazione, nonché la redazione dei verbali delle riunioni, la predisposizione e la gestione di un sistema comune per l'archiviazione, l'aggiornamento e la consultazione della documentazione riguardante i PRA, in funzione dei compiti del Comitato» (art. 2 del Decreto istitutivo).

Nell'Accordo di partenariato venivano inoltre delineate ulteriori caratteristiche dei PRA, quali: f*) le funzioni trasversali determinanti per la piena e rapida realizzazione degli interventi (valutazione; sistema di monitoraggio; strumenti per garantire una piena trasparenza nella programmazione e attuazione degli interventi; centrali di committenza e stazioni uniche appaltanti; procedure relative ai regimi di aiuto; modalità di gestione dei flussi finanziari; sistemi di pianificazione, programmazione, controllo, gestione del rischio, valutazione organizzativa e del personale); g) la definizione di standard di qualità rispetto ai tempi e alle modalità di realizzazione delle operazioni (con indicazione delle fasi di attuazione per l'impostazione delle procedure, la selezione dei beneficiari, il circuito dei pagamenti, i controlli, l'apertura e la trasparenza a beneficio di cittadini e imprese)*[29].

Pertanto, da quanto finora illustrato, si può osservare che tali Piani dovessero innescare dei processi di "capacity bulding", dedicati soprattutto a quel cambiamento organizzativo che ha trovato poco spazio nell'attuazione del PON governance, probabilmente per l'importanza del contesto della singola amministrazione e difficilmente generabile secondo una logica top-down. Inoltre, la configurazione dei PRA prevedeva, dunque, la predisposizione di interventi che oltre a sostenere l'attuazione dei Programmi operativi, potessero intervenire anche sul funzionamento dell'Amministrazione nel suo complesso.

Al fine di supportare e guidare la stesura di tali Piani, sono state predisposte delle Linee guida, sia per la fase I che per la fase II, da parte della Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo.

Nel primo caso, venivano identificate tre linee di intervento[30]:

- semplificazioni legislative e procedurali (6.1), punto sul quale viene posta una particolare enfasi in quanto lo snellimento delle procedure viene considerata una condizione necessaria per il successo del PRA;
- personale (6.2), ovvero uno schema di interventi per favorire la presenza di personale qualificato, nonché una gestione migliore ispirata ai principi di efficienza e project management. Si tratta, dunque, di azioni di adeguamento delle

[29] Accordi di partenariato, p. 671. Elementi che caratterizzavano la posizione della CE su tali Piani. Si veda Commissione Europea, *Commenti della Commissione europea in merito alla proposta di Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020*, Rif. Ares(2014)2275929, 2014, p.40.

[30] Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo per i Piani di rafforzamento amministrativo, *Linee guida per la definizione del PRA*, 11 luglio 2014.

competenze interne e riorganizzazione degli uffici, oltre il potenziamento dell'organico e sua "opportuna collocazione";

- operazioni di potenziamento delle funzioni trasversali e della strumentazione comune alle strutture amministrative (6.3). Si tratta, quindi, di azioni volte al miglioramento degli strumenti informativi, nonché di facilitazione di buone pratiche.

Sul piano finanziario, come già anticipato, le Amministrazioni avrebbero potuto attingere sia alle risorse dell'OT11, per il caso di azioni di rafforzamento strutturale e permanente, sia alle risorse dell'Assistenza tecnica o risorse iscritte sul bilancio ordinario. Evidentemente, essendo molti degli interventi previsti di natura normativa e, quindi, a costo zero, questi non avrebbero impattato sulle risorse disponibili.

Gli aspetti appena menzionati avrebbero costituito, ognuno, un'apposita sezione del Piano, al quale si sarebbero aggiunti tre allegati di approfondimento che delineassero il quadro di partenza, facilitassero l'individuazione degli obiettivi e degli interventi di rafforzamento amministrativo*: Allegato A, Struttura di Gestione e Attuazione e Relative Azioni di Miglioramento, in cui vengono specificati i problemi relativi alla dotazione di personale e all'organizzazione del lavoro; Allegato B Azioni di miglioramento degli strumenti comuni e delle funzioni trasversali, in cui si specificano i problemi relativi alle funzioni trasversali dell'amministrazione e agli strumenti comuni necessari per la loro efficienza; Allegato C, Diagnosi e azioni di miglioramento sulle principali procedure, in cui per ciascun PO e asse si analizzano le problematiche delle principali procedure attraverso il dettaglio temporale delle piste di controllo e si identificano i relativi interventi di miglioramento*[31].

Tale prima fase di attuazione dei PRA, che aveva visto l'adozione di 29 Piani, si chiudeva nel dicembre 2017 e le informazioni sull'attuazione e sui risultati degli stessi sono contenuti nel rapporto di monitoraggio della Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo[32].

Si riporta di seguito una tabella riassuntiva circa il numero di interventi avviati, completati e non completati al 31 agosto 2017.

[31] Ivi, p. 10.
[32] Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA, Rapporto di Sintesi*, Settembre 2018.

Tabella 13: Interventi PRA e stato di avanzamento

AMMINISTRAZIONI	NON AVVIATI (a)		AVVIATI (b)		NON COMPLETATI (a+b)		COMPLETATI		TOTALE	
	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %
Campania	0	0,0	15	34,1	15	34,1	29	65,9	44	100,0
Puglia	2	10,0	6	30,0	8	40,0	12	60,0	20	100,0
Basilicata	0	0,0	0	0,0	0	0,0	26	100,0	26	100,0
Calabria	2	5,6	12	33,3	14	38,9	22	61,1	36	100,0
Sicilia	0	0,0	10	27,8	10	27,8	26	72,2	36	100,0
Regioni meno sviluppate	**4**	**2,5**	**43**	**26,5**	**47**	**29,0**	**115**	**71,0**	**162**	**100,0**
Abruzzo	0	0,0	1	2,2	1	2,2	44	97,8	45	100,0
Molise	4	8,3	8	16,7	12	25,0	36	75,0	48	100,0
Sardegna	5	8,2	27	44,3	32	52,5	29	47,5	61	100,0
Regioni in transizione	**9**	**5,8**	**36**	**23,4**	**45**	**29,2**	**109**	**70,8**	**154**	**100,0**
Piemonte	1	2,3	2	4,7	3	7,0	40	93,0	43	100,0
Valle d'Aosta	3	8,8	3	8,8	6	17,6	28	82,4	34	100,0
Lombardia	0	0,0	0	0,0	0	0,0	63	100,0	63	100,0
Trento	0	0,0	0	0,0	0	0,0	26	100,0	26	100,0
Bolzano	0	0,0	3	13,6	3	13,6	19	86,4	22	100,0
Veneto	0	0,0	3	15,0	3	15,0	17	85,0	20	100,0
Friuli-Venezia Giulia	0	0,0	5	11,9	5	11,9	37	88,1	42	100,0
Liguria	0	0,0	0	0,0	0	0,0	36	100,0	36	100,0
Emilia Romagna	0	0,0	1	5,0	1	5,0	19	95,0	20	100,0
Toscana	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	100,0	9	100,0
Umbria	0	0,0	15	34,1	15	34,1	29	65,9	44	100,0
Marche	1	4,0	10	40,0	11	44,0	14	56,0	25	100,0
Lazio	2	5,7	0	0,0	2	5,7	33	94,3	35	100,0
Regioni più sviluppate	**7**	**1,7**	**42**	**10,0**	**49**	**11,7**	**370**	**88,3**	**419**	**100,0**
Agenzia Coesione	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	100,0	16	100,0
MIBACT	1	5,6	0	0,0	1	5,6	17	94,4	18	100,0
Ministero dell'Interno	0	0,0	9	45,0	9	45,0	11	55,0	20	100,0
Ministero del Lavoro	1	2,9	13	38,2	14	41,2	20	58,8	34	100,0
MISE	0	0,0	3	7,1	3	7,1	39	92,9	42	100,0
MIT	0	0,0	1	4,5	1	4,5	21	95,5	22	100,0
MIUR Ricerca	14	48,3	4	13,8	18	62,1	11	37,9	29	100,0
MIUR Scuola	0	0,0	2	25,0	2	25,0	6	75,0	8	100,0
Amministrazioni centrali	**16**	**8,5**	**32**	**16,9**	**48**	**25,4**	**141**	**74,6**	**189**	**100,0**
Totale amministrazioni	**36**	**3,9**	**153**	**16,6**	**189**	**20,5**	**735**	**79,5**	**924**	**100,0**

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale 2017

Inoltre, si riporta il dato dei target totali, raggiunti e non raggiunti al 31 agosto 2017, considerando che nei PRA adottati le Amministrazioni si erano prefissate l'obiettivo di raggiungere in tale data il 90% degli obiettivi.

Tabella 14: numero di target e stato di avanzamento

AMMINISTRAZIONI	TARGET NON RAGGIUNTO		TARGET RAGGIUNTO		TARGET PREVISTI	
	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %
Campania	12	60,0	8	40,0	20	100,0
Puglia	10	100,0	0	0,0	10	100,0
Basilicata	7	46,7	8	53,3	15	100,0
Calabria	4	80,0	1	20,0	5	100,0
Sicilia	18	90,0	2	10,0	20	100,0
Regioni meno sviluppate	**51**	**72,9**	**19**	**27,1**	**70**	**100,0**
Abruzzo	46	90,2	5	9,8	51	100,0
Molise	11	50,0	11	50,0	22	100,0
Sardegna	5	55,6	4	44,4	9	100,0
Regioni in transizione	**62**	**75,6**	**20**	**24,4**	**82**	**100,0**
Piemonte	16	55,2	13	44,8	29	100,0
Valle d'Aosta	11	37,9	18	62,1	29	100,0
Lombardia	7	35,0	13	65,0	20	100,0
Trento	12	60,0	8	40,0	20	100,0
Bolzano	7	33,3	14	66,7	21	100,0
Veneto	2	25,0	6	75,0	8	100,0
Friuli-Venezia Giulia	8	47,1	9	52,9	17	100,0
Liguria	10	66,7	5	33,3	15	100,0
Emilia Romagna	2	20,0	8	80,0	10	100,0
Toscana	1	100,0	0	0,0	1	100,0
Umbria	20	66,7	10	33,3	30	100,0
Marche	12	92,3	1	7,7	13	100,0
Lazio	11	64,7	6	35,3	17	100,0
Regioni più sviluppate	**119**	**51,7**	**111**	**48,3**	**230**	**100,0**
Agenzia Coesione	2	14,3	12	85,7	14	100,0
MIBACT	3	25,0	9	75,0	12	100,0
Ministero dell'Interno	10	100,0	0	0,0	10	100,0
Ministero del Lavoro	13	76,5	4	23,5	17	100,0
MISE	11	73,3	4	26,7	15	100,0
MIT	2	28,6	5	71,4	7	100,0
MIUR Ricerca	5	83,3	1	16,7	6	100,0
MIUR Scuola	7	77,8	2	22,2	9	100,0
Amministrazioni centrali	**53**	**58,9**	**37**	**41,1**	**90**	**100,0**
Totale amministrazioni	**285**	**60,4**	**187**	**39,6**	**472**	**100,0**

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale2017

Alla data di monitoraggio sopraindicata risultavano realizzati l'80% degli interventi, mentre del restante 20% la maggior parte erano stati avviati. Invece, per quanto riguarda i target di miglioramento, si evidenziava come soltanto il 40% fosse stato raggiunto, sebbene a tale data fosse previsto un obiettivo del 90%. Di primo acchito, tali dati suggeriscono una qualche anomalia o raccordo fra target e interventi, nel senso che si può ipotizzare che una buona percentuale dei target non sia stata raggiunta benché gli interventi risultassero completati,

oppure che la restante percentuale di interventi da completare (20%) fosse riferita a un consistente numero di target.

Dal report di monitoraggio citato, i quale per sua natura non contiene valutazioni circa l'operato delle Amministrazioni e sui cambiamenti innescati con i PRA, si possono in ogni caso rilevare ulteriori dati e informazioni.

Sul piano delle categorie di intervento, la Segreteria tecnica ha ritenuto di poter riclassificare gli interventi in cinque categorie (rispetto alle tre indicate nelle Linee guida). Si tratta di: Semplificazione normativo regolamentare; Gestione e controllo del processo; Personale; Sistemi informativi; Attività di supporto.

Su tali classificazioni e sui costi degli interventi, nel rapporto si rileva che: *gli interventi inerenti il personale riportano lo stato di avanzamento migliore rispetto a quanto pianificato (85%), mentre quelli maggiormente in ritardo fanno riferimento ai sistemi informativi (65%). La maggioranza degli interventi si avvale di una combinazione dei due fondi FESR e FSE (48% dei casi), mentre la principale fonte di finanziamento è l'Assistenza Tecnica (21% degli interventi). [...] La stima dei costi dei PRA è di circa 305 milioni di euro. Il 44% dei costi è da ricondurre ai PRA delle Regioni più sviluppate. Mediamente ciascuna Amministrazione sostiene una spesa di circa 10,5 milioni di euro per realizzare il proprio PRA. Il 35% dei costi è convogliato negli interventi relativi il Personale*[33].

Oltre al maggior dato di spesa realizzata, le Regioni più sviluppato hanno registrato anche la "performance meno critica" (88% di interventi realizzati e 48% di target raggiunti), dato che potrebbe rappresentare una sorta di divergenza della capacità. In tal senso, le Amministrazioni più capaci riescono a usufruire maggiormente dei supporti offerti, mentre le Amministrazioni più deboli potrebbero ritrovarsi in una specie di "trappola della capacità". Anche sulla base di quanto evidenziato nel paragrafo precedente, si potrebbe sostenere che il rischio di tale trappola sia più probabile nel caso di interventi di "empowerment", i quali lasciano il cambiamento nelle mani delle capacità di ciascun attore.

A seguito di tale prima fase biennale e sulla base di un ulteriore esercizio di "autovalutazione", veniva avviata la seconda fase dei PRA, dimostrando la volontà di consolidare i Piani come

[33] Rapporto di monitoraggio PRA, *op.cit.*, cit. p. 5.

degli strumenti di rafforzamento delle politiche di coesione e, in generale, delle attività delle PA. Tale seconda fase è stata accompagnata non solo da una nuova stesura dei Piani per ciascuna Amministrazione, ma anche da un mutamento di fondo dell'approccio nazionale pur mantenendo gli obiettivi generali precedentemente individuati.
Da una lettura e confronto delle due linee guida (fase I e fase II), la modifica più rilevante appare riferita ai target. Difatti, la Segreteria tecnica ha riconosciuto una "difficoltà per le Amministrazioni nella corretta identificazione e differenziazione di ciò che è "intervento" e di ciò che è "target". Questa difficoltà potrebbe essere superata attraverso una compilazione maggiormente guidata sia dei nuovi PRA, sia dei monitoraggi, a partire da una riduzione e concentrazione complessiva degli interventi e una loro maggiore standardizzazione"[34].

Pertanto, è stata operata un'azione di standardizzazione dei target, riconducendoli soltanto a due tipologie: 1) Target di efficienza, relativi alla riduzione dei tempi delle procedure; 2) Target di efficacia, relativi alla performance finanziaria, ovvero avanzamento finanziario. Inoltre, per gli stessi è stato predisposto un elenco, consentendo alle Amministrazioni "solo la scelta di valorizzazione del target numerico che ritengono di poter traguardare nei tempi stabiliti dai rispettivi PRA"[35].

Sebbene tale operazione si sia evidentemente resa necessaria per le difficoltà riscontrate nella prima fase, sembra limitare eccessivamente le possibilità delle Amministrazioni, ma soprattutto rischia di aver reso i target afferenti soltanto ad alcuni aspetti (finanziario e procedimentale) non necessariamente capaci di evidenziare il cambiamento amministrativo e organizzativo.

In linea con questa prima modifica, rispetto agli obiettivi dichiarati dei PRA Fase 1, ovvero: *1) mettere a regime una più efficiente organizzazione della macchina amministrativa; 2) permettere di accumulare stabilmente capacità ed esperienza gestionale all'interno delle amministrazioni ed evitarne la delega all'esterno o ad enti in house; 3) ridurre significativamente tempi e procedure per renderle compatibili con le regole comunitarie e con l'efficacia richiesta dalle politiche di sviluppo; 4) semplificare e rendere trasparenti le procedure di assegnazione, gestione e controllo degli interventi, riducendo in tal modo anche*

[34] Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo per i Piani di rafforzamento amministrativo, *Linee guida per la redazione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) II fase*, 13 giugno 2017, cit. p. 3.
[35] Ibidem.

la possibilità di corruzione o uso inefficace dei fondi che derivano dall'attuale opacità[36], si ritiene interessante segnalare che solo le priorità 3) e 4) siano state menzionate nelle linee guida della II fase.

Inoltre, appare rilevante una ulteriore modifica sul campo degli interventi. Difatti, nella seconda fase, sono state fornite indicazione operative relative a interventi "standard" e predefiniti sia a livello nazionale sia locale (c.d. intervento standard nazionale e standard locale). Sebbene fosse sempre prevista la possibilità di individuare degli interventi ad hoc, in pratica, le Amministrazioni sono state invitate a scegliere gli interventi sulla base di un "menù fisso". Inoltre, al monitoraggio specifico per singoli interventi e procedure, è stato previsto l'inserimento del sistema PRA in una base dati dell'Ispettorato generale per i rapporti con l'UE (IGRUE), il quale tuttavia non è mai stato avviato[37]

Ancor prima di presentare due casi studio (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Regione siciliana) si ritiene utile soffermarsi su alcune considerazioni generali.

Innanzitutto, uno degli aspetti che ha destato maggiore interesse a livello europeo (CE e OCSE) sembra essere la struttura di coordinamento istituita. Difatti, il Comitato e la Segreteria tecnica rappresentano potenzialmente dei luoghi di scambio di esperienze, risultati (o c.d. "buone pratiche") sia a livello politico sia sul piano tecnico-amministrativo a livello nazionale e regionale.

In secondo luogo, si può, senza alcun dubbio, evidenziare il ruolo propulsivo del sistema dei PRA nell'innescare le dovute riflessioni, le necessarie diagnosi e le possibili soluzioni con riferimento alla capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni italiane, almeno le parti coinvolte nell'attuazione della Politica di coesione dell'UE.

Infine, l'esperienza dei PRA 2014-2020 potrà certamente divenire "sistematica", rendendo i Piani dei documenti programmatici con target e cronoprogrammi e, pertanto, anch'essi posti a attività di monitoraggio e valutazione. In tal senso, sarebbe certamente interessante approfondire che forma di continuità e quali perfezionamenti siano previsti per i "Piani di azione regionali" della Programmazione 2021-2027.

---

[36] Linee guida Fase I, cit. p. 5. In ogni caso, qui già si dichiarava che: "Il PRA costituisce un documento in cui non si descrivono eventuali strategie di capacità amministrativa e obiettivi di lungo periodo, ma un documento di programmazione operativa in cui si definiscono azioni concrete di rafforzamento per realizzare il PO e migliorare di conseguenza la capacità amministrativa".

[37] Ismeri Europa, *Report on the Administrative Capacity of Italian ERDF Operational Programmes: The Experience of ARPs*, Maggio 2020, p. 11.

Il caso del MIT

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti presenta una lunga tradizione di Programmi operativi nazionali finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Da ultimo, il PON infrastrutture e reti 2014-2020.

L'analisi iniziale è stata basata sulle analisi in cui emergevano le criticità del precedente periodo di programmazione. In particolare, il PON 2007-2013 aveva sofferto di un ritardo attuativo piuttosto evidente. Si pensi che dall'approvazione del Programma, con Decisione dell'UE, al primo decreto di finanziamento degli interventi trascorsero circa 18 mesi.

Tale scenario, secondo quanto descritto nel PRA[38], era dovuto a una serie di fattori, fra i quali: le tempistiche di adeguamento al nuovo quadro regolamentare, il quale, come già evidenziato, inseriva dei nuovi obblighi per le autorità di gestione e, in particolare, il Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.); le condizionalità in termini di interventi ammissibili a finanziamento, secondo le priorità strategiche individuate a livello europeo in materia di mobilità e trasporti, le quali hanno ridotto il paniere di interventi ammissibili; l'elevato numero di Grandi progetti che ha caratterizzato il periodo 2007-2013, con le complessità che ne conseguono; difficoltà in fase di programmazione derivante dal confronto con i territori e da accordi istituzionali Stato-Regioni già in essere.

Inoltre, considerando il contesto legislativo, si lamentava la mancanza di una normativa di settore organica, soprattutto a fronte di numerosi interventi normativi anche nel corso dell'attuazione del Programma, ma anche un quadro frammentato in materia di aiuti di Stato, aspetti che spesso hanno bloccato l'avvio delle gare. Sempre, in materia normativa, veniva citato l'introduzione, in corso d'opera, del controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti negoziali del Ministero relativi all'attuazione degli interventi comunitari, che ha prodotto un nuovo passaggio procedurale nel ciclo di vita dei progetti.

Sul piano procedurale, l'attuazione dei progetti aveva registrato diverse criticità in fase di autorizzazione dei progetti o nell'esecuzione dei lavori, casi non ascrivibili a lacune del Sistema

[38] Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Piano di rafforzamento amministrativo per il PON infrastrutture e reti 2014-2020*, 2015.

di gestione e controllo, benché si riscontrasse anche una generale difficoltà di verificare l'affidabilità dei dati e delle informazioni trasmesse dai beneficiari all'Autorità di gestione.

Per quanto riguarda il contesto organizzativo, si rappresentava la difficoltà di garantire una costante sinergia tra le diverse strutture del Ministero (Autorità di gestione e Direzioni generali con competenze trasversali o settoriali) a causa di molteplici cambiamenti nell'assetto e nella organizzazione dello stesso. In merito al personale si illustravano una serie di difficoltà soprattutto in termini di carenza di organico, turn over, assenza di aggiornamento continuativo nonché eccessiva concentrazione di mansioni e responsabilità in capo a singoli funzionari. Contesto che ha dunque portato a un progressivo ampliamento dei servizi di Assistenza tecnica.

Sulla base di tale autovalutazione e assegnando la responsabilità politica del Piano al Ministro in carica e la responsabilità amministrativa al Direttore generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, ovvero direzione di cui sono parte le Autorità di gestione e di certificazione, sono stati individuati gli obiettivi di miglioramento del PRA afferenti ai seguenti due ambiti: 1) consolidamento della struttura di gestione; 2) rafforzamento delle procedure di attuazione. Di seguito l'illustrazione in formato tabellare degli obiettivi e relativi target.

Tabella 15: Sintesi obiettivi e target PRA fase I

Ambito	Obiettivo	Target
Consolidamento della struttura di gestione	Incremento dell'internalizzazione della gestione del Programma operativo, limitando il ricorso a servizi di Assistenza tecnica a specifiche prestazioni di alta specializzazione	Al 31.12.2015 personale dell'AdG costituito di almeno 15 unità di professionalità interne.
	Rafforzamento del coordinamento tra i diversi uffici e le diverse strutture ministeriali, attraverso la costituzione di un gruppo di pilotaggio interdipartimentale fra Direzioni coinvolte nell'attuazione del PO	Svolgimento di almeno 2 riunioni annuali interdipartimentali
	Disponibilità di un adeguato contingente di personale interno all'Amministrazione dotato di formazione specialistica sulle aree di competenza all'attuazione del PO	Partecipazione con esito positivo da parte di ciascuna unità di personale ai corsi di formazione che rilascino attestato sulla fase di esame finale
Rafforzamento delle procedure di attuazione	Riduzione dei tempi di valutazione degli interventi presentati dai beneficiari	Emissione del primo decreto di selezione relativo ad almeno il 70% delle risorse entro 60 giorni dall'approvazione del PO
	Abbattimento del rischio di ammissione a finanziamento di interventi con iter procedurale e realizzativo non compatibile con le tempistiche del programma	Al 31.12.2017 nessuno slittamento delle tempistiche realizzative stabilite dai cronoprogrammi dei progetti alla data di finanziamento per almeno l'80 % dei progetti finanziati, accertato sulla base di un apposito audit e verifiche in loco
	Riduzione dei tempi di risposta da parte dei beneficiari alle Autorità del Ministero, prevedendo laddove possibili meccanismi sanzionatori	Trasmissione delle risposte dei beneficiari entro 10 giorni dalla richiesta
	Riduzione del rischio di irregolarità a danno del Bilancio UE	Numero di progetti su cui è necessario attivare le procedure OLAF non superiore al 2%

Fonte: Elaborazione propria sulla base del PRA fase I del MIT

Oltre a tali obiettivi generali e target, l'Amministrazione ha previsto numerosi interventi ricadenti nelle categorie individuate dalla Segreteria tecnica PRA, ovvero interventi di semplificazione legislativa, interventi sul personale e interventi in funzioni trasversali e strumentazione. Si veda la seguente tabella.

Tabella 16: Interventi PRA fase I

Ambito	Intervento	Tempistica
6.1 semplificazione legislativa e procedurale	proposta di equiparazione del procedimento VIA tra opere legge obiettivo e opere ordinarie	entro il 31.12.2017
	proposta per valorizzare lo strumento della Conferenza di servizi	entro il 31.12.2017
6.2 personale	Procedura di nomina di figure sostitutive per garantire la continuità dell'attività amministrativa in caso di periodi di vacanza o impedimento dell'incaricato responsabile	entro 30 giorni dall'approvazione del PO
	individuazione e attivazione di meccanismi premiali per incentivare il personal interno a spostarsi o permanere negli uffici incaricati dell'attuazione del PO	entro giugno 2017
	formazione continua per funzionari e assistenti	entro giugno 2017
	azioni di formazione specialistica in materia di appalti anche attraverso stage presso competenti istituzioni nazionali e comunitaria per almeno due funzionare di ciascun ufficio coinvolto	entro giugno 2017
	potenziamento dell'organico con ulteriori 6 funzionari e 2 assistenti per AdG e 4 funzionari per AdC	entro dicembre 2015
6.3 interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni	definizione di una metodologia per la verifica dell'effettivo livello di maturità dei progetti da finanziarie e requisiti e condizione per l'accesso ai finanziamenti	entro 30 giorni dall'approvazione del PO
	Interlocuzione rafforzata con i beneficiari mediante apposito tavolo a livello alto e a livello tecnico	entro 90 giorni dall'approvazione del PO
	Conferimento al NVVIP del MIT di funzioni di supporto a programmazione, valutazione e verifica	entro 30 giorni dalla costituzione del nucleo
	monitoraggio rafforzato degli interventi più complessi	dicembre 2015-giugno 2016
	realizzazione di azioni di formazione in favore dei beneficiari sull'applicazione della normativa nazionale e comunitaria	dicembre 2015-giugno 2016
	previsione di sanzioni nelle convenzioni con i beneficiari per casi di ritardi nell'attuazione	entro 90 giorni dall'approvazione del PO
	realizzazione di una piattaforma di work flow documentale e di un archivio informatizzato e implementazione di strumenti di lavoro collaborativo	prima versione entro 31 dicembre 2015
	implementazione/miglioramento di un sistema informativo di gestione	prima versione entro 31 dicembre 2015
	predisposizione e diffusione di check-list e/o linee guida per i beneficiari	entro 60 giorni dall'approvazione del PO
	realizzazione workshop informativi con i beneficiari sulle metodologie di rendicontazione	entro 90 giorni dall'approvazione del PO
	ingegnerizzazione dei controlli di primo livello attraverso la predisposizione di strumenti informativi idonei	entro 90 giorni dall'approvazione del PO
	predisposizione di un manuale di qualità delle attività di controllo	entro 120 giorni dall'approvazione del PO
	esecuzione della verifica della capacità amministrativa dei beneficiari	entro 45 giorni dall'approvazione del PO
	verifica della necessità di un regime quadro in materia di aiuti di Stato in grado di ricomprendere le casistiche più ricorrenti	entro dicembre 2016
	accompagnamento ai beneficiari anche attraverso la predisposizione di strumenti metodologici ed operativi	da giugno-2015-fine programma

Fonte: Elaborazione propria sulla base del PRA fase I del MIT

La maggior parte degli interventi indicati usufruisce del supporto dell'Assistenza tecnica, con un contributo finanziario stimato a valere sull'Asse AT pari a 4 milioni di euro, suddiviso per tipologia di intervento come indicato in tabella[39].

Tabella 17: Risorse stimate PRA fase I

Tipologia intervento	Costo (mln€)
Azioni di formazione (personale interno/beneficiari)	0,5
Personale a contratto/ esperti/meccanismi premiali	2
Altre azioni (strumenti informativi, funzionamento gruppi di lavoro etc.)	1,5
totale	4

Fonte: Elaborazione propria sulla base del PRA fase I del MIT

Con riferimento all'Assistenza tecnica, il MIT intendeva *promuovere un ricorso capace di contribuire con obiettivi quantificabili all'internalizzazione e al rafforzamento delle competenze e delle strutture amministrative. L'obiettivo è quello di acquisire alte professionalità in grado di supportare l'Amministrazione nello svolgimento di attività specialistiche e complesse in relazione al verificarsi di particolari circostanze e criticità*[40].

Nel PRA II[41], innanzitutto, l'Amministrazione riconosce che le carenze organizzative non hanno trovato soluzione nel primo biennio. Sul punto, l'investimento maggiore del precedente periodo è risultato quello della formazione.

Per quanto riguarda l'aspetto procedurale, pur riconoscendo la validità del nuovo sistema informativo, l'Amministrazione rileva criticità nel monitoraggio, nella valutazione, nel rapporto con i beneficiari e relativamente alle procedure.

Sebbene, il Piano fase II sia "strategicamente" in linea con il precedente, l'analisi del nuovo contesto 2014-2020, ha portato a individuare due specifiche priorità che sembrano approfondire alcune esigenze specifiche dei più generali precedenti obiettivi (consolidamento della struttura di gestione e rafforzamento delle procedure di attuazione). Si tratta di:

[39] Costo che sulla base dei dati di monitoraggio della Segreteria tecnica è poi passato a circa 5.5 milioni di euro. Mentre circa il conseguimento dei target, si rileva un dato di raggiungimento di 6 su 7, senza tuttavia rivelare di quale si trattasse. Dalle interviste condotte e dalla rilevanza dei target rispetto al ciclo di vita dell'attuazione al 2017, è possibile stimare che non sia stato raggiunto il target relativo all'aumento del personale interno. Infatti, se alcuni target erano piuttosto semplici da raggiungere per loro natura (es. 2 riunioni interdipartimentali o almeno un corso per dipendente), quelli relativi a criticità o irregolarità era potenzialmente poco problematici a soli 2 anni dall'inizio del ciclo di attuazione.

[40] Ivi, p. 16.

[41] Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Piano di rafforzamento amministrativo*, fase II, versione del 28 settembre 2018.

- I processi e i procedimenti gestionale del PON;
- Le risorse umane che operano nell'ambito della programmazione.

Inoltre, gli ambiti di intervento e relativi target sono stati allineati con la standardizzazione promossa dalla Segreteria tecnica. Difatti, gli 11 interventi individuati provengono dalla lista proposta dalla Segreteria.

Tabella 18: Interventi standard PRA fase II

Ambito	Intervento	Declinazione
6.1 semplificazione legislativa e procedurale	Realizzazione/estensione di modalità e processi di mappatura di norme, regolamenti etc.;	costruzione di un "cruscotto operativo sulla normativa di settore per l'attuazione del PON" e raccolta dei principali atti che regolamentano la gestione, attuazione e controllo delle operazioni finanziate dal PON.
6.2 personale	Realizzazione di un bilancio delle competenze del personale impegnato nell'attuazione del PON	Percorso di rilevazione delle competenze richieste e delle competenze specialistiche possedute dal personale per rilevare il gap esistente presso le strutture e attivare le più opportune politiche del personale.
	Sviluppo delle competenze comportamentali nelle PA	Intervento sotto la responsabilità della Segreteria tecnica
6.3 interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni	Attuazione del Codice di condotta del Partenariato	Sviluppo di modalità di co-gestione partenariale delle politiche di sviluppo
	Realizzazione/rafforzamento di attività di tutoring a favore dei beneficiari compreso tematiche amministrativo contabili	Attività rivolte ai beneficiari in materia di: gestione amministrativo contabili, la gestione dei progetti per obiettivi, le conoscenze specialistiche relative alle procedure d'appalto, l'antifrode, gli aiuti di Stato ecc.
	Istituzione/rafforzamento di strumenti operativi unitari di coordinamento per le politiche di sviluppo ivi comprese quelle di coesione	L'intervento si collega direttamente alla best practice del MIT rappresentata dall'esperienza delle Aree logistiche integrate avviata nell'ambito del PON, individuando un luogo di confronto partenariale durevole e di coordinamento interistituzionale
	Sviluppo/integrazioni/evoluzione di sistemi di gestione di procedimenti amministrativi (es. workflow documentale, conservazione sostitutivi)	Upgrade di due funzionalità avanzate già previste dal Sistema informativo del PON 14-20.
	Sviluppo/integrazioni/evoluzioni di strumenti di business intelligence a supporto dei processi decisionali	Ulteriori interventi migliorativi per il nuovo sistema informativo del PON.
	Laboratorio di action learning	Amministrazione intende realizzare un laboratorio basato su tale metodologia rivolto a beneficiari e personale interno
	Facilitazione progetti complessi	Intervento collegato alle attività di supporto che saranno attivate nell'ambito della collaborazione con Jaspers advisory
	Sistemi di incentivazione del personale interno per accrescere l'efficacia dei processi di attuazione del PON	L'intervento investe l'ambito delle politiche del personale connesse alle procedure attuative del PON e si pone l'obiettivo di migliorare la produttività dell'apporto del personale interno con evidenti benefici sul piano dell'organizzazione dei processi operativi. L'intervento vedrà il coinvolgimento del personale nello svolgimento di funzioni aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente svolte.

Fonte: Elaborazione propria sulla base del PRA fase I del MIT

Il focus, in questo caso, è prevalentemente riferito alle procedure di attuazione e ad interventi che possano intervenire su una riduzione delle tempistiche.

L'Amministrazione ha, inoltre, previsto ulteriori 4 interventi: Indagine qualitativa sul benessere organizzativo per comprendere incidenza del PRA sulla convivenza organizzativa; benchmark sulle modalità di gestione e gli strumenti dei programmi di spesa e "modelizzazione buone pratiche"; Attivazione nel piano della performance di obiettivi strategici collegati alla realizzazione del PRA; tavolo operativo per mid-term review.

Sebbene, già i target del primo PRA potrebbero suscitare qualche dubbio circa la validità, in termini di rafforzamento amministrativo o rispetto alla fase del ciclo di attuazione del Programma, in questo secondo Piano, si registra l'assenza di target misurabili quanto l'inserimenti di generali obiettivi di miglioramento. Chiaramente questo aspetto risiede parzialmente nella responsabilità del MIT, ma è un dato applicabili alla seconda fase e quindi per tutti i Piani[42].

D'altronde, se gli obiettivi del secondo Piano sono in continuità con il precedente, l'autovalutazione da cui scaturisce non fornisce indicazioni circa le azioni che non hanno prodotto il cambiamento sperato. Fra l'altro, al minor numero di interventi individuati non corrisponde un maggior dettaglio o specificità circa la natura dell'intervento e i risultati potenzialmente raggiungibili. Senza considerare che non sia stata effettuata alcuna valutazione indipendente.

L'ambizione stessa di tali interventi non sembra caratterizzare un Piano che, almeno nell'idea originaria, voleva contribuire sostanzialmente a un cambiamento amministrativo. Si consideri il Piano è stato attuato per circa il 90% degli interventi e dalle interviste condotte è emerso che le attività che hanno prodotto i maggiori risultati sono stati i corsi di formazione impartiti dall'Assistenza tecnica al personale e, in alcuni casi, anche ai beneficiari finali.

[42] Ismeri Europa, *Report on the Administrative Capacity of Italian ERDF Operational Programmes: The Experience of ARPs*, Maggio 2020, p. 11.

Il caso della Regione siciliana

Come noto, alla Regione siciliana sono assegnati per il periodo 2014-2020, risorse a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo affari marittimi e pesca (FEAMP), oltre che due programmi di cooperazione territoriale e vicinato (Interreg Italia-Malta ed ENI Italia-Tunisia). Fondi strutturali. Gli stessi sono gestiti da strutture diverse della Regione.

Per il FESR, l'Autorità di gestione del POR 2014-2020 è stata individuata nel Dipartimento della programmazione. Mentre, per il FSE, l'Autorità di gestione del POR è il Dipartimento della formazione professionale.

La complessità del quadro regionale dell'attuazione del Politica di coesione (in particolare del FESR), rispetto al caso dei Ministeri, riguarda innanzitutto la molteplicità dei settori di intervento tanto che i vari Dipartimenti rappresentano parte integrate dell'Autorità di gestione, la cui titolarità del Dipartimento per la programmazione rileva soprattutto in termini di coordinamento e punto unico di contatto.

L'analisi delle criticità del periodo di programmazione 2007-2013, individuate dalla Regione[43] ha evidenziato in particolare:

- *L'assenza di azioni di indirizzo e coordinamento nella fase dell'avvio del programma che hanno pesato negativamente sia sulla qualità che sui tempi delle procedure di selezione;*
- *L' inadeguatezza della messa a regime di un efficiente sistema dei controlli;*
- *La mancanza di chiarezza delle responsabilità in capo ai diversi Uffici dei Dipartimenti responsabili della attuazione;*
- *La scarsa attivazione di azioni di comunicazione, formazione e affiancamento nei confronti dei Beneficiari messe in campo solo nell'ultima fase della vita del Programma;*
- *La particolarità della organizzazione dei controlli preventivi che assorbono tempi molto lunghi e assolutamente anomali nel panorama delle Regioni italiane*[44].

[43] Si tratta, in particolare, di un'analisi condotta dal Nucleo regione di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP).
[44] Regione siciliana, Piano di rafforzamento amministrativo (PRA), FESR e FSE, settembre 2016, p. 4.

Occorre, innanzitutto, ricordare che sebbene i ritardi nell'attuazione dei programmi rappresentino una criticità comune a tutte le Amministrazione coinvolte in Italia, la Regione siciliana ha sistematicamente registrato nei ritardi sulla spesa nei diversi cicli di programmazione. Per la chiusura del ciclo 2007-2013 era stata anche supportata da una task force con componenti della Dipartimento per la coesione (intervista a dirigente presso PCM).

L'importanza delle risorse della Politica di coesione per la Regione siciliana è stata anche sottolineata dalla Corte dei conti, ove affermava che per il periodo 2018-2020 la spesa per investimenti era interamente demandata ad essa[45].

Questi fattori hanno certamente inciso anche sull'attenzione dedicata al PRA anche da parte della Commissione europea, tanto che la definitiva stesura del Piano è avvenuta soltanto nel settembre 2016.

Una prima peculiarità di tale Piano riguarda l'affiancamento del "Responsabile del PRA" da parte di un apposito Comitato di pilotaggio[46].

Le principali carenze riscontrate nel periodo di programmazione 2007-2013 erano riconducibili a debolezze di carattere procedurale, in ambito organizzativo e strutturale e circa gli strumenti comuni ai diversi programmi e nelle funzioni trasversali dell'Amministrazione. In linea con le linee guida per la redazione del Piano, l'Amministrazione ha individuato i propri obiettivi di miglioramento e la correlazione di un target. Per un dettaglio si veda la seguente tabella.

Appare utile sottolineare che il risultato di tale analisi svolta dal Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIPP) dimostra criticità sull'ampio spettro dell'attuazione, ovvero in tutte le fasi del ciclo di vita dei programmi (selezione degli interventi, coordinamento della gestione, controlli, sistemi antifrode, monitoraggio) oltre che circa la dotazione organizzativa.

---

45 Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della regione siciliana esercizio 2017*, Sintesi, 20 luglio, 2018, p.54.

46 Composto da un rappresentante in posizione apicale di ciascuna AdG, dal Segretario Generale, dal Ragioniere Generale, dal Dirigente generale del Dipartimento della Funzione Pubblica, dal Dirigente generale dell'Autorità di Audit, dal Capo di Gabinetto del Presidente della Regione e da un rappresentante del Nucleo di verifica e valutazione degli investimenti pubblici Sicilia (PRA I p. 6).

Tabella 19: Dettaglio criticità, obiettivi di miglioramento e target PRA fase I.

Ambito Criticità	Dettaglio criticità	Obiettivo di miglioramento*	Target
1. Debolezze di carattere procedurale	1.1 Carenza degli strumenti di coordinamento da parte del DRP nei confronti degli altri centri di responsabilità superata solo nella fase finale della attuazione del Programma attraverso un sistematico monitoraggio rafforzato delle procedure e la definizione di Linee Guida e Circolari;	Rafforzare la funzione di coordinamento delle Autorità di Gestione	Standardizzazione delle procedure attraverso l'utilizzo di modulistica omogenea rilevabile dai S.I. e conseguente riduzione di almeno il 20% della durata media delle fasi attuative in coerenza con quanto previsto dall'obiettivo 2.3.
	1.2 Ridondanza dei percorsi di definizione dei criteri e delle procedure di selezione complicate;	Snellire i percorsi politici e amministrativi finalizzati alla selezione delle operazioni	Riduzione del 30 % dei tempi medi propedeutici alla pubblicazione degli avvisi.
	1.3 Inadeguatezza delle indicazioni fornite dai Dipartimenti attuatori nei confronti dei Beneficiari;	Fornire indirizzi semplici e chiari ai Beneficiari e comunicarli in modo efficace	Consegna/diffusione al 100% dei beneficiari selezionati del manuale per i Beneficiari
	1.4Farraginosità del circuito finanziario tra l'Amministrazione Regionale e i Beneficiari e tra i beneficiari e i soggetti attuatori con conseguenti effetti sui progetti e sulla capacità di raggiungimento dei risultati previsti;	Velocizzare i circuiti finanziari per entrambi i fondi SIE	Pagamento entro 60 gg per il FSE e 90 gg per il FESR dal ricevimento della richiesta da parte dei Beneficiari completa in tutte le sue diverse parti in coerenza con le previsioni regolamentari.
	1.5Ridondanza del sistema dei controlli (controlli di primo livello, Ragioneria e Corte dei Conti);	Semplificare e potenziare il sistema dei controlli	Riduzione di un passaggio di controllo preventivo per le procedure che selezionano i beneficiari attraverso una graduatoria. Dopo il recepimento della D.lvo 123/2011 riduzione di 15 giorni, per ogni passaggio di un controllo che non esita rilievi né da parte della Ragioneria né da parte della Corte dei Conti. Con una riduzione complessiva, quindi, pari a 60 gg.
	1.6 Inadeguatezza degli Organismi Intermedi selezionati, per l'erogazione dei regimi di aiuto nell'ambito del contesto regionale della programmazione 2007-2013	Selezionare Organismi intermedi più capaci e stabilire con essi regole più efficaci	Adozione di uno schema di convenzione con gli Organismi Intermedi semplificato ma - vincolante rispetto agli obiettivi dei programmi con la individuazione di obiettivi precisi legati ai tempi di attivazione ed alla % di assorbimento delle risorse finanziarie e applicazione di penalità in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.
	1.7 Debolezza dei beneficiari pubblici (enti locali nell'attuazione e gestione delle operazioni di competenza)	Rafforzamento dell'azione a supporto dei beneficiari	Incremento al 100% della quota di Beneficiari supportati con azioni di Formazione e Assistenza tecnica
2. Debolezze di carattere organizzativo e strutturale dell'apparato amministrativo regionale e degli altri soggetti concorrenti	2.1 Le risorse delle due Autorità di Gestione necessitano di significativi interventi di rafforzamento delle competenze e adeguamento del personale dedicato ai fondi SIE in considerazione, anche della riorganizzazione degli Uffici, in corso di realizzazione a livello regionale;	Rafforzare la funzione di coordinamento dell'Autorità di gestione	Previsione di adeguata dotazione organica del personale negli Uffici delle due AdG complessivamente non inferiore a quella al 31/12/2013.
	2.2 Il Sistema di misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali non è stato collegato all'attuazione e al raggiungimento degli obiettivi fissati dai Programmi;	Introdurre il Sistema di misurazione e valutazione delle performance organizzative ed individuali legato al raggiungimento degli obiettivi PO e all'attuazione del PRA	Approvazione del Piano Triennale della Performance e valutazione delle performance organizzative e individuali con verifica a cadenza annuale.

all'attuazione dei Programmi	2.3 Le risorse umane dedicate alla gestione dei programmi operativi sono state chiamate a svolgere anche le attività ordinarie delle relative Amministrazioni e talvolta sottoposte a rotazioni che hanno rallentato il consolidamento delle esperienze pregresse;	Adeguamento qualitativo e consolidamento delle strutture coinvolte nel sistema di gestione e controllo dei fondi SIE e del relativo sistema di governance ai fini di una piena efficacia e di una corretta gestione del PO	Riduzione di almeno il 20% della durata media delle fasi attuative, in particolare delle attività connesse alla selezione degli interventi successive al 31 Dicembre 2016.
	2.4 Le risorse umane coinvolte nelle fasi di programmazione e attuazione dei Fondi SIE non hanno spesso avuto la possibilità di seguire percorsi di approfondimento e/o aggiornamento delle competenze in concomitanza della rapida evoluzione delle norme di attuazione dei Programmi;	Rafforzamento e miglioramento dell'operatività del personale impegnato	Organizzazione di almeno 2 cicli formativi rivolti al personale regionale coinvolto nella programmazione/attuazione e controllo dei Fondi SIE.
	2.5 Sono significativamente carenti le competenze specialistiche in particolare per le politiche legate alla strategia 2020 (R&ST, Energia e Ambiente).	Rafforzamento dei presidi a supporto dell'attuazione delle azioni prioritarie per le tematiche della Strategia Europa 2020	Realizzazione di almeno due azioni a supporto dell'attuazione delle priorità della Strategia Europa 2020 (assistenza tecnica specialistica S3, ecc.)
	3.1 Pesantezza degli oneri amministrativi gravanti sulla Amministrazione Regionale e sui Beneficiari, in particolare delle procedure per il rilascio di autorizzazioni;	Realizzare gli adempimenti della Agenda nazionale per la semplificazione a favore delle imprese (ambiente ed edilizia)	Standardizzazione della modulistica con conseguente rilascio delle autorizzazione entro 90 gg dalla richiesta per AUA e SUAP (comunque in coerenza con le normative di settore). Adozione del dispositivo per la realizzazione la strategia regionale per l'attuazione dello "Small Business Act".
3. Debolezze strutturali connesse alle carenze degli strumenti comuni ai Programmi a ad alcune funzioni trasversali della Amministrazione determinanti per la piena e rapida realizzazione degli interventi.	3.2 Le strategie di settore e i conseguenti piani operativi non sono ben definiti e sono supportati da studi e valutazioni spesso carenti di precise indicazioni sulle priorità d'intervento;	Migliorare e completare il quadro di Pianificazione Settoriale	Adozione da parte della Regione di almeno 4 atti di pianificazione (anche in termini di aggiornamento) di settori interessati dalla programmazione dei Fondi SIE (Piano Bonifiche, Piano di Gestione Distretto Idrografico, Piano rifiuti e Piano rifiuti speciali, Piano trasporti, Piano Alluvioni, Masterplan Servizi per il lavoro) entro dicembre 2016.Adozione di un Piano pluriennale per la competitività delle imprese manifatturiere e dei servizi alle imprese industriali che accompagni la definizione della seconda fase degli avvisi per la selezione del PO FESR.
	3.3 E' mancata una precisa definizione, all'interno dell'Amministrazione, delle competenze in materia di Aiuti di Stato;	Rafforzamento dei presidi regionali e locali sull'applicazione delle normative in materia di Aiuti di Stato e appalti pubblici	Implementazione di un nuovo modello di governance attraverso l'Individuazione di una Struttura di coordinamento generale nella materia degli Aiuti di Stato e di Unità Operative specifiche per ogni Dipartimento. Organizzazione di almeno 2 cicli formativi rivolti al personale regionale e al personale delle Stazioni Appaltanti riconosciute sul nuovo Codice. Redazione di adeguate Linee Guida sugli affidamenti sotto soglia (art.38 nuovo Codice) a completamento delle nuove norme sugli appalti.

3.4 Entrambi i Sistemi Informativi Caronte e Caronte FSE erano già parzialmente adeguati a quanto previsto dall'Art. 122 del Reg. 1303/2013 comma 3 che recita: "Gli Stati membri garantiscono che entro il 31 dicembre 2015 tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione, un'autorità di audit e organismi intermedi possano essere effettuati mediante sistemi di scambio elettronico di dati";	Potenziamento dei sistemi informativi e di scambio dati in uso per i due PO. Entrambi i Sistemi Informativi vanno adeguati a quanto previsto dall'Art. 122 del Reg. 1303/2013 comma 3.	Adeguamento dei Sistemi informativi per i due PO approvati alle disposizioni dei regolamenti, con la progressiva implementazione di nuove funzionalità legate anche all'accesso ai finanziamenti (es. bandi on line).
3.5 I due Sistemi Informativi si inseriscono nel contesto di una Amministrazione Regionale che presenta ancora un significativo ritardo rispetto agli obiettivi di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale;	Integrare i sistemi informativi dei Fondi SIE con le banche dati nazionali (Sistema CUP, la Banca Dati ANAC BDA e SIAFS),	Implementazione di un applicativo /protocollo di colloquio tra altre banche dati ed entrambi i sistemi informativi per i due PO, adeguati alle disposizioni dei regolamenti, con la progressiva realizzazione di nuove funzionalità ed interoperabilità con i sistemi CUP, la banca dati ANAC, BDA e SIAFS, nonché legate all'accesso ai finanziamenti (esempio Bandi On-line) .Implementazione protocollo con GDF entro marzo 2017.
3.6 Poca incisività delle azioni di pubblicità trasparenza e diffusione delle informazioni;	Miglioramento del processo di attuazione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che ha riordinato gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni.	Realizzazione / Partecipazione ad almeno un Progetto di Open Government per favorire trasparenza, e partecipazione degli stakeholder entro giugno 2017.
3.7 Sussistono alcune criticità nella organizzazione e gestione del partenariato;	Migliorare l'organizzazione e gestione del partenariato.	Attivazione di almeno due azioni di sistema per lo sviluppo della capacità di coinvolgimento e interlocuzione con il Partenariato (costituzione reti e network, formazione specialistica, studi ecc.), a valere sull'OT 11 FSE, entro dicembre 2016.
3.8 Un tema molto importante, infine, cui dedicare una rinnovata attenzione è il tema della tutela degli interessi finanziari dell'UE e del contrasto alle frodi finanziarie. Il nuovo ciclo di programmazione 2014- 2020 ha ulteriormente rafforzato tale percorso di innovazione attraverso specifici dettami regolamentari e prescrizioni volte a diffondere in maniera sistemica metodologie e strumenti di prevenzione e contrasto efficaci; il nuovo Regolamento Generale CE 1303/13, articolo 72 comma h), obbliga tutte le Autorità di Gestione ad orientare i propri Sistemi di Gestione e controllo alla "...prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi..."	Rafforzare la capacità di prevenire e contrastare le frodi finanziarie alla UE.	Messa a regime del sistema SIAFS come database regionale delle irregolarità riscontrate nell'attuazione dei fondi SIE e proposta protocollo d'intesa con ANAC.

**A tali obiettivi di miglioramento sono associati un totale di 36 interventi*

Fonte: Elaborazione su PRA I Regione Siciliana

Ad esito dell'ultimo monitoraggio nazionale dell'agosto 2017, condotto dalla Segreteria tecnica per il Comitato di indirizzo PRA, la Regione siciliana si posizionava come seconda regione meno sviluppata per percentuale di completamento degli interventi (72%), ma al contempo raggiungeva soltanto il 10% dei target previsti (dato sul quale probabilmente pesò la tardiva adozione del Piano).

Sulla base del self-assesment e del monitoraggio del primo biennio, nel corso del 2018 venina elaborato il PRA fase II. Innanzitutto, veniva riconosciuto come il PRA anche nel secondo biennio avrebbe rappresentato *il principale strumento a servizio delle PA per migliorare l'attuazione delle proprie politiche di sviluppo e per avviare in modo coordinato una riforma della gestione dei fondi comunitari per il funzionamento delle Amministrazioni ad essi collegate.* Si evidenziava, in particolare, che il Piano sarebbe stato diretto a: ridurre significativamente tempi e procedure per renderle compatibili con le regole comunitarie e con l'efficacia richiesta dalle politiche di sviluppo; semplificare e rendere trasparenti le procedure di assegnazione, gestione e controllo degli interventi[1].

Per quanto riguarda il contesto organizzativo, sebbene il completamento del processo di riorganizzazione generale dell'Amministrazione[2] era stato considerato come cambiamento fondamentale e propedeutico all'attuazione dei POR 2014-2020, il suo impatto sulle strutture deputate alla gestione dei programmi si rilevò limitato. L'esiguità del personale, fra l'altro, si scontrava con l'aumento del carico di lavoro dettato anche dalle numerose novità normative e procedurali del ciclo di programmazione. Per tali ragioni, l'Amministrazione ha previsto un allargamento del personale interno destinatario degli interventi di rafforzamento amministrativo (soprattutto corsi di formazione) al fine di "favorire futuri processi di riorganizzazione e mobilità interna"[3].

Sul piano legislativo, oltre a richiamare la generale opportunità di semplificazione, la Regione si proponeva di continuare il percorso di razionalizzazione dei controlli. L'aspetto più interessante appare essere quello di potenziare il collegamento del Piano delle performance (e il relativo sistema di valutazione) con gli obiettivi della programmazione dei Programmi

[1] Regione siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase della Regione Siciliana*, versione 31.12.2018, p. 3.
[2] Processo avviato con legge regionale 9/2015 e delineato con decreto del Presidente della regione n. 12 del 14.06.2016.
[3] PRA II Regione siciliana, p. 5. Inoltre, a fronte degli obiettivi parzialmente raggiunti nel primo Piano, si riteneva essenziale completare l'informatizzazione delle fasi iniziali di accesso alle risorse, così come il potenziamento dell'interoperabilità dei sistemi informativi.

operativi, *consentendo così la realizzazione di meccanismi di valorizzazione e motivazione del personale rispetto ai carichi di lavoro (anche ricorrendo a vari sistemi incentivanti)*[4].

Relativamente al livello procedurale, si reiterava l'opportunità di operare una maggiore razionalizzazione e standardizzazione delle procedure (schemi bandi tipo, diffusione di manuali aggiornati e linee guida, utilizzo delle opzioni di costo semplificato). Con precipuo riferimento ai beneficiari, consapevoli delle carenze degli stessi e considerata la poca attenzione attribuitagli nel primo PRA, si proponeva l'estensione a tale livello degli interventi di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità amministrativa.

Tabella 20: sintesi interventi e importi PRA II

Ambito	Intervento	costo
6.1 semplificazione legislativa e procedurale	Adozione/estensione dell'utilizzo di schemi di Bandi tipo / Avvisi	/
	Realizzazione/estensione di modalità e processi di mappatura di norme, regolamenti, etc.. (es.: sistematizzazione e reperimento per policy)	/
	Adozione/estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato previste dalla regolamentazione comunitaria	/
6.2 personale	Sviluppo delle competenze comportamentali nelle PA	100.000,00 €
	Rafforzamento del personale impegnato nella programmazione della Politica unitaria di coesione e in particolare nei PP.OO.	2.920.743,96 €
	Rafforzamento del personale impegnato nel Programma Operativo	500.000,00 €
	Estensione della partecipazione dei dipendenti, attraverso progetti di valorizzazione delle competenze e funzioni	8.700.000,00 €
	Razionalizzazione dell'organizzazione delle strutture preposte al controllo di primo livello	/
6.3 interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni	Sviluppo/integrazioni/evoluzioni di strumenti di Business Intelligence a supporto dei processi decisionali	/
	Attivazione/implementazione di piani annuali di attuazione	/
	Attivazione/implementazione nei piani di performance di obiettivi strategici collegati alla gestione dei fondi	278.787,08 €
	Realizzazione/rafforzamento di attività di tutoring a favore dei beneficiari compreso tematiche amministrativo-contabili	1.800.000,00 €
	Sviluppo/integrazioni/evoluzioni di strumenti informatizzati per la selezione dei beneficiari e la valutazione dei progetti	462.000,00 €
	Realizzazione/rafforzamento di attività di affiancamento a favore degli Organismi Intermedi	300.000,00 €
	Istituzione/rafforzamento strumenti operativi unitari di coordinamento per le politiche di sviluppo ivi comprese quelle di coesione.	/
	Sviluppo/integrazioni/evoluzioni di funzioni di interoperabilità tra il sistema di scambio elettronico dei dati dell'AdG e il sistema di contabilità	/
	Sviluppo/integrazioni/evoluzione di aree dedicate ai Beneficiari del Programma per la condivisione di atti, faq, documentazione, schede progetto, informazioni, news, Opendata,	/
	Sviluppo/integrazioni/evoluzione di sistemi di gestione di procedimenti amministrativi (es.: workflow documentale, conservazione sostitutiva, etc...)	/
	Attuazione Codice di Condotta del Partenariato - Sviluppo di modalità di co-gestione partenariale delle politiche di sviluppo	1.000.000,00 €
	Sviluppo/integrazione/evoluzioni di strumenti informatizzati per favorire l'interoperabilità dei Sistemi Informativi	1.637.000,00 €
	Analisi delle perfomance attuative del PO FSE	200.000,00 €
	Interventi a favore dell'accelerazione della spesa	/
Totale		**17.898.531,04 €**

Fonte: elaborazione PRA II

[4] Ibidem.

Nel Piano si evidenzia, dunque, una prevalenza di interventi e risorse sul personale, rivolti soprattutto alla formazione e incentivazione, nonché sui sistemi informativi.

Nell'ultima relazione di monitoraggio, alla data del 31 dicembre 2020, l'Amministrazione forniva un resoconto circa la realizzazione degli interventi, rilevando come molti di essi non fossero stati conclusi e che i risultati più significativi erano riferibili all'eliminazione dei doppi controlli ed al miglioramento degli strumenti comuni (bandi tipo, manuali)[5].

Sebbene si possa osservare una certa continuità fra la prima e la seconda fase dei PRA, con una precipua attenzione a strumenti diretti a favorire l'attuazione dei programmi operativi, andrebbe evidenziato come parte di tale continuità sembra più dipendere dalla parziale realizzazione degli stessi alla fine del primo periodo.

Dal rapporto di valutazione generale su diverse Amministrazione, si rileva come la realizzazione dei PRA, in Sicilia, sia avvenuta in maniera frammentata anche a causa del susseguirsi di tre responsabili. Inoltre, la reingegnerizzazione delle singole procedure è stata affidata a una società di assistenza tecnica esterna, la quale seguiva già il piano delle performance della Regione[6].

* * *

Nel tentativo di presentare un bilancio generale dell'esperienza dei PRA in Italia nella programmazione 2014-2020, pur riconoscendo la parzialità dell'analisi, in base ai casi studio esaminati, alle interviste condotte e ai riferimenti della letteratura accademica e grigia, è possibile sostenere quanto segue. In particolare, seppure i casi presentati singolarmente offrano un quadro incompleto, le risultanze che ne emergono possono essere considerate utili nell'approfondire i percorsi compiuti in ambito di capacity building.

Innanzitutto, nella fase iniziale la Commissione europea ha avuto una influenza esogena di tipo condizionale. Infatti, l'adozione dei Piani a livello di singola Amministrazione centrale o regionale è stata posta quale condizione sine qua non rispetto all'approvazione dei rispettivi Programmi operativi nazionali e regionali. Tale impostazione ha favorito una rapida stesura e

[5] Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Siciliana - Relazione Attività Sessione Monitoraggio al 31/12/2020*, Febbraio, 2021.
[6] Ismeri Europa, *Report on the Administrative Capacity of Italian ERDF Operational Programmes: The Experience of ARPs*, Maggio 2020, pp. 19-22.

adozione dei Piani, nella quale l'analisi delle criticità e dei fabbisogni sono apparse piuttosto lucide. Al contrario la celerità richiesta e l'evidente rischio politico-amministrativo ha penalizzato la scelta degli interventi e dei rispettivi target.

Difatti, buona parte degli interventi individuati si compone di attività "ordinarie" (sempre nell'ambito dell'intervento europeo), le quali hanno un dubbio impatto in termini di capacity building. In tal senso, guardando semplicemente la lista degli interventi proposti è difficile cogliere il valore aggiunto del PRA. D'altro canto, quegli interventi rivolti ad ampliare il quantitativo di risorse umane disponibili per la gestione delle politiche di coesione, difficilmente poteva trovare risposta per il tramite di tali Piani (con risorse finanziarie dell'Assistenza tecnica o dell'OT 11), quantunque avrebbe dovuto richiamare l'attenzione delle strutture deputate al reclutamento di personale, all'interno di ciascuna amministrazione, e risposta per il tramite di risorse ordinarie.

Per quanto riguarda le procedure, ovvero l'obiettivo di riduzione dei tempi, progressi sono stati sulle procedure di stretta competenza dell'Autorità di gestione, mentre si sono evidenziate delle difficoltà nei casi di procedere per le quali occorre il parere o l'autorizzazione di attori esterni e indipendenti.

La formazione del personale interno, sebbene richiamata a più battute come uno dei principali successi dei piani, meriterebbe un'apposita analisi di dettaglio. Infatti, appare evidente che i target ad esseri riferiti fossero ampiamente raggiungibili (es. almeno due corsi con certificato per ogni componente dell'AdG). Tuttavia, l'efficacia di tale tipologia di intervento non andrebbe solo attenzionata con riferimento alla qualità del corso stesso o all'attinenza delle tematiche trattate, quanto ponderata rispetto al cambiamento tangibile introdotto nelle modalità di lavoro.

Con riferimento al sistema di "governo" dei PRA, ovvero la specifica scelta di individuare dei Responsabili PRA al di fuori dell'AdG e in alcuni casi anche in posizione verticalmente superiore, si ritiene utile segnare che tale scelta non è apparsa confacente nel momento in cui ha comportato l'accostamento dei PRA quali ulteriori adempimenti.

Non è stato, invece, possibile identificare chiaramente il ruolo dell'Assistenza tecnica, oggetto di approfondimento nel capitolo seguente, nell'ambito PRA. Infatti, a monte è stato opportunamente segnalata e indicata una netta separazione dei due "strumenti", potendo soltanto utilizzare le risorse del capitolo ad essa dedicata per finanziare interventi di

rafforzamento amministrativo. Eppure si è appreso che in alcuni, seppur limitati, casi le società di consulenza abbia coadiuvato non solo la realizzazione degli interventi, ma anche la stesura del Piano stesso, potendosi in tali casi, accostare ad un ulteriore attore esterno coinvolto.

Nel corso dell'attuazione dei PRA, il ruolo della CE è sembrato modificarsi. Infatti, da vincolo condizionale per l'approvazione dei Programmi, l'interesse verso un effettivo controllo, monitoraggio e poi valutazione dei risultati è sembrato limitato. Difatti, in assenza di un obbligo di valutazione finale per singolo PRA, le Amministrazioni hanno agito in maniera diversificato: alcune hanno prodotto una "autovalutazione finale", mentre altre hanno "lasciato" tale opzione alle scelte della CE e dell'Agenzia per la coesione.

Lo stesso potrebbe dirsi per il monitoraggio, nel momento in cui l'ultimo rapporto accessibile riguarda la fine della fase I e il sistema di monitoraggio nazionale con banche dati (che avrebbe permesso una dettagliata analisi in termini di benchmark e rispetto al punto di partenza delle Amministrazioni) non è stato mai realizzato.

L'impostazione del sistema PRA ha fatto sì che gli obiettivi di cambiamento amministrativo si siano focalizzati sui risultati intermedi e non su quelli finale. Inoltre, la breve durata di ciascun piano (biennale) di per sé ha limitato la possibilità di poter realizzare sia la fase di attuazione, ma soprattutto, quella di internalizzazione dei cambiamenti indotti da processi di capacity building. In tal senso, essendo il termine di auto-valutazione fissato ravvicinato, i risultati finali non erano in ogni modo osservabili, almeno per gli interventi più complessi i cui effetti si sarebbero palesati nel tempo.

Sebbene, i risultati possano sembrare limitati, si ritiene di dover valorizzare l'ulteriore novità introdotta nel sistema della coesione. Infatti, le Amministrazioni hanno progettato azioni di miglioramento, potendo così acquisire una molteplicità di strumenti diversi sul personale, sulle procedure, sull'organizzazione e relativamente a sistemi informativi. Inoltre, i PRA hanno rafforzato la posizione e ampliato l'arena di potenziali *change agents* interni all'Amministrazione, oltre che la realizzazione di una "comunità di pratiche".

In tal senso, l'esperienza italiana (unicum nell'UE), ha ricevuto la nomina quale "best practise" dalla CE e dall'OCSE. Guardando al periodo di programmazione 2021-2027 si evince, infatti, che tale esperienza è pronta ad essere riproposta, con le dovute differenze, e pertanto sembra aver concorso ad aumentare l'attenzione sulla capacità amministrata in Italia e sui processi di capacity building.

Infine, i processi di cambiamento e di capacity bulding, nella prospettiva neo-istituzionalista, rivestono la loro importanza anche nei casi in cui gli obiettivi attesi non siano stati raggiunti. Come sottolineato da Natalini, *vi sono elementi sufficienti per ritenere che questi processi possono rafforzare la posizione di alcuni soggetti, introdurre nuove strutture, costituire reti di network, far circolare idee. Anche se nel breve termine questi micro-cambiamenti non sono sufficienti ad alterare l'assetto istituzionale consolidatosi nel tempo, in prospettiva possono essere decisivi nel determinare trasformazioni anche non intenzionali e graduali, o possono costituire il sostegno su cui poggeranno futuri processi di cambiamento istituzionale di tipo più o meno intenzionale [...] In questi ambienti la sequenza logica obiettivo-strumento ipotizzata dal modello funzionalista non è osservabile perché la costruzione degli obiettivi del cambiamento è nella maggioranza dei casi parte del processo e non la sua premessa* [7]

[7] Natalini A., op. cit., cit p. 146.

Capitolo VII: Il ruolo dell'Assistenza tecnica (AT)

Il concetto di "Assistenza tecnica" (AT) racchiude molteplici attività, in chiave tecnico-amministrativa, che integrano la capacità delle Pubbliche amministrazioni al fine di supportare la programmazione e l'attuazione dell'intervento pubblico.

Innanzitutto, si può sostenere che l'AT riguardi il caso in cui "una amministrazione, di qualsiasi tipo e dimensione, riceve supporto per la soluzione di un problema di natura tecnica che non può affrontare con le proprie risorse ordinarie"[1].

Tale concetto nasce nel contesto degli aiuti internazionali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), a partire dal secondo dopoguerra, sia nei riguardi dei Paesi in via di sviluppo sia per la ricostruzione dell'Europa, tramite il sostegno di consulenti per attività di ricerca e pianificazione[2].

Il panorama del settore pubblico è cambiato radicalmente a partire dagli anni 80. In particolare, con il paradigma del New Public Management (NPM), si è assistito ad una progressiva privatizzazione dei servizi di pubblica utilità, "agenzificazione" delle attività del governo centrale, nonché al processo di decentramento verso autorità locali[3]. A tali fenomeni generali, si è accostata l'idea che fosse necessario modificare i processi di lavoro delle organizzazioni del settore pubblico, orientandoli maggiormente ai risultati. In tale contesto, dato che le capacità e le competenze necessarie per realizzare questi cambiamenti erano assenti nel settore pubblico, le società di consulenza hanno guadagnato sempre più spazio e si è assistito ad una crescente domanda da parte del settore pubblico di esperti esterni.

---

[1] Martin R. C., "Technical Assistance: The Problem of Implementation", *Public Administration Review*, Autumn, 1952, Vol. 12, No. 4: 258-266, cit. p, 259. In tal contesto, si rilevava come "l'Assistenza tecnica è un processo continuativo […] che si conclude solo quando le proposte fatte dagli esperti vengono incorporate in pratiche ordinaria dai governi che ricevono tale assistenza" (cit. p. 260).

[2] Per una ricostruzione storica dell'AT in ambito ONU, si veda Wilson G., "Knowledge, innovation and re-inventing technical assistance for development", *Progress in Development Studies,* 7 (3), 2007, pp. 183–99

[3] Hood, C., "A public management for all seasons", *Public Administration*, 69(1), pp. 3–19; Hood, C., "The new public management in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 1995, 20(2-3), pp. 93–109.

I consulenti esterni nel settore pubblico sono quindi intesi come "esperti economici e societari che forniscono un servizio di consulenza su mandato, ad hoc e a pagamento, alla pubblica amministrazione o agli attori politici con un'attenzione particolare ai processi o alle strutture della pubblica amministrazione o alle politiche" [4].

Nell'ambito della Politica di coesione dell'UE, l'Assistenza tecnica è ormai un elemento consolidato nell'ambito della gestione dei Fondi strutturali e le risorse ad essa dedicate sono equiparate alle altre forme di intervento. D'altronde, si potrebbe sostenere che le Regioni meno avanzate sotto il profilo socioeconomico, e pertanto beneficiare di sostegno dall'UE, siano, almeno potenzialmente, quelle meno dotate di Amministrazioni capaci di realizzare programmi e progetti complessi.

Nel quadro regolamentare europeo, l'Assistenza tecnica viene già menzionata nel Regolamento (UE) 2052/1988, dove è prevista la possibilità che la CE contribuisca al finanziamento di studi e attività preparatorie agli interventi, mentre le attività correlate all'AT sono enunciate all'art. 5 del Regolamento (UE) 2081/1993, in cui si asserisce che i Fondi strutturali possono assumere la forma di "sussidi all'assistenza tecnica comprendenti anche le misure di preparazione, di valutazione ex ante, di sorveglianza e di valutazione ex post degli interventi e i progetti pilota e di dimostrazione".

Sin da questo Regolamento, è possibile evincere l'ampio spettro di funzioni per le quali l'AT può essere finanziata. Certamente, il fatto di non aver delineato chiaramente quando e come l'AT dovesse intervenire da un lato, risponde all'esigenza di garantire un margine alle Autorità nazionali e regionali secondo il principio di sussidiarietà, dall'altro però alimenta la confusione e l'ambiguità alla base della prevalenza odierna di società di consulenza nelle attività legate ai Fondi strutturali.

Con il ciclo di programmazione 2000-2006, l'Assistenza Tecnica assume un maggior rilievo sotto il profilo finanziario e successivamente, nel Regolamento (UE) 1303/2013, con esattezza all'art. 59, viene attribuita agli Stati membri la possibilità di utilizzare i fondi per "finanziare le attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo dei

[4] Steiner R., Kaiser C., Reichmuth L., *Consulting for the Public Sector in Europe,* in Ongaro E., Van Thiel S. (edited by), *The Palgrave Hanbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2018, pp. 475-495, cit. p. 479.

programmi operativi insieme alle attività volte a rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione dei fondi".

Nonostante la crescente importanza dell'argomento, gli studi sulla portata, sul ruolo nel processo decisionale, sui processi e sull'impatto della consulenza manageriale nel settore pubblico sono piuttosto scarsi. In letteratura, le evidenze empiriche sull'impatto dei consulenti di gestione sulla pubblica amministrazione, sul processo politico e, in ultima analisi, sui servizi pubblici e sull'impatto delle politiche sono ancora poco presenti.

Certamente, una prima modalità per analizzare tale fenomeno, nell'ambito della Politica di coesione, è quello di quantificare le risorse assegnate all'AT sia a livello UE che in Italia.

Difatti, sebbene il ruolo dei consulenti esterni nel settore pubblico sia controverso, nell'ambito della Politica di coesione, ha assunto un pacifico riconoscimento della sua importanza come evidente anche dal quadro regolamentare sopra menzionato.

Tale indagine ci porterà, in particolare, a chiederci in quali termini l'assistenza tecnica sia uno strumento e una modalità di apprendimento per le relative pubbliche amministrazioni o altrimenti un mero *outsourcing* di attività formalmente in capo alle stesse.

Una panoramica dell'AT per la Politica di coesione 2014-2020 in UE e Italia

Un recente studio per la Commissione europea fornisce una panoramica di come l'Assistenza tecnica venga utilizzata per la "costruzione" (*building*) della capacità amministrativa nel periodo di programmazione 2014-2020[5].

In particolare, viene fornita una panoramica quantitativa dei finanziamenti per l'AT nell'UE (riportata nella seguente tabella), da cui emerge che i finanziamenti relativi all'AT assorbono il 3.1 % dei Fondi strutturali dell'UE. Le quote più elevate sono comprese tra il 4 e il 6% (Lussemburgo, Austria, Danimarca, Croazia, Bulgaria, Paesi Bassi, Svezia e Slovacchia), mentre le quote più basse si registrano in Ungheria (0,9%) e in Irlanda (1,4%).

Sebbene lo stanziamento medio per l'Assistenza tecnica, per il periodo 2014-2020, tra gli Stati membri sia di circa 500 milioni di euro, Italia e Polonia hanno un'assegnazione significativamente più alta (rispettivamente circa un 1 miliardo di euro e oltre 2,6 miliardi di

[5] European Policies Research Centre (EPRC), *The use of technical assistance for administrative capacity building in the 2014-2020 period*, May 2020.

euro). Tali scostamenti, d'insieme a quelli molto più bassi degli Stati più sviluppati o più piccoli, sono in linea con il rispettivo ammontare di risorse assegnate per la Politica di coesione fra Stati membri.

Tabella 21: Allocazione finanziaria per Assistenza tecnica UE28

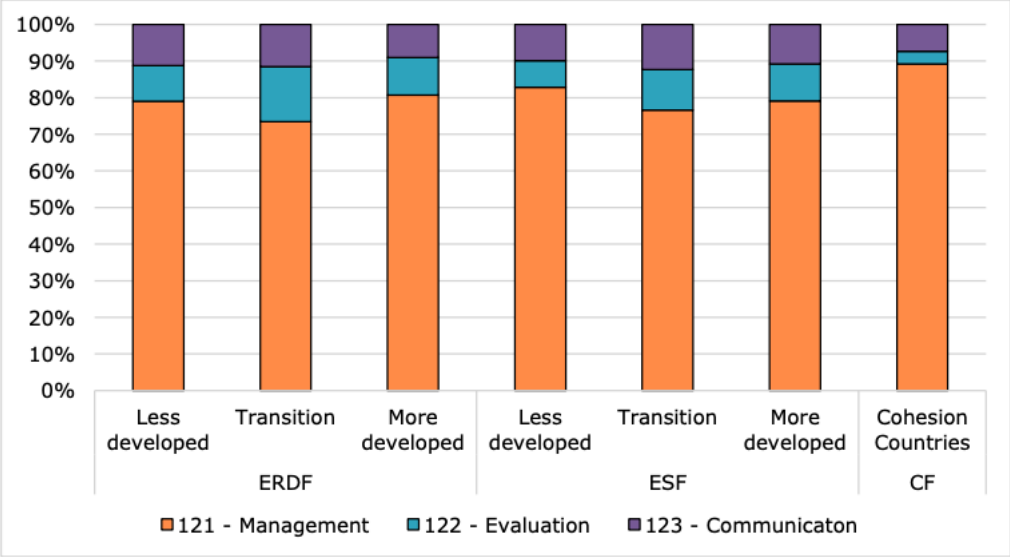
Member State	ERDF		ESF		CF		All Funds	
	TA (€m)	Fund % of TA	TA (€m)	Fund % of TA	TA (€m)	Fund % of TA	TA (€m)	TA % of all TOs
AT	21	43.9	26	56.1	0	0.0	47	4.8
BE	24	41.2	35	58.8	0	0.0	59	2.9
BG	161	54.6	134	45.4	0	0.0	295	4.0
CY	6	27.2	1	6.1	16	66.6	23	3.1
CZ	361	44.7	93	11.5	354	43.8	808	3.8
DE	404	57.4	300	42.6	0	0.0	703	3.9
DK	10	50.0	10	50.0	0	0.0	19	4.6
EE	69	63.6	0	0.0	39	36.4	108	3.1
ES	240	51.5	226	48.5	0	0.0	467	1.5
FI	24	60.2	16	39.8	0	0.0	39	3.0
FR	309	56.7	236	43.3	0	0.0	544	3.6
GR	323	54.9	145	24.6	120	20.5	588	3.7
HR	266	76.9	80	23.1	0	0.0	346	4.1
HU	0	0.0	0	0.0	193	100.0	193	0.9
IE	4	29.1	10	70.9	0	0.0	14	1.4
IT	697	65.7	364	34.3	0	0.0	1061	3.3
LT	0	0.0	26	12.1	188	87.9	213	3.2
LU	1	49.3	1	50.7	0	0.0	2	6.0
LV	39	38.7	21	21.1	41	40.2	101	2.3
MT	13	66.8	6	33.2	0	0.0	19	2.7
NL	20	50.1	20	49.9	0	0.0	41	4.0
PL	389	14.7	1216	46.2	1030	39.1	2635	3.4
PT	385	73.3	99	18.8	42	7.9	525	2.5
RO	323	52.1	297	47.9	0	0.0	621	2.7
SE	37	53.6	32	46.4	0	0.0	70	4.0
SI	17	14.4	13	10.8	90	74.9	120	3.9
SK	455	83.5	90	16.5	0	0.0	545	4.0
UK	195	53.6	169	46.4	0	0.0	365	3.3
TC	542	100.0	0	0.0	0	0.0	542	5.8
EU28	5335	48.0	3667	33.0	2112	19.0	11114	3.1

Fonte: EPRC 2020

Tali dati mostrano che il FESR rappresenta quasi la metà degli stanziamenti per l'AT, mentre il FSE ne assorbe un terzo e il Fondo di coesione un quinto.

Inoltre, considerando le tre categorie di interventi di Assistenza tecnica individuati nel Regolamento di esecuzione n.215/2014[6], si evince che la maggiore quota (circa 82 %) viene utilizzata per la "preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezione" sugli interventi. Le restanti percentuali afferiscono rispettivamente alle "valutazioni e studi" (circa 8%) e "informazione e comunicazione" (circa 10 %). Tali dati possono essere osservanti anche per tipologia di Fondi e Regioni.

Figura 10: Allocazioni finanziarie Assistenza tecnica per categorie di Regioni, fondi e categorie di spesa



Fonte: EPRC 2020

Gli autori evidenziano come, a livello aggregato, il tasso di spesa dell'AT sia correlato positivamente con il tasso di spesa totale dei Fondi strutturali per tutti gli obiettivi tematici. In tal senso, più alto è il tasso di assorbimento complessivo dei Fondi strutturali, più alto è l'assorbimento dei fondi AT.

Se i dati sopra presentati sono stati categorizzati utilizzando i codici di intervento stabiliti negli atti dell'UE ai fini della programmazione e rendicontazione, lo studio menzionato tenta di approfondire ulteriormente tali aspetti tramite l'analisi di un campione di Programmi

[6] Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione del 7 marzo 2014 che stabilisce norme di attuazione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per quanto riguarda le metodologie per il sostegno in materia di cambiamenti climatici, la determinazione dei target intermedi e dei target finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la nomenclatura delle categorie di intervento per i fondi strutturali e di investimento europei.

operativi. In dettaglio, gli autori utilizzano un modello di ri-categorizzazione della spesa per l'AT, attraverso tre categorie tematiche (risorse umane; risorse e strutture organizzative; sistemi e strumenti[7]) relative al rafforzamento della capacità amministrativa[8].

Attraverso tale ri-categorizzazione, gli autori sono riusciti ad analizzare ulteriormente la principale categoria di spesa (IC 121) "Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezione sugli interventi", la quale copre circa l'82% dei finanziamenti UE per Assistenza tecnica, nelle seguenti voci di spesa.

Tabella 22: Tipologia di spesa per Assistenza tecnica

Thematic Category (applied to all TA expenditure, i.e. IC 121, 122, 123)	Types of expenditure (applied to IC 121 only)
Human Resources	1.1 Staff Professional Development, including networking
	1.2 Operational Staff Salaries
	1.3 Other
Organisational Structures & Resources	2.1 Operational costs of institutions (*other than HR and Systems & Tools)*
	2.2 Subcontracting or Outsourcing of Programme Management Tasks *(other than Systems & Tools)*
	2.3 Other
Systems & Tools	3.1 Management information system (MIS) & E-cohesion
	3.2 Audit systems & tools
	3.3 Anti-fraud systems & tools
	3.4. Other

Fonte: EPRC 2020

Dall'analisi di tale campione, gli autori rilevano che circa il 65% dei finanziamenti relativi all'AT è destinata alle risorse umane, il 19% alle risorse strutturali e organizzative, mentre il

[7] Gli autori definiscono così le tre categorie individuate: "The thematic category 'Human Resources' relates to the allocation of tasks and responsibilities, to the number and qualifications of staff, and to the fulfilment of recruitment need in terms of experienced, skilled and motivated staff. 'Organisational Structures and Resources' relate to the organisation of institutional and departmental responsibilities for management, programming and implementation tasks. 'Systems and Tools' relate to the availability of instruments, methods, guidelines, manuals and procedures to enable tacit knowledge to be converted into shared and institutionalised knowledge and working practices" cit. p. 24.

[8] Ibidem pp. 24 e ss.. In particolare, vengono utilizzate le categorie stabilite nei seguenti studi: NEI (2002) *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Final Report*. NEI Regional and Urban Development, Rotterdam; Metis GmbH (2014) *Co-financing Salaries, Bonuses, Top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*, Final Report prepared for DG Regional and Urban Policy, European Commission.

16% viene utilizzato per sistemi e strumenti. A loro volta, la spesa in risorse umane è principalmente destinata agli stipendi del personale tecnico (circa 92%), mentre allo sviluppo professionale dello staff corrisponde circa il 7% della spesa.

Inoltre, la quota maggiore dei finanziamenti dell'AT per gli stipendi del personale è assegnata agli Organismi intermedi (44,7%), seguiti dalle Autorità di gestione (21,9%) e dalle Autorità di audit (10,8%). I fondi destinati agli stipendi dei restanti beneficiari istituzionali sono di gran lunga inferiori: Organismi di coordinamento nazionale (4,4%) e Autorità di certificazione (1,5%)[9].

Tali dati dimostrano che: *l'AT viene per lo più assegnata per far fronte alle necessità contingenti legate alla gestione e all'erogazione dei fondi, eventualmente colmando le carenze di personale esistenti nelle AdG delle amministrazioni interessate. Pertanto, si può prevedere che l'impatto a lungo termine in termini di ACB (Administrative Capacity Building) sia limitato*[10].

Se questo è il quadro aggregato a livello UE, si ritiene utile addentrarsi nel caso dell'Italia, al fine di fornire una panoramica circa l'utilizzo di tale strumento sia in termini finanziari sia relativamente alle attività di competenza dell'AT, a supporto o in sostituzione delle prerogative assegnate alle relative Autorità.

Su tale tematica, anche la Corte dei conti italiana ha posto precipua attenzione come si evince dalla recente Relazione speciale approvata il 10 luglio 2023[11].

In tale rapporto, vengono presi in considerazione diversi profili e, in particolare, la quantità di risorse assegnate ai programmi di AT, le modalità di selezione delle Società che svolgono tali funzioni ed eventuali ricorsi in tale fase, tipologia di servizio fornito, nonché la presenza di sistemi di controllo e valutazione dei risultati.

Come già anticipato, ai sensi dell'art. 119 del Regolamento sulle disposizioni comuni (UE) n. 1303/2013, la dotazione massima destinabile all'Assistenza tecnica, salvo specifiche deroghe, viene fissata nel limite del 4% della dotazione complessiva dei Programmi operativi. Nel caso dei PO nazionali o regionale, ne emerge il seguente quadro finanziario.

[9] Ivi. P. 41.
[10] Ivi. Cit. p. 31
[11] Corte dei conti, sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, relazione speciale, "Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei, deliberazione 13/2023.

Tabella 23: Risorse per Assistenza tecnica in Italia per la programmazione 2014-2020

Programma operativo	Autorità di gestione	Dotazione complessiva	Dotazione asse AT	valore %
PON Metro	Agenzia per la coesione	873.961.315 €	35.948.132 €	4,1
PON Governance	Agenzia per la coesione	805.589.096 €	52.105.182 €	6,5
PON Cultura e sviluppo	Ministero beni culturali	490.933.334 €	16.691.734 €	3,4
PON Imprese e competitività	Ministero imprese e made in Italy	3.337.540.188 €	110.754.229 €	3,3
PON IOG e SPAO	Ministero del lavoro e ANPAL	1.806.087.163 €	128.142.736 €	7,1
PON Inclusione	Ministero del lavoro	1.175.439.551 €	50.567.509 €	4,3
PON Legalità	Ministero interno	640.243.857 €	25.400.000 €	4,0
PON Fead	Ministero del lavoro	788.932.100 €	39.446.605 €	5,0
PON Scuola	Ministero istruzione e merito	2.732.535.749 €	113.228.364 €	4,1
PON Ricerca e innovazione	Ministero università e ricerca	1.189.687.502 €	47.587.500 €	4,0
PON Infrastrutture e reti	Ministero infrastrutture e trasporti	1.564.430.014 €	51.533.333 €	3,3
POR FESR Abruzzo	Regione Abruzzo	275.509.780 €	9.329.780 €	3,4
POR FSE Abruzzo	Regione Abruzzo	138.503.150 €	5.540.126 €	4,0
POR FESR Basilicata	Regione Basilicata	550.687.552 €	22.020.756 €	4,0
POR FSE Basilicata	Regione Basilicata	289.624.168 €	11.295.344 €	3,9
POR FESR PA Bolzano	PA Bolzano	144.818.470 €	5.464.846 €	3,8
POR FSE PA Bolzano	PA Bolzano	128.423.926 €	5.136.956 €	4,0
POR FESR Campania	Regione Campania	4.113.545.843 €	128.347.783 €	3,1
POR FSE Campania	Regione Campania	837.176.347 €	15.957.147 €	1,9
POR FESR Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	481.895.272 €	18.775.812 €	3,9
POR FSE Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	786.250.182 €	28.305.010 €	3,6

POR FESR Friuli V. G.	Regione FVG	230.779.184 €	9.191.206 €	4,0
POR FSE Friuli V.G.	Regione FVG	276.427.814 €	9.751.100 €	3,5
POR FESR Lazio	Regione Lazio	969.065.194 €	36.395.194 €	3,8
POR FSE Lazio	Regione Lazio	902.534.714 €	36.101.388 €	4,0
POR FESR Liguria	Regione Liguria	392.545.240 €	15.545.240 €	4,0
POR FSE Liguria	Regione Liguria	354.544.768 €	14.181.790 €	4,0
POR FESR Lombardia	Regione Lombardia	970.474.516 €	32.874.516 €	3,4
POR FSE Lombardia	Regione Lombardia	970.474.516 €	32.874.516 €	3,4
POR FESR Marche	Regione Marche	585.383.288 €	15.133.648 €	2,6
POR FSE Marche	Regione Marche	287.979.618 €	9.500.000 €	3,3
POR FESR Piemonte	Regione Piemonte	965.844.740 €	38.633.790 €	4,0
POR FSE Piemonte	Regione Piemonte	872.290.000 €	30.411.176 €	3,5
POR FESR Sardegna	Regione Sardegna	930.979.082 €	37.239.000 €	4,0
POR FSE Sardegna	Regione Sardegna	444.800.000 €	17.154.978 €	3,9
POR FESR Sicilia	Regione Sicilia	4.273.038.791 €	97.648.277 €	2,3
POR FSE Sicilia	Regione Sicilia	820.096.428 €	32.803.857 €	4,0
POR FESR Toscana	Regione Toscana	779.027.890 €	31.698.180 €	4,1
POR FSE Toscana	Regione Toscana	746.389.834 €	29.318.528 €	3,9
POR FESR PA Trento	PA Trento	92.210.724 €	3.317.448 €	3,6
POR FSE PA Trento	PA Trento	126.437.354 €	5.057.494 €	4,0
POR FESR Umbria	Regione Umbria	412.293.204 €	16.251.200 €	3,9
POR FSE Umbria	Regione Umbria	237.528.802 €	9.501.152 €	4,0
POR FESR Valle d'Aosta	Regione VdA	64.350.950 €	2.560.000 €	4,0
POR FSE Valle d'Aosta	Regione VdA	52.622.850 €	2.104.914 €	4,0
POR FESR Veneto	Regione Veneto	600.310.716 €	19.824.930 €	3,3
POR FSE Veneto	Regione Veneto	764.031.822 €	27.225.304 €	3,6
POR FESR-FSE Calabria	Regione Calabria	2.260.511.679 €	78.134.540 €	3,5
POR FESR-FSE Molise	Regione Molise	129.030.264 €	6.144.298 €	4,8
POR FESR-FSE Puglia	Regione Puglia	4.450.599.375 €	120.421.487 €	2,7
totale		48.114.417.916 €	1.738.578.035 €	3,6

Fonte: Relazione Corte dei conti di cui alla deliberazione 13/2023.

Dai dati raccolti dalla Corte dei conti, emerge che il totale delle risorse assegnate all'Assistenza tecnica in Italia, per il periodo 2014-2020, è pari a circa 1,7 miliardi di euro.

Soltanto due PO superano la percentuale del 4%, casistica che appare giustificata dal suo utilizzo in tutte le fasi di attuazione del progetto. Inoltre, per il Programma operativo "PON Governance e capacità istituzionale", gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale, l'AT fornisce supporto alla generale attuazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Con riferimento alle tipologie di procedure per l'individuazione della Società operante in qualità di Assistenza tecnica per i Programmi operativi nazionali (PON), si sottolinea che la maggior parte delle Amministrazioni (7 PON su 11) hanno aderito alle convenzioni di Consip S.p.A. (società partecipata al 100% dal Ministero dell'economie e delle finanze).

Come evidenziato dalla Corte: *Si tratta di procedure di selezione del contraente effettuate dalla stessa Consip, generalmente attraverso bandi di gara a procedura aperta, aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A questi segue la stipula di una convenzione tra la società in questione e il soggetto da questa selezionato; le Autorità di gestione (o di audit), a loro volta, provvedono poi ad attivare i servizi previsti nell'ambito del contratto, inoltrando ordinativi diretti per le forniture di cui necessitano, a valere sugli Assi dei propri Programmi operativi dedicati all'Assistenza tecnica. L'ampio utilizzo di questo specifico strumento, confermato anche nel codice del 2016, ha permesso la centralizzazione degli acquisti e della gestione delle relative procedure, incardinando presso un unico soggetto le funzioni di selezione dell'operatore economico, il che porta a ribadire gli evidenti vantaggi in termini di tempi di espletamento delle procedure e di ridotto aggravio amministrativo per le singole Amministrazioni. Accanto a quella appena descritta, la seconda modalità di scelta più frequente del fornitore dei servizi di assistenza tecnica è l'affidamento diretto ad organismi in possesso dei requisiti prescritti dal citato art. 5 del d.lgs. 50/2016. Tra questi soggetti rientra Invitalia, l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze in qualità di azionista unico, che tra le sue attività comprende l'offerta di servizi alla Pubblica Amministrazione finalizzati ad accelerare la spesa dei fondi comunitari e nazionali in regime di "in house providing". Attualmente, per l'ambito che qui interessa, l'agenzia*

assicura lo svolgimento delle attività di assistenza tecnica per due Programmi operativi nazionali, PON Imprese e competitività e PON Iniziativa PMI, operando direttamente in tutte le loro fasi di vita: stesura e messa a punto dei Programmi, progettazione e attuazione degli interventi programmati, monitoraggio, controllo e certificazione della spesa effettuata, messa a punto di strumenti di raccordo tra le diverse banche dati[12].

Se questo è il quadro generale dei PON, i corrispettivi Programmi regionali presentano una modalità di selezione maggiormente variegata. In particolare, considerando le due modalità di selezione (bando pubblico o affidamento *in house*), emerge un utilizzo prevalente della modalità mista. In questo caso, all'affidamento *in house* viene accorpato spesso ad ulteriori bandi di gara gestite dalle Amministrazioni o all'adesione alle Convenzioni Consip.

Inoltre, oltre all'individuazione delle società di servizi si è fatto spesso ricorso ad avvisi per la selezioni di esperti o consulenti con specifiche professionalità.

[12] Relazione Corte dei conti, *op. cit.*, cit. p. 14.

Tabella 24: Selezione di ulteriori professionalità in Italia per la programmazione 2014-2020

Programma operativo	Autorità di gestione	Unità
PON Metro	Agenzia per la coesione	19
PON Governance	Agenzia per la coesione	40
PON Cultura e sviluppo	Ministero beni culturali	12
PON Ricerca e innovazione	Ministero università e ricerca	34
PON Infrastrutture e reti	Ministero infrastrutture e trasporti	112
POR FESR Abruzzo	Regione Abruzzo	30
POR FSE Abruzzo	Regione Abruzzo	20
POR FSE Basilicata	Regione Basilicata	12
POR FESR Basilicata	Regione Basilicata	99
POR FESR-FSE Calabria	Regione Calabria	69
POR FESR Campania	Regione Campania	204
POR FSE Campania	Regione Campania	34
POR FSE Lazio	Regione Lazio	1
POR FESR Liguria	Regione Liguria	3
POR FESR Piemonte	Regione Piemonte	10
POR FESR-FSE Puglia	Regione Puglia	7
POR FESR Sardegna	Regione Sardegna	30
POR FSE Sardegna	Regione Sardegna	3
POR FESR Sicilia	Regione Sicilia	20
POR FESR PA Trento	PA Trento	67
POR FSE PA Trento	PA Trento	5
POR FESR Umbria	Regione Umbria	31
POR FSE Umbria	Regione Umbria	91
POR FESR Veneto	Regione Veneto	48
POR FESR PA Bolzano	PA Bolzano	3

Fonte: Relazione Corte dei conti di cui alla deliberazione 13/2023 p. 28

Rischi e opportunità del ricorso all'Assistenza tecnica

Al fine di comprendere se e in quali termini l'assistenza tecnica sia uno strumento e una modalità di apprendimento per le relative pubbliche amministrazioni o altrimenti un mero *outsourcing* di attività formalmente in capo alle stesse, appare utile inquadrare concettualmente le motivazioni che portano le Amministrazioni a richiedere tali servizi, nonché le opportunità potenziali di tale strumento, oltre i rischi di una visione di breve periodo.

Difatti, Bachtler e Polverari[13] rilevano tre diverse "mission" nell'utilizzo dell'AT, le quali variano sostanzialmente rispetto alla situazione di partenza delle Amministrazioni coinvolte. Si tratta, in particolare, di usufruire dell'AT per:

- Il rafforzamento delle capacità amministrativa; questo caso afferisce agli Stati membri e alle rispettive Amministrazioni con minore esperienza nella gestione dei Fondi strutturali e con una limitata qualità istituzionale. In questo scenario, l'AT verrebbe utilizzata per costruire e mantenere i requisiti di base della capacità amministrativa. Questo sarebbe particolarmente evidente nel caso degli Stati dell'Europa centrale e orientale, nei quali i Fondi strutturali rappresentano una quota molto elevata di investimento pubblico in Amministrazioni recenti e che hanno sviluppato processi di "costruzione" di capacità e competenze;
- L'adattamento della capacità. Nelle Regioni più sviluppate, con capacità amministrative consolidate, l'AT, presente in maniera più limitata, verrebbe utilizzata essenzialmente per adattare i processi e i sistemi amministrativi ai cambiamenti richiesti dalla normativa e al configurarsi di diversi requisiti organizzativi.
- Il coordinamento delle capacità; questa funzione varia sensibilmente in base alla centralizzazione/decentralizzazione dei sistemi amministrativi volti all'attuazione dei Fondi strutturali. Nel primo caso, l'AT svolgerebbe delle funzioni rivolte alle specificità dei territori beneficiari, mentre nel caso di sistemi di attuazione decentralizzati, il suo ruolo diverrebbe quello di coordinamento al livello regionale per assicurare dei servizi standard.

[13] EPRC, *op. cit.*, pp. 45-55.

Sebbene gli autori sopramenzionati propongano queste tre categorie in uno studio aggregato per Stati membri, tale unità di analisi non si ritiene possa essere esaustiva per gli Stati, come l'Italia, che attribuiscono la gestione dei Fondi strutturali a molteplici amministrazioni e su più livelli. Difatti, prescindendo da forme più o meno evidenti di coordinamento nazionale, ogni Amministrazione possiede una propria storia organizzativa e un proprio percorso nella gestione di tali interventi e nel relativo uso dei Fondi europei.

In linea generale, i ruoli attribuiti all'AT per il rafforzamento della capacità amministrativa, in maniera diretta o indiretta, possono riguardare:

- la conformità normativa da garantire circa il Sistema di gestione e controllo dell'Amministrazione rispetto al quadro normativo di ciascun periodo di programmazione;
- il consolidamento delle esperienze acquisite dall'Amministrazione nel corso delle attività eseguite in precedenza;
- l'adattamento ai mutamenti istituzionali e organizzativi relative alla gestione e attuazione dei Fondi strutturali;
- Altrimenti si può trattare di ruoli specifici legati a particolari fasi o attività previste nell'attuazione degli interventi di coesione, quali la selezione dei progetti o progettazione, supporto e formazione nei confronti dei soggetti beneficiari, valutazione, comunicazione, verifiche e controlli, o anche l'attuazione di nuovi strumenti previsti nella programmazione europea.

A prescindere da come venga utilizzata l'AT si intravedono tre tipologie di opportunità per le Amministrazioni, in particolare:

1. Colmare il divario utilizzando risorse per il rafforzamento della capacità amministrativa che non sarebbero state implementate con altre tipologie di risorse;
2. Mobilitare delle ulteriori risorse umane oltre a quanti già nei ruoli delle Amministrazione. Nei casi di carenza di personale, l'AT può risultare determinante per svolgere le attività correlate all'attuazione dei Programmi;
3. Supportare progetti pilota o sperimentali, introducendo anche nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

4. Alimentare l'equivoco circa il finanziamento di servizi e il loro miglioramento.

Evidentemente, quanto già considerato, può avere delle diverse declinazioni, di breve o lungo periodo, rispetto alla trasferibilità dei risultati sia nei confronti del personale nei ruoli dell'Amministrazioni sia in altri contesti e Amministrazioni. Questi elementi caratterizzano in maniera determinante il grado di sostenibilità dell'investimento in assistenza tecnica. In particolare, i *tools* e i sistemi informativi sono facilmente replicabili, elementi rilevanti sul lato organizzativo e procedimentale richiedono, invece, un mutamento sostanziale e presuppongono scelte a monte.

Se queste sono le opportunità principali, ai fine di individuare i rischi potenziali, a livello generale, si richiama anche il recente contributo di Mariana Mazzucato e Rosie Collingont, concentrato su un'ampia analisi circa il fenomeno della consulenza e dell'assistenza tecnica alle Pubbliche amministrazioni[14].

Innanzitutto, permane la domanda se le risorse deputate all'AT possano essere considerante, in qualche modo, una forma di investimento nei confronti della Pubblica amministrazione. Se l'AT può considerarsi un rafforzamento amministrativo temporaneo per l'assolvimento di funzioni e di fabbisogni in capo all'Amministrazione, dall'altro canto la sostenibilità di tale investimento andrebbe valutato sulla base della trasferibilità di competenze e, dunque, in termini di apprendimento dell'Amministrazione stessa. In quest'ultimo caso si tratterebbe di un investimento in capacità interne.

Difatti, l'industria della consulenza interessa ormai tutti i settori delle nostre società ed assolve anche funzioni cruciali in capo alle pubbliche amministrazioni, in linea con la tendenza e i principi del *New Public Management*.

In particolare, in letteratura[15] si sostiene che tali società assolvano uno scopo funzionale, ovvero quello di trasferire conoscenze, approcci e competenze fra diverse organizzazioni. In questo modo, verrebbe creato valore, non solo economico, utilizzando le proprie competenze e offrendo conoscenze tecniche e manageriali.

Viene, d'altro canto, ignorato come le attività svolte da una organizzazione siano gli elementi alla base delle capacità da sviluppare anche in futuro, ovvero in termini dinamici. In questo

[14] Mazzucato M., Collington R., *Il grande imbroglio, come le società di consulenza indeboliscono le impresi, infantilizzano i governi e distorcono l'economia*, Laterza, ottobre 2023.
[15] Clark T., Kipping M., (edited by) *Oxford handbook for management consulting;* Oxford, 2012. Mckenna D., *The world's newest profession: management consulting in the Twentieth Century,* Cambridge university press, 2006.

senso, il rischio principale dell'esternalizzazione di attività è quello di generare uno "svuotamento di competenze" essenzialmente in linea con il concetto del "learning by doing". Pertanto, in contrasto con l'oggetto stesso della "committenza", il risultato delle attività di assistenza tecnica potrebbe essere il paradossale indebolimento dell'Amministrazione e una crescente dipendenza del settore pubblico nei confronti delle società di consulenza[16].

Tale aspetto andrebbe oltre l'attenzione sui costi e le risorse devolute alle società di Assistenza tecnica. Si tratta, invece, di evidenziare il potenziale rischio che l'esternalizzazione di funzioni può arrecare alle competenze e all'esperienza interna di una Amministrazione, sia con riferimento a quelle già esistenti ma soprattutto considerando la possibilità di apprendimento futuro.

Le autrici suggeriscono che: *Per capire il ruolo che le società di consulenza gestionale svolgono oggi nelle economie di tutti i continenti, dobbiamo guardare non solo i dati finanziari, ma anche quello che c'è nei loro contratti, quello che fanno realmente e l'evoluzione dei loro rapporti con i clienti*[17].

Si tratta, chiaramente, di una storia non solo italiana. Per esempio, un'analisi svolta sul settore pubblico britannico, già nei primi anni 2000, evidenziò il ruolo crescente dei consulenti come risorse aggiuntive e, quindi, in sostituzione rispetto al personale interno, rispetto al classico reclutamento per lavorare su una specifica tematica, eludendo in tal senso le restrizioni assunzionali dell'Amministrazione[18].

La tendenza di natura generale è quella di ingaggiare società di consulenza non solo per sostenere la PA o fornire servizi specialistici, ma proprio per svolgere funzioni in capo allo Stato. Tale fenomeno indubbiamente è andato di pari passo con l'idea che l'austerità fosse un prerequisito della ripresa economica.

Inoltre, i contratti di consulenza o assistenza tecnica, oltre ad un possibile ipervalutazione economica delle attività svolte, anche secondo l'importanza del brand manageriale, sembrano essere accomunati da una "relazione distorta fra rischio e rendimento". In particolare, i guadagni realizzati non tengono in conto il rischio di "consigli" errati. Dunque, la

---

16 Wood (1996) Business services, the management change and regional development in the UK: a corporate client perspective', *Transactions of the British Institute of Geographers*, 21: 649–65. Già in questo paper si enfatizzava come i "clienti" pur esercitando un controllo sulle proprie consulenze divenissero sempre più dipendenti da questi.

17 Mazzucato e Collington, op. cit., cit. p. 29.

18 Irvine Lapsley & Rosie Oldfield,*Transforming the public sector: management consultants as agents of change*, in "European Accounting Review", 2021, 10:3, 523-543.

responsabilità e rischi rimangono essenzialmente sul settore pubblico. Potendosi forse qualificare come un esempio di "azzardo morale". D'altro canto, è spesso difficile accertare il valore reale di una consulenza.

Si ritiene utile distinguere due macro-tipologie di funzioni:

- Gestione amministrativa, ovvero attività routinarie e supporto allo svolgimento di funzioni per un grande quantitativo di progetti;
- Centri di competenza nella programmazione, con società che possono esercitare una vera e propria influenza politica sulle scelte delle Amministrazioni o presentare casi di conflitto di interessi rispetto a loro clientele già consolidate. Oppure potrebbero indirettamente svolgere la funzione di promozione di obiettivi politici o organizzativi. Infatti, "la credibilità della società di consulenza agisce come un timbro di approvazione"[19].

Certamente tali società sono spesso composte da personalità altamente specialistiche e con diversi anni di esperienza. In questi casi, possono essere una preziosa fonte di apprendimento per chi si avvale di questi servizi.

Tuttavia, come sottolineato da Mazzucato e Collington: *L'uso di consulenti per sviluppare o fornire una funzione fondamentale [...] parte dall'idea che le capacità siano qualcosa che può essere evocato a piacimento e che la conoscenza possa essere semplicemente acquistata, come se fosse una merce esposta in uno scaffale. Si dà per scontato che l'apprendimento, nell'organizzazione che assolda i consulenti, non sia un processo incrementale e collettivo, ma una transazione*[20].

In quest'ottica, si riconosce come l'apprendimento vada sviluppato, in prima battuta, attraverso le conoscenze e le risorse già presenti[21], ovvero dalla capacità dell'organizzazione e della sua "memoria istituzionale"[22]. In tal senso, il processo di apprendimento, in un'organizzazione, consiste nel mutamento e progressivo orientamento e strutturazione delle proprie risorse anche in vista di sfide future[23].

---

[19] Mazzucato e Collington, *op. cit.*, cit. p. 127.
[20] Mazzucato e Collington, *op. cit.*, cit. p. 152.
[21] Secondo le autrici è possibile, inoltre, distinguere fra "risorse esplicite" quantificabili e "risorse tacite". Queste ultime consistono essenzialmente nel know-how del personale e nel loro bagaglio esperienziale.
[22] *Ivi* pp. 152-154.
[23] Sul concetto di capacità dinamica, si veda Mariana Mazzucato, Rainer Kattel, Giulio Quaggiotto and Milica Begovic, *Covid-19 And The Need For Dynamic State Capabilities:An International Comparison*, Development future series

Contrariamente a quanto normalmente si potrebbe pensare, le conoscenze sviluppate dalle società di Assistenza tecnica o consulenza nello svolgimento delle funzioni richieste non vengono incamerate dalle Amministrazioni, ma restano nell'ambito delle società stesse. Quindi benché i risultati finali dei contratti vengano raggiunti, non è detto che le conoscenze sviluppate vengano a loro volta condivise. Quest'ultima argomentazione verrebbe ulteriormente avvalorata nei casi in cui le Amministrazioni non dispongano delle capacità primarie. Ne conseguirebbe una forma di dipendenza strutturale dell'Amministrazione dai servizi offerti dalle varie società, le quali a loro volta potrebbero essere incentivate a riprodurre tale dinamica[24].

Evidentemente nel caso in cui ciò si verificasse, le stesse alternative e opzioni politico-amministrative verrebbero limitate anche nella funzione regolatoria dello Stato, soprattutto nei settori altamente tecnici.

Difatti, la carenza strutturale di personale nelle pubbliche Amministrazioni, a cui potrebbe corrispondere un rapporto numerico fra il personale AT e il personale dipendente delle Amministrazioni deputate alle attività di gestione e controllo dei PO, favorevole ai primi, lascerebbe ipotizzare che il contributo dell'AT, quale valore aggiunto, possa essere di natura temporanea e al termine dei contratti, le Amministrazioni rimangano prive delle competenze ed esperienze necessarie.

Casi Studio (MIT e Regione Siciliana)

Al fine di fornire dei casi studio in cui approfondire l'oggetto della ricerca, sono state condotte delle interviste sia a dirigenti e funzionari sia a consulenti coinvolti nell'attuazione dei Programmi operative presi a riferimento.

working papers, UNDP global policy network, April 2021; Wu X., Ramesh M., Howlett M., Policy capacity: A conceptual framework for understaing policy competences and capabilities, in Policy and Society 34 (2015), pp. 165-171.

24 Steiner R., Kaiser C., Reichmuth L., *Consulting for the Public Sector in Europe*, in op. cit., pp. 475-495. In questo ambito si individua anche un concetto di "capacità di assorbimento" ben diverso da quello finora utilizzato in questa trattazione. Si tratterebbe, infatti, della "capacità di una organizzazione di riconoscere, assimilare e applicare nuove informazioni quale principio base di un processo di innovazione. Su tale punto si veda Michael J. R. Butler and Ewan Ferlie, *Developing Absorptive Capacity Theory for Public Service Organizations: Emerging UK Empirical Evidence*, British Journal of Management, Vol. 31, 344–364 (2020).

Oltre a tali interlocuzioni, è stata sviluppata un'analisi del personale delle Amministrazioni di riferimento, ovvero delle Autorità di gestione, e messe in rapporto al numero di personale estero, ovvero consulenti ed "esperti", nonché visionato quanto di interesse presente nel testo del Programma operativo e nei rispetti Sistemi di gestione e controllo (Si.Ge.Co).

In tal senso, si fornisce anche un quadro delle attività in cui l'assistenza tecnica è coinvolta sulla base dei bandi di gara o degli accordi, nel caso di utilizzo di società *in house.*

Al fine di indentificare più facilmente il ruolo svolto dall'Assistenza tecnica in questi casi, si propone le utilizzo delle seguenti categorie:

- Sostituzione o delega: i consulenti dell'AT svolgono delle funzioni attribuite alla PA e in sostituzione della stessa. Benché la complessità delle attività possa variare sensibilmente, in questo caso, il criterio fondamentale sarebbe l'esiguità di personale interno o di competenze specifiche dell'Amministrazione, quanto l'attività (o il problema) sono ben noti e le soluzioni sono già presenti;
- Collaborazione: i consulenti collaborano con la PA e, quindi, assumono più una funzione di "partner". In questo caso, l'Amministrazione necessita di un supporto esterno specialistico di fronte a un problema mediamente complesso e a soluzione da individuare. Il criterio sarebbe quello di input da parte dell'Amministrazione, ovvero consapevolezza dei fabbisogni e dei processi da istaurare/migliorare
- Facilitazione: i consulenti vengono individuati per innescare dei processi di cambiamento organizzativo e di aumento delle competenze interne. Le soluzioni sono da individuare di concerto di fronte a fenomeni complessi, sui quali è necessario un impulso esterno. In questo caso, il criterio sarebbe invece quello di un input da parte dell'AT circa i fabbisogni dell'Amministrazione e i processi da generare.

Evidentemente questi criteri possono essere ulteriormente sviluppati sulla base dei livelli di attuazione degli interventi. Nel Caso 1 in cui la delega è quasi totale, l'AT potrebbe svolgere un ruolo di collaborazione con Organismi intermedi e più da facilitatore per gli enti beneficiari. Il secondo aspetto da considerare sarebbe, invece, quello di chi fra le parti "guida" il processo.

Di fronte a questi tre casi, l'attività dell'AT andrebbe ricondotta ad altre due variabili: La prima, circa la natura dell'attività, ovvero se si tratti di gestione amministrativa o se l'AT ricopri più la funzione di Centro di competenza nella programmazione.

Il caso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), per il periodo 2014-2020, sono state assegnate risorse pari a circa 2,2 miliardi di euro per il Programma Operativo Nazionale (PON) "Infrastrutture e Reti"[25]. L'Autorità di gestione individuata è all'interno della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali, più precisamente nella Divisione 2 "Programmi operativi nazionali in materia di infrastrutture e trasporti", mentre l'Autorità di certificazione nella Divisione 1 "Affari generali, coordinamento legislativo e contenzioso". Nel rispetto del principio di separazione degli organi di controllo, l'Autorità di audit è invece incardinata presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale – NUVEC – Area di attività 2 "Verifica dei sistemi di gestione e controllo di programmi e Autorità di Audit". Le unità di personale delle due Autorità del MIT, alla data del 31.12.2023, risultano le seguenti.

[25] L'importo qui presentato comprende l'ulteriore assegnazione di risorse attraverso lo Strumento REACT EU, nel maggio 2022.

Tabella 25: Personale Autorità di gestione e certificazione per linee di attività

	Personale interno dirigenziale	Personale interno non dirigenziale	Personale esterno
Autorità di gestione			
Referente	1		
Responsabili linee d'azione		5	
tavoli Aree logistiche integrate		1	
verifiche di gestione (Assi I, II, IV e VI)		5*	
verifiche di gestione Assi III e IV (div.4)		1	
area qualità		3	
comunicazione		1	1
segreteria tecnica		3	
segreteria del comitato		1	
gestione irregolarità		1	
referente COLAF		1	
gestione dei rischi		3	
aiuti di stato		1	
materie ambientali			3
Autorità di certificazione	1	4**	1
totale	**2**	**21**	**5**

** di cui 2 risorse part time*

***di cui 2 unità Area III, 1 Area II e 1 Area I*

Fonte: Elaborazione propria su dati SiGeCo PONIR.

Tuttavia, considerando l'individuazione del personale per settore attività e non in valore assoluto, le criticità emerse anche nel PRA relativamente alla carenza dell'organico e alla sovrapposizione di funzioni su ogni unità di personale, è possibile stimare che il totale dell'organico dell'Autorità di gestione sia di circa 10 unità.

Il Ministero ha operato la scelta di prevedere il sostegno dell'Assistenza tecnica lungo tutto il percorso di attuazione degli interventi e, in particolare, per le seguenti attività come definite nel testo del Programma Operativo:

1. Miglioramento della capacità delle Autorità, degli Organismi intermedi e dei Beneficiari coinvolti nella programmazione e gestione del Programma attraverso attività di indirizzo, coordinamento, verifica e controllo (trasversale agli Assi Prioritari);
2. Rafforzamento della governance multilivello del Programma;
3. Adeguamento e potenziamento delle competenze tecnico-amministrative degli uffici del Ministero impegnati nelle attività di programmazione, gestione, attuazione e controllo del programma;
4. Valutazione e studi, informazione e comunicazione[26].

Nel primo caso rientrano le attività di definizione del Sistema di Gestione e Controllo che garantisca attraverso procedure chiare il corretto utilizzo delle risorse, ma anche la definizione di un processo per la selezione delle operazioni e definizione dei relativi strumenti e di supporto al miglioramento della capacità di analisi tecnica e valutazione delle iniziative progettuali. Se queste attività riguardano le fasi preliminari dell'attuazione del programma, l'assistenza è stata prevista per fornire supporto alle successive verifiche amministrativo-contabili, ai controlli e le verifiche in loco per gli Audit di livello nazionale e comunitario.

Alle attività di natura ordinaria, si affianca il supporto tecnico-specialistico. Innanzitutto, per l'analisi e la valutazione degli aspetti di carattere ambientale, i quali vanno valutati sia in fase di definizione sia di attuazione degli interventi. In secondo luogo, relativamente al supporto dei Responsabili in materia di lotta antifrode, ovvero identificazione dei casi di irregolarità o frodi a danno del bilancio comunitario.

Inoltre, l'Amministrazione, nella predisposizione del Piano ha individuato: *Il Supporto alla definizione di metodologie volte a ridurre gli oneri amministrativi per l'Amministrazione e per i Beneficiari; Definizione di un sistema informativo a supporto delle attività di gestione del Programma, partendo dai sistemi in uso nel PON Reti e Mobilità 2007-2013; Supporto all'integrazione con altri strumenti di monitoraggio di opere di carattere infrastrutturale, di*

[26] PON Infrastrutture e Reti, descrizione Asse Assistenza tecnica.

livello nazionale o comunitario; Supporto alle attività di monitoraggio ambientale del Programma; Supporto per azioni di coordinamento con il Ministero dell'Ambiente, ove necessario[27].

Infine, alcune azioni di assistenza tecnica, sulla base di quanto emerso nel precedente periodo di programmazione, sono rivolte ai Beneficiari e agli Organismi Intermedi. Si tratta, in dettaglio, di: *Azioni di affiancamento per l'ampliamento della capacità gestionale, di monitoraggio e rendicontazione; Definizione e condivisione di metodologie di rendicontazione; Supporto alla definizione di metodologie volte a ridurre gli oneri amministrativi; Azioni di miglioramento della qualità della spesa rendicontata e di accelerazione della spesa stessa*[28].

Le attività legate al rafforzamento della governance multilivello del Programma (punto 2), sono invece dedicate alla linea d'azione sulle "Aree logistiche integrate", la quale per l'Amministrazione rappresenta una *opportunità di fare sistema incrementando il livello di partecipazione alle consultazioni propedeutiche alle scelte politico-amministrative, da accompagnare con adeguate azioni*. In tal senso è stato programmato un supporto da parte dell'AT all'Amministrazione e ai Beneficiari, per la gestione delle Aree logistiche integrate e per la definizione di altre forme di cooperazione, comprendendo, dunque la *Definizione di un modello di governance che riunisca in un'unica sede istituzionale i diversi attori coinvolti nell'Area logistica integrata; Azioni di raccordo e coordinamento sia tra le cinque Aree logistiche integrate che all'interno delle stesse al fine di assicurare coerenza tra le attività svolte e favorire una governance multilivello al Programma; Coordinamento interistituzionale e multilivello tra Amministrazioni centrali ed Enti/stakeholders; Cooperazione rafforzata tra il Ministero ed i Beneficiari per particolari tematiche, Tavoli di governance o appositi Protocolli di Intesa*[29].

Per l'adeguamento e potenziamento delle competenze tecnico-amministrative degli uffici del Ministero impegnati nelle attività di programmazione gestione, attuazione e controllo del programma (punto 3), si intende il rafforzamento delle strutture amministrative preposte, negli aspetti legati "alle competenze specialistiche ed alle conoscenze funzionali" alle attività di

[27] Ivi. p. 124.
[28] Ibidem.
[29] Ivi. p. 125.

programmazione, attuazione, controllo e sorveglianza degli interventi finanzianti dal PON. In quest'ambito, l'Amministrazione ha previsto azioni di Assistenza tecnica relative alla *Definizione di procedure di reclutamento di professionalità esterne per il rafforzamento tecnico delle strutture impegnate nelle funzioni di programmazione, attuazione e gestione; Definizione di meccanismi di trasferimento delle competenze; Definizione e applicazione di metodi di valutazione delle competenze tecnico amministrative appropriati; Definizione di programmi di formazione su tematiche specifiche connesse agli obiettivi del Programma, in base a quanto previsto dal Piano di Sviluppo delle Risorse Umane e dal Piano di rafforzamento Amministrativo (PRA), nonché la Definizione di attività rivolte all'incentivazione del personale interno di cui alla Delibera CIPE 51/2017*[30].

Per la Valutazione e studi, informazione e comunicazione (punto 4), è stato previsto l'impiego di consulenti interni o esterni funzionalmente indipendenti dall'Autorità di gestione del PONIR, ovvero nel rispetto degli orientamenti forniti dalla CE. *Sulla base delle lezioni apprese nel corso della programmazione 2007-2013, particolare attenzione sarà rivolta alla definizione di attività di valutazione della performance delle progettualità finanziate, anche in ottica di analisi di rischio, quale strumento a supporto delle decisioni e dell'attività di sorveglianza svolta dalle autorità del Programma.*

In coerenza con le disposizioni circa l'informazione e la comunicazione del finanziamento UE e della Politica di coesione, sono stati previsti dei finanziamenti per la *realizzazione di studi, ricerche ed approfondimenti tematici funzionali alla gestione, attuazione e valutazione degli interventi del Programma, anche con riferimento agli aspetti ambientali; Realizzazione di una piattaforma web aperta al pubblico relativamente alla strategia, agli obiettivi, alle azioni previste, alle opportunità di finanziamento, ai progetti finanziati e agli aggiornamenti relativi alla loro attuazione, dal Programma, al loro avanzamento anche con riferimento agli aspetti ambientali, e qualsiasi processo di consultazione pubblica collegato; Realizzazione di azioni di informazioni e comunicazione ai cittadini europei, attraverso l'organizzazione di eventi e incontri di partenariato, workshop, conferenze stampa, partecipazione a manifestazioni istituzionali, concorsi tematici e attività di comunicazione e media); Realizzazione di prodotti di informazione e comunicazione a mezzo stampa e "on-line"*[31].

[30] Ibidem
[31] Ivi, pp. 126-127.

In tal senso, sono state assegnati diversi contratti di Assistenza tecnica suddividendoli per le seguenti quattro voci:

1. Assistenza tecnica PONIR: Procedura aperta per l'affidamento di servizi di Assistenza Tecnica a supporto dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione nello svolgimento delle attività connesse all'attuazione e alla sorveglianza del Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti" 2014/2020
2. Comunicazione; Procedura aperta per l'affidamento del servizio di informazione e comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020.
3. Valutazione; procedura aperta per l'affidamento del servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 Il servizio oggetto della procedura consiste nella Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020
4. Monitoraggio; Procedura aperta per l'affidamento del servizio di monitoraggio e di adeguamento del sistema informativo SIPONREM per le attività connesse alla sorveglianza dei progetti afferenti al PON Infrastrutture e Reti 2014/2020

Lo stesso è stato poi effettuato a seguito della formulazione del Programma REACT-EU con il quale sono state assegnate ulteriori risorse al PONIR e individuati ulteriori tre Assi di investimento.

Sulla base di una ricerca documentale nel sito del Programma operativo in questione e di un'elaborazione di dati presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del MIT, si riportano nella seguente tabella le principali voci di Assistenza tecnica finanziata, con rispettive attività, società aggiudicatrici e unità di personale richieste dal Ministero (rilevate dal quantitativo minimo richiesto nel Capitolato speciale delle gare).

Si noti che il personale stimato da tale analisi sarebbe di circa 92 unità di personale aggiuntivo minimo su diversi profili (Manager, Consulente Senior, Consulente settoriale, Consulente intermedio e Consulente Junior).

Considerando che le risorse coperte da tale analisi sono 43 mln di euro su circa 50 mln di euro di assistenza tecnica, è possibile che il dato sia stimato al ribasso.

Tabella 26: Principali contratti di Assistenza tecnica PONIR

Codice attività UE	Asse	Linea	Attività	Denominazione procedura	Costo intervento AT-PON	Attività principali	Personale richiesto su diversi profili (Manager, Consulenti Senior, intermedi e Junior)	Società
121 preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	Asse III	1.1	Assistenza tecnica PONIR	Procedura aperta per l'affidamento di servizi di Assistenza Tecnica a supporto dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione nello svolgimento delle attività connesse all'attuazione e alla sorveglianza del Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti" 2014/2020	11.115.007,46 €	Affiancamento Autorità di gestione e di certificazione nelle fasi di programmazione strategica, gestione, sorveglianza e controllo del PO	**28**	**R.T.I. – Pricewaterhousecoopers Advisory S.p.A.; Deloitte Consulting S.r.L. e Gruppo Clas S.p.A**
123 comunicazione e informazione	Asse III	1.4	Comunicazione	Procedura aperta per l'affidamento del servizio di informazione e comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020	9.128.167,34 €	Elaborazione del Piano operativo che renda esecutiva la Strategia di comunicazione; definizione linea grafica, produzione di materiali informativi e promozionali; eventi: sito web, conferenze stampa; monitoraggio dei risultati; AT all'adeguamento della strategia	**10**	**RTI costituito tra le società Studio EGA s.r.l., Centro Servizi s.r.l. e Vox Communication s.r.l i**
122 valutazione e studi	Asse III	1.4	Valutazione	procedura aperta per l'affidamento del servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 Il servizio oggetto della procedura consiste nella Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020	3.113.833,76 €	elaborazione disegno e piani operativi annuali di valutazione; valutazione politiche attivate dal PO; analizzare revisioni e riprogrammazione apportate al PON	**12**	**Raggruppamento: A.T.I. Ecorys U.K. Limited - Università Commerciale L. Bocconi CERTeT"**
121 preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	Asse III	1.1	Monitoraggio	Procedura aperta per l'affidamento del servizio di monitoraggio e di adeguamento del sistema informativo SIPONREM per le attività connesse alla sorveglianza dei progetti afferenti il PON Infrastrutture e Reti 2014/2020	5.447.355,69 €	manutenzione evolutiva e ordinaria del sistema informativo SIPONREM; Supporto alle attività di monitoraggio dei singoli progetti	**12**	**R.T.I. Gruppo Clas S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l. e Theorema S.r.l.**

121 preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	Asse III	1.1	Supporto AT al Piano di rafforzamento amministrativo fase II		2.732.146,08 €	Servizi di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014- 2020	**n.d. /prob. le 28 unità di AT di cui sopra**	**RTI PRICEWATERHOUSECOOPERS ADVISORY S.P.A.- ECOTER S.R.L.':**
121 preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	Asse III	1.1	Collaborazioni a diretto supporto AdG e AdC		1.997.725,05 €		**5 unità stimate da SiGeCo**	
122 valutazione e studi	Asse III	1.4	Altre valutazioni e studi (ex ante; VIA/VINCA, gigantismo navale)		602.153,81 €	predisposizione studi ed analisi	**n.d. /prob. le 12 unità di valutazione di cui sopra**	
121 preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	Asse V	1.1	Assistenza tecnica REACT-EU	Supporto tecnico-operativo nelle fasi di attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dal REACT EU e programmati nel PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, incluse attività di Program Management nonché eventuali azioni di rafforzamento della capacità amministrativa.	2.300.709,81 €	Analisi tecnica dei progetti e verifica dei cronoprogrammi, fisico, procedurale dell'implementazione degli interventi (task force per interlocuzioni con i RUP degli interventi per la verifica e il supporto nell'implementazione delle procedure e dei lavori nel rispetto dei cronoprogrammi, anche con funzione di problem solving in loco; Supporto e collaborazione all'interoperabilità del sistema informativo del PON con altri strumenti di monitoraggio di opere idriche, di livello nazionale o comunitario; Analisi e valutazione degli aspetti autorizzativi e ambientali legati all'approvazione e realizzazione degli interventi. Supporto ai soggetti beneficiari per le procedure di implementazione degli interventi finanziati anche presso i soggetti beneficiari;	**25**	**INVITALIA - Affidamento in house**

121 preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	Asse V	1.1	Servizi di Assistenza Tecnica a supporto di AdG e AdC complementari	5.533.432,00 €	Supporto alle attività di programmazione e gestione del Programma attraverso attività di indirizzo, coordinamento, verifica e controllo con riferimento agli assi tematici IV e VI.	**n.d.**	
123 informazione e comunicazione	Asse V	1.3	Servizio di informazione e comunicazione relativo a REACT- EU del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, complementari	1.113.636,42 €	comunicazione diretta, online. Pubblicazione dei materiali di supporto	**n.d.**	**RTI costituito tra le società Studio EGA s.r.l., Centro Servizi s.r.l. e Vox Communication s.r.**
Totale				43.084.167,42 €		**92**	

Fonte: Elaborazione propria sulla base dei dati presenti sul sito PONIR e sezione Amministrazione trasparente MIT

Come appurato per il tramite delle interviste condotte, ad eccezione di alcuni casi in cui le modalità organizzative e gli approcci al lavoro sono potenzialmente cambiate grazie alla progettazione e all'utilizzo di nuovi strumenti informativi, il trasferimento delle competenze non sembra essersi verificato.

Il mancato trasferimento di competenze potrebbe essere causato non solo all'assenza di motivazione del personale interno, quale diretta conseguenza di percezione di poca possibilità di avanzare in carriera e della stessa esternalizzazione a consulenti esterni considerati più affidabili, ma anche a una mancanza di predisposizione dell'AT a rendere indipendente le Amministrazioni per le quali prestano servizio.

Tale dipendenza è emblematicamente rappresentata la necessità di garantire il servizio dell'AT attraverso proroghe o richiesta di servizi complementari, come verificato per la maggior parte dei contratti sopra menzionati oltre i termini inizialmente pattuiti (31 dicembre 2023 secondo la regola "n+3"). Difatti, gli Orientamenti di chiusura vigenti forniti dalla Commissione europea prevedono quale termine ultimo per ottemperare agli adempimenti previsti dall'art. 141 del Regolamento 1303/2013 il 15 febbraio 2025[1].

Affinché l'Assistenza tecnica possa svolgere un ruolo di "collaboratore" e non mero esecutore in delega, la stessa deve essere "governata", indirizzata e vigilata dall'Amministrazione, mentre una sproporzione fra il numero di personale interno e di consulenti tendente a favore di questi ultimi rende difficilmente tali funzioni dell'Amministrazione difficilmente attuabili. D'altronde, il numero di consulenti è inversamente proporzionale alla capacità dell'Amministrazione (in termini di stock di risorse umane, strumentali e organizzative).

Inoltre, benché siamo soliti pensare che le società di consulenza debbano "formare" e trasferire conoscenze specialistiche all'Amministrazione, nel caso di attività di mera gestione amministrativa, in cui il valore aggiunto e specialistico dell'AT è meno evidente, tale supposizione non sembra trovare riscontro. Infatti, in questi casi è più probabile che sia l'Amministrazione a formare e istruire i consulenti, cercando di affidare loro attività di secondo piano e di natura amministrativa che, spesso nei casi di grandi Programmi nazionali ed europei, riguardano un numero rilevante di progetti. In tali termini, l'uso

[1] Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea 2022/C 474/1 del 14/12/2022

dell'assistenza tecnica sembra limitarsi a un ruolo sostitutivo all'Amministrazione nei casi di ingente carico di pratiche contabili-amministrative (es. verifiche sulla rendicontazione delle spese o supporto ai beneficiari per il regolare aggiornamento dei sistemi informativi e di monitoraggio).

Per quanto attiene al profilo della valutazione e al monitoraggio delle attività svolte dalle società di Assistenza tecnica, sebbene siano presenti delle procedure a tal fine definite, come diretta conseguente di quanto esposto, esse assumono più la natura di adempimenti di natura formale volti a certificare lo svolgimento delle attività richieste dall'Amministrazione alle rispettive società. D'altronde, pur essendo previste delle misure di penali contrattuali nel caso di inadempienze da parte del fornitore, è raro che si arrivi a tale applicazione operando in anticipo tramite segnalazioni e interlocuzioni con il Responsabile della società incaricata.

Il caso della Regione siciliana

Per quanto riguarda il caso della Regione siciliana, già nel Piano di rafforzamento amministrativo, illustrato nel precedente capitolo, veniva delineato il piano di ricorso all'assistenza tecnica.

In particolare, all'AT vengono affidate attività volte a *perseguire gli obiettivi di miglioramento della capacità gestionale e di attuazione dei programmi e a sostenere la qualità della performance, l'efficientamento e miglioramento qualitativo dell'azione amministrativa nonché il rafforzamento della governance multilivello*[2].

Pertanto, entrambi i Programmi (FESR e FSE) prevedono due tipologie di azioni dell'AT. Si tratta, in particolare, del supporto specialistico alle strutture amministrative deputate alla gestione degli interventi e del sostegno ai processi di potenziamento e rafforzamento delle strutture amministrative stesse.

Le risorse rivolte all'Assistenza tecnica ammontano, per il periodo 2014-2020, a circa 130 milioni di euro complessivi (circa 100 milioni FESR e 30 milioni FSE).

[2] Regione siciliana, PRA I fase, documento citato, p. 20.

Difatti, è stato rilevato come le novità normative, e relativi obblighi per le Autorità di gestione, potessero pesare sul già basso di livello di performance del precedente ciclo di programmazione. In tal senso, nella sezione del POR FESR dedicata alla descrizione dell'Asse relativo all'AT, si legge che tali sfide andassero affrontate con *gli interventi dell'Asse Assistenza Tecnica per garantire una migliore gestione, sorveglianza, controllo e valutazione del POR, non soltanto a livello di strutture regionali impegnate, bensì anche dei livelli di altri organismi o beneficiari interessati*[3].

Con riferimento al POR FSE, il miglioramento del sistema di attuazione, nonché di quello di gestione e controllo, viene posto quale obiettivo dell'Asse relativo all'AT. Pertanto, il rafforzamento della capacità amministrativa nelle fasi di programmazione e gestione, quale risultato atteso, verrebbe conseguito essenzialmente tramite il supporto dell'Assistenza tecnica. Parimenti, l'AT svolgerebbe un ruolo di primo piano nella valutazione, sorveglianza e comunicazione del Programma[4].

A tal fine, le attività previste nel caso dell'AT rientrando nell'ampia gamma di funzioni e operazioni legate all'attuazione del Programma, come riportato nella seguente tabella relativa al POR-FESR, per le quali viene previsto un numero di personale aggiuntivo esterno pari a 120 unità.

[3] Regione siciliana, POR – FESR 2014-2020, aggiornato al 2 settembre 2021, cit. p. 374.
[4] Regione siciliana, POR – FSE 2014-2020, aggiornato al 29 giugno 2021, pp. 166-172.

Tabella 27: linee d'azione AT – FESR 2014-2020

Linea d'azione	Descrizione attività
Azione 11.1.1 - Assistenza Tecnica per la programmazione, la gestione, la sorveglianza, il monitoraggio e il controllo del Programma	attività di assistenza tecnica per la realizzazione delle fasi di programmazione, gestione, monitoraggio e controllo del Programma operativo.
Azione 11.1.2 - Supporto alle Amministrazioni locali ed altre amministrazioni interessate dal PO per migliorare la qualità della programmazione, della progettazione e dell'attuazione delle operazioni cofinanziate dal FESR.	1. supporto ai processi di definizione ed attuazione (anche attraverso processi di co-progettazione e valutazione negoziata) dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale previsti dal PO in attuazione dei Regolamenti UE e dell'AdP, con specifico riferimento: (a) agli ambiti dell'Agenda Urbana, delle Aree Interne e delle altre forme di progettazione integrata; (b) agli strumenti del CLLD e dell'ITI; 2. attività di animazione e tutoraggio per il rafforzamento delle competenze specialistiche e l'accrescimento delle capacità di programmazione e progettazione degli EE.LL. e degli organismi intermedi; 3. assistenza tecnica e supporto specialistico per la realizzazione di processi di consultazione e partecipazione delle comunità locali interessate ai progetti del POR; 4. assistenza tecnica e supporto specialistico per una efficiente, tempestiva e corretta attuazione e gestione delle operazioni da parte degli EE.LL., con specifico riferimento alle fasi dell'affidamento dei lavori e dell'ottemperanza agli obblighi dei beneficiari finali, inoltre sostegno all'esercizio in forma unitaria di funzioni e servizi comunali attraverso il finanziamento degli studi preparatori, dei piani di gestione e delle attrezzature necessarie per l'erogazione del servizio a favore dei comuni, imprese e cittadini.
***Azione 11.1.3* – Azioni di rafforzamento della capacità di attuazione della strategia S3**	supporto all'Unità tecnica di coordinamento regionale (UTC), anche mediante la selezione di personale esterno
Azione 11.1.4 – Azioni per favorire la semplificazione, con focus sulla riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari, e la trasparenza.	1. organizzazione di incontri informativi a uso dei Beneficiari, facilitazione di forme di knowledge sharing e messa a disposizione di servizi di assistenza tecnica/help desk; 2.predisposizione di materiali di supporto e guida, organizzazione di sessioni informative/formative ad hoc sin dalla fase di start-up del PO; 3. attività per facilitare l'interoperabilità delle banche dati delle PPAA, in complementarità con il PON GOV; 4. studi e valutazioni propedeutiche al ricorso alle opzioni di semplificazione dei costi di cui agli artt. 67-69 del Reg. UE n. 1303/2013; 5. attività di supporto alla semplificazione delle procedure all'interno dei Dipartimenti interessati all'erogazione di aiuti e di sperimentazioni di modelli di verifica dell'impatto della legislazione/regolamentazione 6. analisi e studi, attraverso metodologie innovative e partecipative, per l'individuazione della strategia di riduzione degli oneri amministrativi; 7. creazione di un portale web per la concessione di aiuti alle imprese e digitalizzazione delle procedure di presentazione e istruttoria della domanda; 8. realizzazione di manuali e guide specifiche, con focus sui regimi di aiuto; 9. analisi del "gradimento" degli strumenti, attraverso apposite valutazioni anche realizzate con il supporto del NVVIP.
Azione 11.2.1 - Informazione e comunicazione	1. attività di definizione e realizzazione della strategia di comunicazione del PO nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia; 2. realizzazione di campagne di informazione, educazione e sensibilizzazione dei cittadini in tema di corretto uso delle risorse ambientali, fonti rinnovabili, risparmio energetico ed idrico, promozione dell'efficienza energetica negli usi finali, protezione contro i rischi.
Azione 11.2.2 - Valutazione e studi	1. valutazioni in itinere, ex post e di impatto da parte del NVVIP Regionale o con committenze esternalizzate; 2. elaborazione di valutazioni, studi, ricerche strategiche e/o operative finalizzate ad esaminare l'evoluzione del POR, ad approfondire tematiche specifiche o a sostenere la sorveglianza del PO; 3 predisposizione di studi, ricerche e linee guida finalizzate ad approfondire tematiche specifiche.

Fonte: Elaborazione propria su dati POR FESR 2014-2020.

Proseguendo con un'analisi delle principali procedure di affidamento, nel caso del POR-FESR, l'Amministrazione ha inizialmente scelto di proseguire con il supporto di assistenza tecnica presente già nel precedente ciclo di programmazione, attraverso un affidamento in *house* per circa 13 mesi (dal 1 aprile 2016 al 30 aprile 2017) a Formez PA. Questo riguarda, in particolare, la prima linea di azione, ovvero l'Assistenza tecnica rivolta alla programmazione, gestione, monitoraggio e controllo *in considerazione dell'imprescindibile e prioritaria esigenza di garantire all'Amministrazione il necessario supporto funzionale alla chiusura della programmazione 2007/2013 e all'avvio della programmazione 2014-2020, nelle more dell'espletamento della procedura bandita da Consip S.p.A.* Nel corso del 2017, inoltre, l'Amministrazione ha deciso di proroga i termini di tale convenzione fino al gennaio 2018. Il costo totale evincibile dalla prima convenzione e dalla successiva proroga e di circa 6 milioni di euro per circa 120 unità di personale.

Con riferimento alle attività previste, appare utile sottolineare come tale "supporto" sia previsto sull'insieme delle attività di cui l'Autorità di gestione è responsabile, oltre che nei confronti di Autorità di gestione, beneficiari e altre strutture regionali. Infatti, fra le caratteristiche e i contenuti dell'attività di supporto si ritrovano, a titolo esemplificativo, l'istituzione di misure antifrode, l'impostazione del monitoraggio e l'elaborazione di report, la predisposizione di procedure e criteri di selezione dei progetti, nonché dei relativi bandi e capitolati, oltre a una "articolata e qualitativamente elevata struttura di coordinamento in affiancamento all'Autorità di gestione".

Come previsto, nel corso del 2017, l'Amministrazione ha stipulato una convenzione con Deloitte Consulting, quale mandataria capogruppo del RTI aggiudicatario dello specifico lotto Consip, per un importo pari a circa 21 milioni di euro.

Prescindendo dall'esito delle attività svolte, di cui si è richiamato soltanto l'affidamento principale, occorre precisare che la tendenza all'utilizzo di tale strumento per la gestione dei Fondi strutturali appare ormai una prassi consolidata in contraddizione con un approccio di supporto temporaneo e di trasmissione di competenze all'Amministrazioni. Difatti, già dai primi documenti di programmazione per il Piano regionale 2021-2027 finanziato dal FESR, si registra, al contrario, un dato costante circa le risorse assegnate all'Asse dell'Assistenza tecnica. Infatti, una parte di tali risorse (circa 50 su 140 milioni di euro) saranno destinante alle azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, mentre,

secondo le indicazioni in sede UE, si potrà finanziare Assistenza tecnica per singole linee di azione e obiettivi tematici e con risorse attribuite agli stessi.

Sebbene il dato fra la programmazione 2014-2020 e la programmazione 2021-2027, possa essere considerato costante - al netto delle risorse destinante al rafforzamento della capacità amministrativa e nonostante nell'ultimo periodo ci sia potenzialmente la possibilità di indirizzare altre risorse verso l'AT – si osserva un forte incremento rispetto al periodo 2007-2013, ove importo delle risorse del PO FESR Sicilia destinate "alle attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo dei programmi operativi insieme alle attività volte a rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione dei Fondi" erano pari a circa 36,4 milioni di euro (a cui aggiungere circa 42 milioni lato FSE).

D'altronde, proprio con riferimento al periodo 2007-2013, nel Rapporto finale di esecuzione[5] si evince che i ritardi nell'attivazione dei servizi dell'AT e l'assenza di tale supporto nelle fasi finali della programmazione abbia rappresentato una criticità sostanziale del FESR, nei seguenti termini:

Nel corso del 2013 il Programma si è trovato privo di Assistenza Tecnica. Nonostante l'AdG abbia attivato una serie di azioni atte a garantire un supporto ai Dipartimenti per l'attuazione del PO - coinvolgendo anche Amministrazioni centrali (DPS e DFP) - l'impossibilità di disporre di un organico plurisettoriale, completo e stabile di risorse a supporto dell'Amministrazione per le canoniche attività di cui tutti i Programmi comunitari beneficiano (dalla reportistica al monitoraggio, dalle consulenze legali/amministrative alla predisposizione dei bandi, dalla comunicazione alle attività di sostegno diretto ai Dipartimenti attuatori), ha messo a durissima prova un PO che già ha affrontato di suo difficoltà di sistema, di contesto e di ambiente economico in drammatica crisi. [..] Sotto il profilo quantitativo, dal 2010 al 2013, l'attività di Assistenza Tecnica ha coinvolto più di 60 professionisti, con ampia prevalenza di profili senior, per tutto l'arco della durata dell'attività. Il servizio di AT, che aveva durata di tre anni ed era rinnovabile ai sensi dell'art.57 comma 5 lettera d) del D.Lgs.163/2006, non è stato rinnovato e, dopo una proroga tecnica di quattro mesi da maggio a settembre è cessato del tutto il 20 settembre 2013, in ossequio ad una Direttiva del Presidente della Regione - successivamente tradotta

[5] Rapporto Finale di Esecuzione PO FESR Sicilia 2007 – 2013 CCI n. 2007IT161PO011 pp. 252-257

in apposita Delibera di Giunta - che ha vietato la proroga delle attività di AT, ancorché contemplata nei bandi e nei contratti, rinviando lo svolgimento delle attività a professionalità e specifiche competenze presenti nelle partecipate regionali. L'AdG si è trovata quindi a fronteggiare un'emergenza dovuta all'interruzione del Servizio di AT e si è attivata chiedendo alla società in house "Sviluppo Italia Sicilia SpA" lo svolgimento delle attività di assistenza tecnica a supporto del Programma. Sempre nel 2014, con il ricorso alle risorse del PON GAT assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica e rese attive nel supporto ai Programmi da parte del FormezPA (a valere su più progetti del citato PON) e con il ricorso alla Convenzione Regione Siciliana - FormezPA che nel PO Sicilia FSE prevede azioni di supporto alle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi, l'AdG è riuscita a tamponare nell'emergenza specifici segmenti di intervento[6].

In particolare, le linee di attività rientrati nell'ambito del contratto principale (2011-2013) hanno riguardato:

1. Assistenza tecnica nell'ambito delle attività riconducibili alla programmazione strategica e operativa, alla gestione finanziaria ed all'attuazione del PO FESR 2007-2013;

2. assistenza tecnica per il miglioramento delle procedure interne, per lo sviluppo organizzativo funzionale al coordinamento del PO e quale supporto operativo nei rapporti con le autorità comunitarie e nazionali coinvolte nell'attuazione del Programma;

3. supporto all'implementazione ed al funzionamento del sistema informativo per la gestione ed il monitoraggio (procedurale, finanziario, economico e fisico) del PO, compresi i meccanismi per la gestione delle dichiarazioni di spesa, il trattamento delle irregolarità e dei recuperi.

Inoltre, successivamente, tale contratto è stato integrato per servizi relativi ai controlli di I livello di competenza dell'Autorità di gestione.

Per quanto concerne il periodo 2021-2027, l'apposita Priorità dedicata all'Assistenza tecnica, delineata nel Piano regionale FESR[7], è diretta alle attività di:

[6] Ivi, cit. p. 253.
[7] Regione siciliana, Piano Regionale FESR 2021-2027, pp. 165-168.

1. Attuazione e controllo del Piano.
2. Supporto al rafforzamento della capacità amministrativa e all'attuazione del Piano di Rigenerazione Amministrativa.
3. Informazione e comunicazione.
4. Sorveglianza e monitoraggio del Programma e supporto al partenariato.
5. Valutazione e studi, raccolta dati.

Tabella 28: linee di attività AT – FESR 2021-2027

Linea d'azione	Descrizione attività
1 - Attuazione e controllo del Piano	Le attività sono finalizzate ad assicurare all'AdG ed alle strutture competenti, ivi comprese le Aree urbane, le Aree interne, le isole minori e i Sistemi Intercomunali di Rango Urbano, il supporto tecnico-specialistico alla programmazione, alla gestione, alla funzione contabile e alle attività di controllo, nell'ambito dell'implementazione delle azioni in cui si articola la strategia del Programma, fornendo strumenti e metodi che permettano di assicurare un'efficace ed efficiente attuazione, anche migliorando le performance degli appalti pubblici (con attività, ad es., di supporto alle stazioni appaltanti per innalzare capacità professionali e di integrare gli aspetti relativi alla sostenibilità e all'innovazione nelle procedure d'appalto, ecc.) e della concessione di aiuti di Stato e dell'utilizzo degli strumenti finanziari. Le attività sono, inoltre, volte a sostenere le funzioni e gli obiettivi di programmazione e selezione delle operazioni, assistenza ed accompagnamento dei beneficiari, verifiche di gestione, rafforzamento delle risorse tecniche e delle dotazioni di personale assegnato, ecc. Tra le diverse attività previste sarà fornito anche un sostegno specifico per l'ottimizzazione dei sistemi organizzativi e per la semplificazione delle procedure tecnico - amministrative, al fine di migliorare l'efficacia del Programma e il rispetto delle tempistiche previste. Le attività sostenute in tale ambito riguarderanno, inoltre, misure volte a rafforzare le competenze del personale amministrativo e il trasferimento di know-how su tematiche specifiche e di particolare importanza sotto il profilo attuativo-gestionale (predisposizione di metodologia e criteri di selezione, meccanismi/procedure di prevenzione delle frodi e di collaborazione con OLAF, procedure efficaci di gestione del rischio, ecc.), nonché con riferimento alle attività di sorveglianza.
2 - Supporto al rafforzamento della capacità amministrativa e all'attuazione del Piano di Rigenerazione Amministrativa	Tale finalità è, nello specifico, perseguita tramite l'implementazione del Piano di rigenerazione amministrativa – PRigA, previsto dall'Accordo di Partenariato, che interviene, infatti, sulla capacità dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del PR, qualificandone le risorse umane, l'organizzazione e rafforzando, in generale, la governance delle politiche di sviluppo. Gli interventi promossi intendono, quindi, sviluppare le condizioni per migliorare le performance, non soltanto dell'Amministrazione regionale, bensì anche dell'intera filiera dei soggetti coinvolti nell'attuazione del PR (Organismi intermedi, Enti locali beneficiari, ecc.), agendo sui cosiddetti "colli di bottiglia" che hanno condizionato i precedenti cicli della programmazione, quali strutture e processi organizzativi non adeguati e poco digitalizzati ecc. che costituiscono, per altro, le leve per una strutturale capacità di pianificazione e realizzazione delle politiche di sviluppo. Tra le azioni previste

	nell'ambito del PRigA che si intendono attivare a valere sull'AT, ad es., si segnalano: -azioni per migliorare la gestione finanziaria e contabile del Bilancio Regionale con riferimento ai fondi (Comunitari, Nazionali e Regionali) che cofinanziano il PR (inclusi interventi volti alla semplificazione e digitalizzazione delle procedure) ; -azioni per il rafforzamento delle prestazioni della PA regionale rivolte in particolare al miglioramento e alla qualificazione del personale dedicato al PR (adeguamento del personale impegnato, introduzione di meccanismi di premialità, potenziamento e digitalizzazione dei processi di misurazione delle performance, reingegnerizzazione delle procedure, ecc.) -azioni per il miglioramento delle attività di selezione delle operazioni a valere sul PR tramite interventi di capacitazione dei soggetti beneficiari.
***3* – Informazione e comunicazione**	In particolare, nell'ambito dell'azione si prevede l'elaborazione e l'attuazione di attività di comunicazione finalizzate sia a fornire informazioni sulle opportunità offerte dal PR ai potenziali beneficiari e sui relativi meccanismi di accesso e di attuazione, sia a garantire la piena visibilità della politica di coesione sul territorio regionale. Le azioni di comunicazione saranno rivolte, pertanto, alla cittadinanza/opinione pubblica e ai vari stakeholder interessati alla programmazione e attuazione del PR (potenziali beneficiari e beneficiari effettivi), nonché al Partenariato (tramite anche misure per l'open government, l'implementazione di strumenti informativi dedicati alla consultazione pubblica, ecc.)
4 – Sorveglianza e monitoraggio del Programma e supporto al partenariato	L'azione sostiene il supporto delle strutture impegnate nello svolgimento delle funzioni previste dal quadro regolamentare nelle attività di monitoraggio e sorveglianza delle operazioni (incluso il Comitato di Sorveglianza del PR), nonché l'evoluzione e il potenziamento del sistema di monitoraggio e del relativo sistema informativo. Nell'ambito di tale attività si prevede il sostegno ai processi e strumenti di digitalizzazione e di informatizzazione delle procedure di gestione e controllo. Il supporto è altresì volto a garantire/ampliare l'interoperabilità e collaborazione applicativa tra sistemi e banche dati, anche per agevolare e accelerare le fasi di concessione e controllo degli investimenti promossi. Nell'ambito della sorveglianza, l'AT sostiene, inoltre, il supporto delle attività del Comitato di Sorveglianza e del Tavolo del Partenariato, inclusi l'implementazione di strumenti per la consultazione e condivisione on line.
5. Valutazione e studi, raccolta dati	l'Azione, in coerenza con le disposizioni regolamentari (art. 44 CPR), è innanzitutto volta alla definizione/realizzazione di un Piano di valutazione (parte del Piano di Valutazione unitario di livello regionale a cura del NVVIP Sicilia) funzionale al miglioramento della qualità della programmazione e dell'attuazione del Programma, e finalizzato a valutarne l'efficacia, l'efficienza, la rilevanza e l'impatto. Per garantire le valutazioni, e in generale per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione del PR, si attiveranno le procedure necessarie per la produzione e la raccolta dei dati e a relativa verifica. Le valutazioni, unitamente alla realizzazione di specifici studi e ricerche (che potranno riguardare anche altri temi inerenti al PR non strettamente connessi alla valutazione), costituiranno, altresì, strumenti strategici per accrescere il livello di accountability e di visibilità del Programma, nonché per favorire l'integrazione tra i vari fondi della politica unitaria di coesione. Le attività di valutazione riguarderanno anche la S3

Fonte: Elaborazione propria su dati POR FESR 2021-2027.

L'Assistenza tecnica, nel caso della Regione siciliana, riveste un ruolo di primo piano: le linee di attività e, parimenti, le risorse finanziarie appaiono ampliarsi in ogni ciclo di programmazione. Emblematica, al riguardo, è l'analisi sviluppata dall'Amministrazione circa le principali criticità dell'attuazione del POR 2007-2013, nel punto in cui viene annoverato il ritardo nell'attivazione dell'AT e poi il "vuoto" lasciato in fase di conclusione del Programma, una volta scaduto il contratto di servizio.

Alla necessità di supporto nei confronti delle strutture regionali, si accosta anche una crescente enfasi circa la necessità di sostenere le attività degli Enti locali, in linea con le criticità generali del Sistema di gestione italiano.

In linea generale, si osserva una continuità di funzioni per le quali viene richiesto il supporto dell'Assistenza tecnica pur con un'alternanza di società in house regionali, nazionali (Formez) e società private (Deloitte). Questo aspetto lascerebbe protendere, in particolare, per una delega informale circa le attività di gestione amministrativa delle verifiche e dei controlli.

Particolarmente interessante, ai fini di questa ricerca, risulta anche la previsione per il periodo 2021-2027, ove si sostiene che le attività l'AT "riguarderanno, inoltre, misure volte a rafforzare le competenze del personale amministrativo e il trasferimento di know-how su tematiche specifiche e di particolare importanza sotto il profilo attuativo-gestionale". Difatti, una forma di trasferimento di conoscenze e competenze da parte dell'AT verso l'Amministrazione non ha trovato riscontro sul campo e nelle interviste condotte ad attori privilegiati.

Sul punto sarebbe cruciale osservare, nel corso di tali attività, come tale compito venga attribuito nei contratti o convenzioni, nonché in concreto come si sviluppi in nuovo contesto nel quale sono previste importanti assunzioni di personale presso l'AdG e le altre strutture regionali, a valere sulle risorse del Programma Nazionale "Assistenza tecnica e Capacità per la Coesione" 2021-2027 di competenza del Dipartimento per le politiche di coesione.

Infine, non appare del tutto chiaro, invece, il ruolo attribuito all'AT nell'ambito dell'attuazione del PRA e, per il 2021-2027, del Piano di Rigenerazione Amministrativa

(PRigA), ovvero se all'AT venga richiesto di svolgere una funzione di *change agents* soprattutto con riferimento al "miglioramento e alla qualificazione del personale dedicato al PR" e agli "interventi di capacitazione dei soggetti beneficiari".

Alcune considerazioni finali

Dall'analisi condotta emerge che le attività dell'AT sono molteplici e riguardano l'interno ciclo d'attuazione dei Programmi operativi esaminati. Sul punto si possono formulare alcune osservazioni.

Innanzitutto, è indubbio che l'AT abbia fornito un apporto indispensabile per la gestione di tutte le attività correlate all'attuazione di tali Programmi operativi. Tuttavia, il ruolo attribuito all'AT appare essere quello di "delega /sostituzione" alle Pubbliche amministrazioni deputate a tali attività, le quali hanno formalmente conservato la conduzione delle attività stesse. In tal senso, l'Assistenza tecnica si è qualificata più come un *outsourcing* di attività formalmente in capo alle Amministrazioni.

In secondo luogo, da quanto appena illustrato, è possibile sostenere che l'apporto dell'AT in termini di rafforzamento delle capacità amministrative, ovvero nel trasferimento di conoscenze alle Amministrazioni sia stato piuttosto limitato. Pertanto, le risorse impiegate nell'AT equivalgono più a una spesa corrente per sostenere il personale aggiuntivo necessario all'espletamento delle attività correlate agli interventi che a un investimento nelle capacità delle rispettive Amministrazioni.

Tale conclusione appare sì in linea con quanto osservato circa la poca predisposizione dei consulenti per il "trasferimento" di conoscenze, ma soprattutto la conseguenza di una evidente carenza organizzativa delle Amministrazioni, la quale dovrebbe invece rappresentare il punto di partenza e la struttura consolidata sulla quale investire. Da un lato, tale circostanza non può essere imputata alla volontà delle singole Amministrazioni, ma appare più il frutto di politiche restrittive in termini di reclutamento e assunzioni nelle Pubbliche amministrazioni. D'altro lato, appare certamente miope l'idea di poter intervenire sulla capacità e qualità delle Istituzioni nell'ambito della Politica di coesione, la quale come noto prevede complesse procedure per l'attuazione degli interventi, senza le necessarie dotazioni organizzative e al contempo ipotizzare che investimenti in Assistenza

tecnica che, come osservato, rivestono soltanto natura temporanea, possano invertire tale rotta. La speranza è quella che nuove modalità di reclutamento di personale, in fase di sblocco del turnover, possano rappresentare almeno il punto di partenza per il miglioramento della qualità delle Istituzioni deputate all'attuazione della Politica di coesione in Italia.

D'altronde, il ricorso alle società di consulenza e l'esternalizzazione di servizi e attività pubbliche è ormai una prassi consolidata non solo nella Politica di coesione. Per comprendere i termini della questione basti pensare che la Corte dei conti europea ha recentemente condotto un *audit* sulla Commissione europea circa l'utilizzo delle consulenze esterne, concludendo che: *la Commissione non gestisce il ricorso a consulenti esterni in modo da assicurare pienamente un rapporto costi-benefici ottimale. Il quadro della Commissione che disciplina il ricorso a tali servizi presenta lacune significative. [...] Il ricorso a consulenti ha inoltre comportato potenziali rischi di eccessiva dipendenza, di vantaggio competitivo, di concentrazione dei prestatori e di conflitti di interesse. La Commissione non monitora, gestisce o mitiga a sufficienza tali rischi a livello di istituzione. [...], la Commissione non valuta sistematicamente la performance dei consulenti esterni e, eccetto per gli studi e le valutazioni, non condivide informazioni su tali valutazioni con le sue direzioni generali, il che riduce la sua capacità di individuare i benefici dei servizi forniti dai consulenti e di riferire in merito"*[8], *oltre che "quando i consulenti sono nominati per colmare una lacuna in termini di competenze presso la Commissione, il trasferimento di competenze verso quest'ultima può costituire un fattore importante e pertinente. La Commissione ha confermato che i contratti per servizi raramente prendono in considerazione il trasferimento di conoscenze da parte dei consulenti. Inoltre, l'istituzione non valuta in modo sistematico se sia necessario un tale trasferimento*[9].

In conclusione, appare utile evidenziare che le crescenti risorse assegnate all'Assistenza tecnica hanno contributo all'impiego di numeri consistenti di personale esterno a tempo determinato in termini "emergenziali". Eppure, tale supporto si rivolge ad Amministrazioni che ormai da più di 30 anni gestiscono ingenti risorse della Politica di coesione.

[8] Corte dei conti europea, *Consulenti esterni presso la Commissione europea. Una gestione migliorabile*, Relazione speciale 17/2022, 30 giugno 2022, cit. p. 5.
[9] Ivi, pp. 35-36.

In questo contesto, è stato sottolineata l'ambiguità circa il rafforzamento della capacità amministrativa e il supporto di società esterne all'Amministrazione. Se queste ultime, da un lato, possono migliorare le *performance* dei Programmi, dall'altro, potrebbero comportare effetti inversi rispetto all'obiettivo di innescare processi di capacity building. In tal senso, l'effetto finale del costante ricorso a società esterne sembrerebbe essere quello di una riduzione della capacità amministrativa stessa e di una crescente dipendenza per la gestione dei Programmi. Pertanto, si ritiene che la ricerca di un equilibrio fra i risultati di medio periodo dei Programmi e il percorso di crescita e consapevolezza delle Amministrazioni meriti una adeguata attenzione sia sul piano politico-amministrativo sia in termini di dibattito pubblico e accademico.

Capitolo VIII: Politica di coesione 2021-2027 e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), un quadro comparato.

Il periodo di programmazione 2021-2027, vedrà la contemporanea attuazione di due strumenti dell'Unione europea, la Politica di coesione e i Fondi strutturali, da un lato, e il nuovo Dispositivo per la ripresa e resilienza (programma Next Generation EU) e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dall'altro.

Le risorse assegnate all'Italia sono pari a circa 240 miliardi euro. Questo dato, se comparato con la precedente programmazione, mostra già l'entità della sfida per il Sistema-Paese. Difatti, è richiesto si tratta di un percorso che ha pochi esempi nella storia recente (non a caso si è sentito molto accostare questo momento storico alla ricostruzione del secondo dopoguerra), il quale richiederà un enorme sforzo sotto ogni profilo di "capacità": capacità di programmazione, di spesa, di attuazione, etc....

In questo capitolo finale, nella consapevolezza della complessità di tale tematica si tenterà di delineare una serie di questioni, le quali meriterebbero apposite e future ricerche. Si tratta della comparazione fra i due strumenti cercando di coglierne le principali differenze e similitudini; del consistente intervento normativo da ultimo con la previsione di una riforma della Politica di coesione in Italia; del "disegno" della capacità amministrativa nei due programmi; nonché di una breve riflessione circa l'evoluzione e il ruolo degli indicatori di performance e di risultato e i relativi profili di criticità.

Tabella 29: Confronto generale fra Politica di coesione e RRF

Struttura	Politica di coesione	Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF)
Base giuridica	Articolo 177	Articolo 175 (3)
Finalità	Strutturale	Congiunturale
mezzi	Investimenti collegati a riforme	Investimenti e riforme
voce bilancio UE	"Coesione, resilienza e valori"	
Obiettivi	5 obiettivi di policy	6 Pilastri
allocazione finanziaria	379,3 miliardi (contributi)	732,8 miliardi (contributi e prestiti)
allocazione tematica dei fondi	Requisito della concentrazione tematica per Fondo e categoria di regioni	Allocazione finanziaria in target (almeno 37 % per la transizione verde e almeno 20% per la trasformazione digitale)
metodo di distribuzione	prosperità relativa / media UE (PIL regionale e reddito nazionale lordo (RNL) pro capite), tenendo conto dei tassi di disoccupazione, dei livelli di istruzione, dell'immigrazione netta da paesi terzi e delle emissioni di gas a effetto serra. (PIL regionale e reddito nazionale lordo (RNL) pro capite), tenendo conto dei tassi di disoccupazione, dei livelli di istruzione, della migrazione netta da paesi terzi e delle emissioni di gas serra.	70% in base alla popolazione dello Stato membro, al PIL pro capite del 2019 e al tasso medio di disoccupazione a cinque anni per il 2015-2019 30% in base al calo stimato del PIL nel 2020 e nel 202170% in base alla popolazione dello Stato membro, al PIL pro capite del 2019 e al tasso medio di disoccupazione a cinque anni per il 2015-2019 30% in base al calo stimato del PIL nel 2020 e 2021
condizionalità	condizioni abilitanti e collegamento con Semestre europeo	Adozione di programmi e riforme suggerite dal semestre europeo
gestione	gestione condivisa, 27 Accordi di partenariato e crica 400 Programmi nazionali e regionali	Gestione diretta, 27 Piani nazionali e limitato coinvolgimento delle amministrazioni sub-nazionali
Orizzonte temporale	2029	2026

Fonte: Manzella 2022 e Huguenot-Noel 2023

Il percorso di definizione dei Regolamenti della Politica di coesione per il periodo 2021-2027, può essere suddiviso in due momenti principali. Il primo momento di discussione

di riflessione inizia a partire dal 2018, con le proposte di Regolamento della Commissione europea e, dunque, incentrato sugli sviluppi recenti di tale Politica, un'attenzione al contrasto dei divari causati dalla crisi economico-finanziaria e sul piano della semplificazione normativa e procedurale, nonché al sostegno alla c.d. "doppia transizione"[1]. Il secondo momento va invece individuato nel mutato contesto della pandemia e nel suo impatto sull'economia e la società in termini emergenziali[2].

Il peculiare contesto storico e la contingenza della pandemia ha portato, per la prima volta, l'UE a prevedere anche un "intervento straordinario", qual è il Dispositivo di ripresa e resilienza, con l'approvazione in parallelo di un ulteriore Regolamento nell'ambito della coesione.

Difatti, l'obiettivo generale dell'UE di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale vede, nella programmazione 2021-2027, la "convivenza" di due strumenti che richiedono, secondo il legislatore europeo, "complementarità, sinergia, coerenza e uniformità"[3].

In estrema sintesi, le prime differenze di natura sostanziale e generale che è possibile cogliere nei due strumenti riguardano: il modello di intervento; la programmazione; la dimensione finanziaria. Difatti, differenti sono le modalità di funzionamento ed erogazione delle risorse (milestone e target, nel Dispositivo, e la spesa certificata, nei Fondi strutturali), ma anche il metodo di programmazione che ha visto, per il PNRR, una forte centralizzazione rispetto al partenariato della Politica di coesione, oltre alla dimensione finanziaria dei due programmi per il nostro Paese (circa 200 miliardi del PNRR vs. circa 43 miliardi della Politica di coesione), con tutte le ricadute sul livello politico-amministrativo e di attenzione pubblica.

Altro aspetto nuovo per i finanziamenti europei è il legame con le Riforme. Sebbene le raccomandazioni specifiche per Paese siano divenute sempre più rilevanti per le scelte di

[1] Le proposte di Regolamento della Commissione europea sono stata infatti presentate nel 2018. Inoltre, era stato redatto un apposito documento: "Manuale di semplificazione: 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027", Commissione europea, giugno 2018.
[2] Per il dettaglio degli strumenti immediatamente proposti e agli obiettivi generali individuati nei nuovi regolamenti si rimanda all'apposito paragrafo del capitolo III.
[3] Considerando 62 e Capo VII del Regolamento (UE) 2021/241. Parimenti, tale questione è affrontata anche nell'Accordo di partenariato Italia e CE.

programmazione della Politica di coesione[4], il PNRR prevede il loro inserimento fra le milestone da realizzare e la partecipazione di tali traguardi alle richieste di pagamento semestrale degli Stati membri. In tal senso, i Fondi UE vengono chiaramente utilizzati (e vincolati) all'adozione di riforme che aiutino a conseguire gli obiettivi dell'Unione.

Tuttavia, le attività amministrative collegate alle Riforme possono non corrispondere a "realizzazioni concrete intendendo per esse l'effettività di riforme, nel senso della loro attuazione e verifica della loro efficacia"[5].

Nel periodo 2021-2027, appare cruciale la definizione di un equilibrio, considerando che la Politica di coesione, formalmente avviata con l'adozione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi operativi nel secondo semestre del 2022 non appare iniziata realmente[6] e che il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha già subito una sostanziale revisione con l'approvazione del Consiglio dell'UE l'8 dicembre 2023, oltre che rispetto ai suoi "centri di competenza" dall'insediamento del nuovo Governo. Tale equilibrio in parola sta subendo dei mutamenti in termini dei soggetti deputati alle decisioni strategiche in materia di coesione (Commissione europea, Governo centrale, Regioni ed Enti locali) e di strumenti di intervento dedicati. Il raggiungimento degli obiettivi di coesione da parte del RRF, dunque con mezzi diversi da quelli tradizionalmente impiegati dalla Politica potrebbe, avrebbe potuto incontrare minori resistenze se la programmazione dei Piani di ripresa e resilienza avessero considerato maggiormente due dimensioni costitutive della Politica di coesione, ovvero il coinvolgimento delle autorità locali e regionali nella definizione degli investimenti e delle riforme, oltre che l'approccio "place-based" degli interventi[7].

---

[4] In particolare, nel corso della programmazione 2014-2020, gli orientamenti forniti nell'ambito del semestre europeo hanno contribuito a definire le riforme necessarie sia per il generale coordinamento delle politiche dell'UE ma anche per l'attuazione della Politica di coesione.

[5] Coppola G., *Il corretto utilizzo delle risorse del PNRR: i parametri di verifica nazionali e comunitari ed il coordinamento con la Corte dei conti europea nel sistema complessivo delle politiche di coesione*, in "Rivista della Corte dei conti", n..3/2022, cit p. 60.

[6] Per la consultazione degli ultimi dati nazionali disponibili si veda il *Bollettino di monitoraggio delle Politiche di coesione (programmazioni 2021-2027 e 2014-2020)* al 31 ottobre 2023 pubblicati dall'Ispettorato generale per rapporti finanziari con l'UE (IGRUE).

[7] Huguenot-Noël R., *Cash for Reforms' in the EU after the RRF: Can Cohesion benefit?,* Final report August 2023.

D'altronde è evidente che, la differente composizione finanziaria e il diverso orizzonte temporale di realizzazione degli interventi, abbiano spostato decisamente l'attenzione politico-amministrativa verso il PNRR e a scapito dell'attento avvio della Politica di coesione, relegando ad una programmazione di "secondo ordine".

In questo contesto, appare ancora più cogente la tematica del rafforzamento amministrativo, considerando che alle note debolezze strutturali delle Pubbliche amministrazioni italiane, si accompagnerà un aumento consistente degli impegni e degli sforzi richiesti alle medesime. D'altro canto, se una forte spinta sul piano amministrativo potrebbe potenzialmente creare un contesto favorevole anche all'attuazione dei Fondi strutturali, viceversa l'esperienza della Politica di coesione potrebbe agevolare il ricorso a meccanismi già consolidati nell'attuazione degli interventi del PNRR.

Comparazione di processi e strutture a livello UE

La prima differenza, riportata già nella tabella di cui sopra, in ambito di processi e strutture è proprio la categoria di gestione delle risorse europee, che implica una differente distribuzione di responsabilità fra Stato membro e UE.

Infatti, i Fondi strutturali rientrano nel novero dei programmi c.d. a "gestione concorrente fra Unione europea e Stati membri. La prima implicazione è quella dell'approvazione degli strumenti programmati, l'Accordo di partenariato e i Programmi, con decisione UE ma a seguito di un lungo negoziato sia interno che in sede europea. Le risorse del Dispositivo di ripresa e resilienza rappresentano, invece, una "gestione diretta".

Sebbene, per entrambi i casi, sia prevista la definizione di un Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) in cui si descrivano organizzazione, procedure e processi, al fine di garantire alla CE la regolarità e correttezza nell'utilizzo delle risorse, nel caso della gestione concorrente, la CE mantiene delle prerogative sul controllo delle spese, che le vengono rendicontate per l'erogazione dei rimborsi.

L'RRF, al contrario, non prevede una rendicontazione delle spese, i rimborsi erogati dalla Commissione sono accordati a seguito della dimostrazione del "soddisfacente conseguimento" di milestone e target, secondo la procedura stabilita all'art. 24 del Regolamento (UE) 2021/241.

Questa impostazione del Dispositivo, ha portato a definirlo un programma "performance-based", in cui le verifiche sottostanti alle spese vengono effettuate dalle Amministrazioni nazionali. Al riguardo, l'art 22 specifica che:

Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

Pertanto, in questo caso, maggior affidamento viene posto sull'efficacia dei sistemi nazionali per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

Sarebbe interessante determinare se tale impostazione sia più o meno complessa rispetto alle regole della Politica di coesione. Certamente, le diverse modalità di gestione, soprattutto se attuate dalle stesse strutture in parallelo, potrebbero comportare un ulteriore onere amministrativo.

Ad ogni modo, tale impostazione di "performance-based" non è pacificamente riconosciuta dalla Corte dei conti europea, la quale, a seguito di un'analisi sostiene che "resta da stabile in che misura i finanziamenti a titolo dell'RRF in quanto tali siano più basati sulla performance rispetto a quelli della politica di coesione"[8].

Una similitudine riguarda, invece, il fatto che ciascun investimento e riforma è assegnato alla responsabilità delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, ovvero i Ministeri o le strutture dipartimentali della Presidenza del Consiglio dei ministri, i quali, come le Autorità di Gestione, svolgono funzioni di reporting, coordinamento e vigilanza sulla corretta adozione dei criteri di selezione nel rispetto delle condizionalità previste.

[8] Corte dei conti europea, *I finanziamenti dell'UE a titolo della Politica di coesione del Dispositivo per la ripresa e resilienza*, analisi 1/2023, cit. p. 7.

Eppure, il processo di programmazione, che deve rispettare il periodo di Partenariato per la politica di coesione, prevede delle forme di consultazioni descritte nei Piani stessi, nel caso dell'RRF.

Inoltre, l'addizionalità e il cofinanziamento, principi fondamentali della Politica di coesione, non sono previsti nel caso del Dispositivo. Sebbene, la logica alla base di tale scelta possa essere individuata nell'eccezionalità e contingenza sfavorevole in cui si trovano gli Stati membri a seguito della pandemia, è interessante notare che il principio di addizionalità anche nella Politica di coesione ha perso progressivamente la sua cogenza. Infatti, la dimostrazione circa il suo rispetto non è più richiesto agli Stati membri quale misura di semplificazione proposta per il nuovo periodo di programmazione.

Con riferimento alla valutazione ex-post, malgrado sia previste in entrambi i casi, la Corte dei conti europea ha, a più battute, sottolineato che "le valutazioni ex post sono presentate troppo tardi per fornire materiale su cui basare le proposte legislative per il periodo successivo"[9].

Le principali differenze vengono riassunte nella seguente tabella.

Tabella 30: Differenze principali fra Politica di coesione e RFF

Struttura	Politica di coesione	Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF)
Programmazione	Partenariato	Centralizzata
Monitoraggio	principalmente spesa	M&T
Rendicontazione	finanziaria e contabile	conseguimento di M&T
Controlli e audit	regolarità della spesa dichiarata	M&T e garanzia di tutela degli interessi finanziari
Attori responsabili CE	DG REGIO e DG EMPL	Task force RECOVER e DG ECFIN
Addizionalità e cofinanziamento	previsti	non previsti
Metodo di attuazione	Regolamento recante le disposizioni comuni	Sistemi nazionali
Approvazione di revisioni	Commissione europea	Commissione e Consiglio

[9] Ivi p. 65.

Fonte: elaborazione propria

Il sistema di gestione in Italia

Per l'attuazione del PNRR, si è assistito in questo biennio ad un forte intervento normativo del Governo, sia per l'articolazione di strumenti si per determinare la composizione del Sistema italiano di gestione del Piano, in particolare con il Decreto-legge n.77 del 2021.

In linea generale, veniva istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una nuova struttura, denominata "Servizio Centrale per il PNRR", quale punto di unico nazionale con la CE ai sensi del Regolamento. Parimenti alla gestione delle politiche di coesione, è stato istituito, presso l'Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) un Organismo di *audit*.

Altre strutture individuate sono la Cabina di regia per il PNRR, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione[10].

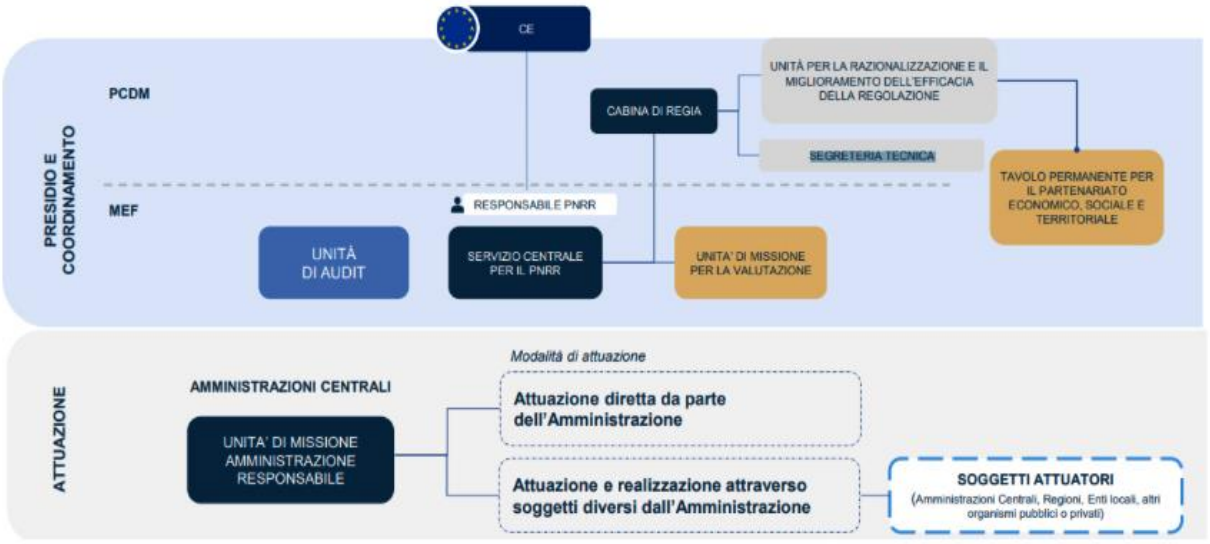
Per il presidio sull'attuazione delle singole misure, all'interno di ciascuna Amministrazione centrale titolare, è stata previsto un provvedimento di organizzazione interna sono state istituite le Unità di missione per l'attuazione del PNRR[11].

Infine, in ottemperanza all'art. 29 del Regolamento (UE) 2021/241 relativo alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati" è stata prevista la definizione di Sistema informativo unitario ("ReGiS") quale strumento unico di supporto alle attività di attuazione, monito- raggio, controllo e rendicontazione.

Figura 11: Disegno sistema di gestione del PNRR 2021

[10] Per un maggiore dettaglio si rimanda a Centurelli G., "Next Generation Eu e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1, marzo 2022, pp. 27-51 nonché al dossier del Centro studi della Camera dei deputati del 26 luglio 2021.

[11] Nonostante sia stata lasciata ampia discrezionalità all'Amministrazione circa l'utilizzo di strutture e procedure amministrative già esistenti, la costituzione di Unità ad hoc è stata prevalente.

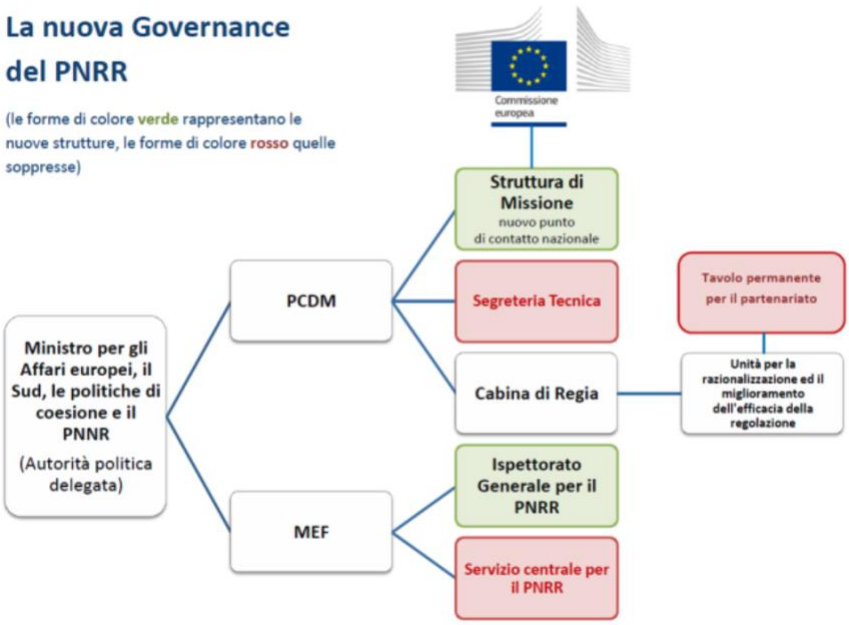


Fonte: PCM 2021

Tuttavia, già ad inizio 2023, tale disegno è stato parzialmente rivisto con le modifiche apportate dal Decreto-legge n. 13 del 2023, spostando in particolare il ruolo di punto unico nazionale presso la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio[12].

[12] Per un approfondimento sui contenuti di tale Decreto si rimanda all'apposito dossier del Centro studi della Camera dei deputati del 1 marzo 2023.

Figura 12: I cambiamenti del 2022-2023 nei centri di competenza per il PNRR



Fonte: lavoce.info 2023

Sul lato della Politica di coesione, è stata invece operata la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale[13]. Mentre, nel 2024 è stata programmata una riforma della Politica di coesione in Italia, i cui contorni non sono ancora ben noti. In particolare, tale riforma è stata prevista all'interno del PNRR con la revisione del Piano approvata dal Consiglio l'8 dicembre 2023, la cui scadenza è fissata al 31 marzo 2024.

[13] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 2023 che modifica il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 - Soppressione dell'Agenzia per la coesione e trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione (GU Serie Generale n.280 del 30-11-2023).

Tabella 31: Milestone M1C1-14 bis – "Riforma per accelerare l'attuazione della Politica di coesione"

Sequential Number	Related Measure (Reform or Investment)	Milestone / Target	Name	Qualitative indicators (for milestones)	Indicative timeline for completion		Description of each milestone and target
					Quarter	Year	
M1C1-14bis	Reform 1.9.1: Reform for accelerating the implementation of cohesion policy	Milestone	Entry into force of the national legislation for accelerating the implementation of cohesion policy	Provision in the law indicating the entry into force of the national legislation for accelerating the implementation of cohesion policy	Q1	2024	Entry into force of national legislation that identifies, within the framework of the Partnership Agreement and for all the current Programmes, the arrangements necessary to accelerate and improve the implementation of cohesion policy. In order to ensure the institutional dialogue and cooperation, as well as a shared understanding of the necessary actions, by 31 December 2023, the Government shall set up a technical working group with the managing authorities of all regional and national programmes within the Cabina di regia PNRR, without prejudice to national legislation on the Unified Conference. The legislation shall set out the arrangements necessary to prioritise interventions in the following strategic sectors, in strict coherence with the planning documents defined for the relevant enabling conditions and to concretely implement them, including intervening specifically to strengthen administrative capacity, in these sectors: Water; infrastructures for hydrogeological risk and environmental protection; Waste.

Fonte: Estratto dell'Allegato alla Decisione di esecuzione Consiglio 8 dicembre 2023.

Il rafforzamento della capacità amministrativa

Se il tema della capacità amministrativa è entrato progressivamente nel dibattito europeo con le criticità della programmazione 2007-2013 e ha visto, nel periodo 2014-2020, la sperimentazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), nonché un obiettivo tematico dedicato a livello regolamentare UE e un Programma operativo nazionale dedicato, rimane una tematica centrale sia della Politica di coesione sia del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Infatti, posto che l'Italia dispone di una bassa capacità amministrativa, l'ingente molte di risorse da gestire attualmente richiede uno sforzo notevole.

Come evidenziato da Centurelli: *Il nuovo ciclo di programmazione ha cambiato strategia sul punto: viene mantenuta, almeno per i fondi strutturali, una linea di rafforzamento della capacità amministrativa (legata all'attuazione delle politiche), sparisce l'Obiettivo Tematico 11 (quindi un obiettivo di policy dedicato) e resta la facoltà degli Stati membri di coprire le esigenze di miglioramento nella gestione dei fondi strutturali e quindi delle relative scatole*

programmatiche, i Programmi Operativi (PO), con risorse dell'assistenza tecnica anche ulteriori rispetto alle ordinarie percentuali previste per garantirne la normale attuazione [14].

Pertanto, nell'ambito del PNRR vengono destinate alla capacità amministrativa una serie di riforme trasversali, riconducibili a due tipologie: misure temporanee e straordinarie; interventi strutturali.

Nel primo caso, possiamo menzionare le Unità di missione costituite presso ciascuna Amministrazione centrale titolare di risorse RRF, con la previsione di svincolarle dalle dinamiche dello *spoils system*. Al contempo, è stato previsto il reclutamento di un consistente numero di unità di personale, è stato elaborato un complesso sistema informativo di monitoraggio e rendicontazione, oltre a stabilire norme di semplificazione rivolte soprattutto ai procedimenti autorizzativi. È interessante notare come la sospensione del danno erariale sia stato previsto quale altro strumento di rafforzamento amministrativo, ovvero preposto ad attenuare l'azione della Corte dei conti e, dunque, stimolare una maggiore velocità dei procedimenti amministrativi.

Se questa primo insieme di interventi si caratterizzano per l'impatto nel breve termine, alcune Riforme del Piano dovrebbero consistere in misure "strutturali".

Rimandando a successivi studi gli aspetti relative all'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR sulla capacità amministrativa, si ritiene utile fornire un dettaglio circa il modo in cui il concetto di capacità amministrava venga inteso e declinato all'interno dei principali testi normativi e programmatici del Piano.

In tale contesto, infatti, il rafforzamento della capacità amministrativa appare essenzialmente quale obiettivo di riforme della pubblica amministrazione e pertanto ad esse sono correlate circa 50 milestone da conseguire fra il 2021 e il 2026.

Per una panoramica degli interventi di capacità amministrativa nella normativa attuativa del PNRR si veda la seguente tabella.

[14] Centurelli G., "Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza e il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 2-3, giugno-settembre 2021, pp. 651-666, cit. p. 660.

Tabella 32: Interventi di rafforzamento capacità amministrativa nella disciplina attuativa del PNRR

normativa	titolo	articolo	interventi riferiti alla capacità amministrativa
DL 77/2021	**Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure**	Articolo 5 Unita' per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione; Articolo 10 (Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici); Articolo 11 (Rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti).	Costituzione Unità razionalizzazione e miglioramento della regolazione; esperti per rafforzare la capacità amministrativa; Ruolo di società in house (es. Sogei SpA e Consip SpA)
DL 80/2021	**Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia**	Articoli vari	reclutamento di personale per rafforzare la capacità amministrativa
DL 13/2023	**Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.**	Articolo 8 misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori)	rapporti di collaborazione, fondi per la contrattazione, incarichi dirigenziali
Dl 124/2023	**Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, rilancio dell'economia del Mezzogiorno e immigrazione**	Articolo 19 (Rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali e del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri)	Assunzione di 2200 unità di funzionari per l'attuazione della Politica di coesione 2021-2027
DL 19/2024	**Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**	Articolo 8 (Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori) ; Art. 9 Misure per il rafforzamento dell'attivita' di supporto in favore degli enti locali; Art. 12 Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi	incentivi in deroga per dirigenza, deroga limite 36 mesi contrattuali, ampliamento destinatari società in house, divieto assunzioni gli enti inadempienti con Bdap, assunzioni per specifiche Amministrazioni, istituzione cabine di coordinamento per sostegno enti locali, semplificazioni affidamenti e aumento soglia anticipazione

Fonte: Elaborazione propria

In estrema sintesi, ai fini del rafforzamento della capacità amministrativa con i decreti in esame sono state previste norme di semplificazione (o deroghe) relative alle procedure di reclutamento e una riorganizzazione di alcune strutture amministrative (principalmente società in house). Ne discende che tra i primi soggetti amministrativi ad essere destinatari di misure di rafforzamento le società in house e le singole Amministrazioni titolari.

La capacità amministrativa vede, dunque, una duplice declinazione: strumento necessario per il raggiungimento degli obiettivi *tout court* previsti nel Piano e allo stesso tempo apposito obiettivo del PNRR.

Per quanto riguarda la politica di coesione, l'Accordo di partenariato 2021-2027 fra Italia e Commissione europea contiene una sintesi degli interventi che l'Italia intende adottare per rafforzare la capacità amministrativa nell'attuazione dei Fondi strutturali[15], orientati ai seguenti tre obiettivi:

1. rafforzare in maniera strutturale e permanente la capacità delle Autorità competenti, degli organismi intermedi e dei beneficiari pubblici;

2. intervenire sulla disponibilità e capacità delle risorse umane impegnate in tutte le fasi del ciclo degli investimenti;

3. rendere più efficace la gestione degli interventi, ovvero le procedure e gli strumenti, tramite l'introduzione di strumenti tecnologici, l'applicazione delle opportunità di semplificazione previste dai regolamenti e l'incoraggiamento delle pratiche collaborative per uniformità di interpretazione tra gestione e controllo.

La strategia prevede due principali strumenti di intervento:

- Il Programma nazionale di assistenza tecnica denominato "Capacità per la coesione" di competenza del Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con risorse pari a circa il 1,2 miliardi di euro (di cui 617 di finanziamento UE). Il programma sosterrà, in particolare, il reclutamento di nuovo personale per l'attuazione della Politica di coesione nelle Regioni meno sviluppate[16].

[15] Accordo di partenariato fra Italia e Commissione europea 2021-2027, pp. 59-61.
[16] Programma Nazionale Capacità per la Coesione Assistenza Tecnica 2021-2027 approvato con Decisione di esecuzione della Commissione del 12.1.2023.

- I Piani di rigenerazione amministrativa (PRigA), realizzati dalle Autorità di gestione, in continuità con gli interventi già avviati dai PRA 2014-2020.

Gli indicatori di performance e di risultato

Un aspetto comune di tutti i nuovi strumenti finanziari dell'UE, siano essi a gestione concorrente o diretta, riguarda la "performance" e di conseguenza la sua misurazione.

Già nella programmazione 2014-2020, si è assistito al tentativo di legare le risorse finanziarie ad un "performance framework", attraverso l'individuazione in fase ex-ante di una serie di indicatori principalmente legati all'assorbimento finanziario e in misura minore alla realizzazione degli interventi. Approccio che, come visto, non ha generato particolari risultati nei Piani di rafforzamento amministrativo.

È indubbio, quindi, che si sta assistendo ad un progressivo spostamento dell'attenzione dalla conformità normativa della spesa ai risultati raggiunti con i finanziamenti UE, ovvero un maggiore orientamento alla performance[17].

Nel caso del PNRR, le milestone e i target, il cui raggiungimento genera il flusso finanziario UE-IT, rappresentano proprio degli indicatori individuati in fase di stesura del programma e concordati con la Commissione europea, i quali hanno già subito una consistente rimodulazione.

In tal senso, la novità di tale approccio, in termini di performance si rileva con il "finanziamento non collegato ai costi" di cui all'art. 125 paragrafo 1 lettera a) del Regolamento finanziario (UE, EURATOM) 2018/1046.

Si ritiene interessante evidenziare che lo stesso approccio verrà applicato nell'ambito della Politica di coesione agli interventi relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alle spese di Assistenza tecnica (art 37 del Regolamento (UE) 2021/1060 recente le Disposizioni comuni).

[17] Per una riflessione della Corte dei conti europea in materia e nel corso dell'approvazione del nuovo pacchetto legislativo della Politica di coesione 2021-2027, si veda Corte dei conti europea, *Assicurare la performance nel settore della coesione*, documento di riflessione, giugno 2019.

Se da un lato, tale approccio dovrebbe garantire una maggiore attenzione ai risultati, e la capacità amministrativa anche considerando quanto osservato nel corso di tale trattazione potrebbe beneficiarne, si aprono almeno due ordini di criticità.

Il primo riguarda la scelta, la composizione e il monitoraggio degli indicatori, affinché possano realmente rappresentare il risultato finale degli interventi. Il Secondo, più attinente al caso del PNRR, andrebbe individuato nel sistema dei controlli e delle verifiche lasciate alla gestione nazionale, ovvero se l'approccio del finanziamento non collegato ai costi rappresenti un ulteriore appesantimento, più che semplificazione, delle regole afferenti gli interventi di sviluppo e coesione potenzialmente in grado di gravare ulteriormente sulle Amministrazioni coinvolte a tutti i livelli.

Conclusioni

Il lavoro di ricerca presentato ha cercato di studiare e analizzare, da un lato il ruolo e l'evoluzione della Politica di coesione dell'UE nel più ampio processo di integrazione europea e dall'altro, il nodo centrale della sua attuazione in Italia, ovvero la capacità amministrativa e il preponderante ricorso all'Assistenza tecnica.

L'attualità e l'importanza di tali tematiche sono apparse progressivamente più evidenti, in quanto oltre alla complessità intrinseca di tale Politica, le crisi che si sono susseguite dal 2020 in poi, hanno visto un potenziale rischio dell'aumento dei divari fra i territori dell'UE e della riduzione della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In questo contesto, la coesione, al contempo politica e obiettivo dell'Unione, è tornata alla ribalta.

In tal senso, questo lavoro si è sviluppato su due direttrici di ricerca. La prima, sul piano europeo, ha riguardato il processo di istituzionalizzazione della Politica di coesione. La seconda, sul piano nazionale, è stata rivolta al percorso intrapreso in Italia nella pratica dell'attuazione esplorando prassi, criticità e, in particolare, le dimensioni della capacità amministrativa.

L'assunto alla base di questa tesi è che la politica di coesione abbia progressivamente introdotto un metodo di gestione, programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi pubblici in materia di sviluppo e coesione. In questo senso si può osservare uno stimolo al miglioramento della qualità di governo e all'apprendimento, quale fattore essenziale del rafforzamento delle capacità delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

A tal fine, nelle prime fasi di ricerca si è cercato di rintracciare le principali teorie e la letteratura prevalente in chiave multidisciplinare. Difatti, partendo dalle teorie sull'UE, le quali tentano di concettualizzare la genesi, il percorso e l'esito dell'integrazione europea, si è poi osservato come non vi sia un pacifico riconoscimento degli impatti di tale politica e nel corso degli anni, particolari approcci risultarono evidenti e la giustificazione per tale intervento attinse a varie teorie radicate nelle scienze economiche, quelle regioni o nella geografia economica. D'altro canto, la letteratura politologica, ha posto in primo piano

l'approccio multilivello di tale intervento e ai relativi processi di "europeizzazione" così innescati.

Il quadro teorico di riferimento, per questo lavoro di ricerca, è stato individuato principalmente nel neoistituzionalismo e nella sociologia dell'azione pubblica. Con il primo, si tenta di spiegare le dinamiche nel medio e lungo periodo dell'azione pubblica, analizzandone i cambiamenti negli interventi pubblici in base alla loro origine, istituzionalizzazione di norme e regole, al loro sviluppo e al loro adattamento alle pressioni interne ed esterne. La seconda, invece, per la peculiare attenzione posta all'attuazione delle politiche pubbliche e, in particolare, agli strumenti, quali dispositivi sia tecnici sia sociali portatori di una concezione concreta del rapporto fra politica e società e attraverso i quali si veicolano valori e concezioni della regolazione.

La prima complessità riscontrata è quella dell'assenza di una definizione univoca di "coesione europea". Partendo dalla lettura dei Trattati, si è osservato come siano presenti una combinazione di dimensione economica, in termini di efficienza e di crescita, e sociale, in termini di equità, con l'obiettivo di conseguire uno sviluppo armonioso tramite la riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle regioni europee e, in particolare, circa l'arretratezza di quelle meno favorite. Ecco che lo sviluppo del Mezzogiorno diventa un impegno di matrice europea.

Il termine "coesione", di per sé, è un concetto essenzialmente politico che indica il grado di disparità politicamente e socialmente tollerabile e così il suo conseguimento varia spazialmente e temporalmente. In tal senso, si tratta anche di uno strumento per governare le problematiche dello sviluppo (aree strutturalmente arretrare, declino industriale, disoccupazione ecc...) attraverso lo stanziamento di risorse finanziarie, il cui approccio e finalità si sono gradualmente modificate passando dall'erogazione di sussidi a programmi rivolti alla crescita, alla competitività, alla partecipazione e alla "cultura del progetto".

Al giorno d'oggi, la Politica di coesione è diventata qualcosa più delle risorse stanziate a mezzo dei Fondi strutturali. Difatti, tramite essa si incentiva l'adozione interna delle indicazioni di riforma del Semestre europeo, oltre che l'applicazione delle normative europee in materie sensibili, quali gli appalti, concorrenza e ambiente. D'altronde, le risorse sono stanziate su obiettivi generali di interesse europeo e in questa fase, sembra

anche concorrere a una forma di "politica industriale" europea, o almeno supplire a tale assenza.

Per quanto riguarda la prima direttrice di ricerca, si è osservato che, sebbene gli squilibri strutturali regionali apparissero, sin dagli albori, come un pericolo per l'andamento del processo di integrazione europea, il fondamento giuridico di tale politica debba essere individuato nell'Atto unico europeo. In effetti, fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, la politica di coesione venne presentata come un mezzo concreto per porre rimedio ai problemi strutturali e fondamentali dell'UE e compensare gli impatti sfavorevoli in vista del completamento del mercato interno, della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, nonché a fronte della politica di allargamento.

In tal modo, oltre all'introduzione fra gli obiettivi dell'Unione, tale politica venne progressivamente dotata di principi operativi e relativi strumenti per conseguire uno "sviluppo armonioso". Tra i primi ricordiamo la concentrazione delle priorità, delle risorse e degli sforzi, il partenariato, ovvero la concertazione multilivello per la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza, la valutazione e l'attuazione degli interventi, l'addizionalità delle risorse comunitarie e, infine, la programmazione pluriennale.

Sul versante prettamente attuativo, bisogna ricordare l'attività degli Stati membri, ovvero tramite i rispettivi Ministeri e le Autorità regionali, così come una serie di attori privati e rappresentanti della società civile, i quali d'insieme realizzano i relativi Programmi operativi.

I Regolamenti europei, difatti, prevedono che la CE si limiti a definire, con lo Stato membro e le relative Amministrazioni, i profili strategici e la ripartizione delle risorse tra i vari obiettivi, come cristallizzati nell'Accordo di partenariato e nei Programmi operativi. La responsabilità di individuare i singoli progetti da realizzare è invece rimessa alle Amministrazioni titolari del programma.

Sul piano amministrativo, è stata definita una "struttura" omogenea nell'ambito dell'intervento regionale che ha visto l'istituzione di organi di gestione, di audit e di sorveglianza. Tale tendenza a uniformare le regole e i linguaggi amministrativi potrebbe tendere a sviluppare una "cultura amministrativa" di matrice europea seppur in relazione alle singole specificità dei contesti nazionali e locali.

Considerando quanto sinora detto, si comprende la rilevanza del processo di europeizzazione di tale impegno e di metodo per il quale gli Stati membri non solo cooperano nell'ambito del processo decisionale, ma risultano anche attori primari nell'attuazione comune di tale politica e dei relativi procedimenti di gestione e controllo.

La seconda parte della ricerca, incentrata sul caso italiano ha evidenziato come esso presenti delle criticità strutturali evidenti nei momenti ciclici di "corsa alla spesa" al fine di evitare il disimpegno delle risorse destinate ai territori che più ne necessitano, considerando anche la progressiva disapplicazione del principio di addizionalità.

Questo ultimo dato dimostra come l'intervento regionale europeo si sia progressivamente sostituito ad una politica nazionale di sviluppo e coesione. In tal senso, appare dubbia una valorizzazione del "metodo coesione", ovvero quella specifica modalità di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi di sviluppo, che in fine dei conti non ha "contaminato" le altre politiche nazionali.

Inoltre, considerando la qualità delle istituzioni come un prerequisito dello sviluppo[1], si comprende che tale aspetto sia un fattore determinante per l'impatto stesso della Politica di coesione negli Stati membri e relativi territori.

Di fronte ad una debolezza strutturale, l'attuazione della politica di coesione ha posto in primo piano il rafforzamento delle capacità delle amministrazioni. La rilevanza della questione è stata sancita, nel periodo 2014-2020, anche con la predisposizione di un apposito obiettivo tematico, nel Regolamento, oltre che con la formulazione nell'Accordo di Partenariato fra CE e Italia di specifiche azioni quali un apposito Programma operativo e la generale sperimentazione dei Piani di rafforzamento amministrativo (PRA).

Tali Piani hanno avuto il merito di porre le Amministrazioni di fronte alla necessità di effettuare una "autodiagnosi" delle proprie strutture e riflettere sulle criticità del precedente periodo di programmazione, al fine di stilare un piano di interventi con rispettivi target e cronoprogrammi di realizzazione. Tuttavia, oltre a delle criticità di natura tecnico-metodologica (relative in particolare alla scelta di indicatori che possano correlarsi a veri e propri mutamenti organizzativi e gestionali), si è registrata un'attenzione prevalentemente

[1] Si pensi, oltre alla letteratura già citata nel corso della trattazione e in una visione più ampia, alla distinzione fra "Istituzioni politiche inclusive ed estrattive" proposta da Acemoglu e Robinson, in *Perché le nazioni falliscono. Le origini di prosperità, potenza e povertà, il Saggiatore*, 2013.

alle singole unità deputate alla gestione e certificazione, nonché una residua attenzione nei confronti dei soggetti beneficiari.

Sia nella realizzazione di questi Piani sia nella gestione degli interventi di coesione, non sembra arrestarsi quella prassi, ormai consolidata, del ricorso a società di consulenza private o *in house*. Se da un lato, ciò rappresenta una necessità per le Pubbliche amministrazioni caratterizzate da debole qualità delle istituzioni e da limiti in termini di capacità amministrativa, dall'altro, si sottovaluta come la sostituzione di queste società per lo svolgimento di attività tipicamente in capo alle pubbliche amministrazioni possa generare un ulteriore depauperamento delle competenze e della "memoria istituzionale".

Il risultato appare essere quello di un circolo vizioso in cui, non solo non si registra quel trasferimento di conoscenza desiderato, ma dove financo le Amministrazioni diventano sempre più dipendenti da società esterne.

In definitiva, se l'Assistenza tecnica può avere il merito di supportare l'attuazione dei programmi operativi, andrebbe considerata più come un intervento di breve termine, dunque, non sostenibile e dal dubbio apporto in termini di rafforzamento della capacità amministrativa.

La parallela attuazione del PNRR e della Politica di coesione 2021-2027, pone una grande sfida al Sistema-Paese, oltre che l'opportunità per affrontare il nodo delle proprie Amministrazioni, il quale certamente può essere arginato tramite singole iniziative di natura temporanea, ma che richiederebbe misure di natura strutturale.

Nel tentativo di interpretare i processi di lungo periodo e fornire delle chiavi di lettura ai mutamenti nel modo di concepire le politiche pubbliche regionali e di sviluppo, si osserva come l'Intervento straordinario della Cassa del Mezzogiorno sia stato di impostazione *keynesiana*, mentre la Politica regionale e di coesione dell'UE abbia progressivamente assorbito le teorie neoliberiste. Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), appare farsi strada, invece, una nuova centralità dello Stato.

In questo contesto, la prossima riforma della Politica di coesione in Italia (prevista entro il 31 marzo 2024), la soppressione dell'Agenzia per la coesione e l'istituzione dei c.d. "Accordi di coesione" (per le risorse nazionali), appaino fondate sul presupposto che le Regioni non siano state all'altezza dei ruoli loro attribuiti negli ormai circa 35 anni di

Politica di coesione e che lo Stato centrale debba recuperare la funzione di conduzione degli interventi di coesione e di sviluppo regionale.

Se questi interventi appiano in linea con una forma di "neostatalismo"[2], certamente l'approccio *place-based* della politica di coesione richiederà un riequilibrio nei rapporti fra centri decisionali e centri di spesa, dai risultati ancora incerti. In particolare, sarà interessante osservare, nel corso della programmazione 2021-2027, questa "coabitazione" fra Politica di coesione e PNRR, sia per il contributo che la loro attuazione potrà dare allo sviluppo dell'Italia, ma anche quali "osservati speciali" nello scenario europeo e, dunque, nei termini in cui questi potranno incidere sul dibattito sul futuro della Politica di coesione dell'Unione europea.

[2] Gerbaudo P., *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, nottetempo, 2022

Ringraziamenti

Un lavoro di ricerca è sempre un esercizio collettivo e, dunque, di riconoscenza. Per cui i ringraziamenti richiamano le persone incontrate in questo cammino, le quali, anche inconsapevolmente, hanno lasciato un segno tangibile.

Il primo ringraziamento va al prof. Carlo Pennisi, che in qualità di relatore mi ha concesso il privilegio di entrare a far parte della sua schiera di allievi. I consigli ricevuti e i numerosi confronti avuti sono stati estremamente preziosi e mi hanno guidato lungo questo percorso.

Un ringraziamento va anche al dott. Davide Ciferri e all'avv. Laura Rosaria Tricarico, rispettivamente Direttore e Dirigente dell'Unità di missione per l'attuazione del PNRR del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nella quale ho l'onore di prestare servizio. Con loro mi sono addentrato nella pratica della gestione di programmi complessi, qual è il PNRR. La fiducia e gli stimoli che ho ricevuto sono stati determinanti anche in questa ricerca.

In seguito, vorrei ringraziare tutti i testimoni privilegiati, giacché la loro disponibilità e la loro collaborazione hanno arricchito significativamente il mio lavoro di ricerca. In tutti loro ho notato la passione e la motivazione necessarie per assolvere tali compiti cruciali per lo sviluppo e la coesione europea e nazionale. Fra loro un ringraziamento particolare è rivolto al Ministro per gli affari europei, il Sud, il PNRR e le Politiche di coesione, On. Raffaele Fitto, il quale, nonostante l'intensa attività che lo sta contraddistinguendo in questi anni, ha generosamente accettato di rispondere alle mie sollecitazioni.

Un altro ringraziamento va alla mia cara famiglia, quindi ad Angela e Nuccio, oltre che a mio fratello Andrea il quale, in particolare, mi ha spronato nell'intraprendere questo percorso e, in seguito, fortemente sostenuto.

Ringrazio, inoltre, lo zio Sebastiano, il cui occhio attento mi ha aiutato nelle ultime revisioni.

Il ringraziamento più affettuoso è invece rivolto ad Alice, la mia compagna di viaggio, con la quale ho superato molteplici ostacoli e festeggiato ogni vittoria, anche in questo caso il suo supporto e la sua pazienza sono stati decisivi.

Appendice interviste

Nel corso di tale lavoro di ricerca sono state condotte 14 interviste a testimoni privilegiati, oltre che un focus group. In particolare, si tratta di testimoni che svolgono o hanno svolto funzioni di primo piano nella gestione della Politica di coesione in Italia presso il Dipartimento per le Politiche di coesione (PCM), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e la Regione siciliana. Per quanto riguarda la Regione, si tratta di funzionari e/o esperti esterni incardinati presso il Dipartimento della programmazione, quale struttura competente per il presidio e il coordinamento degli interventi cofinanzianti dal FESR. Con specifico riferimento ai Piani di rafforzamento amministrativo (PRA), è stato intervistato anche un ex funzionario della DG Regio della Commissione europea, il quale ha seguito i processi di preparazione, attuazione e monitoraggio dei PRA 2014-2020.

Al fine di ampliare le fonti di ricerca e poter riflettere anche sulla posizione delle società di consulenza nell'attuazione delle Politiche di coesione, è stato ritenuto utile somministrare delle interviste ad alcuni testimoni appartenenti a società di Assistenza tecnica, sia *in house* sia private, così come a un valutatore esterno dei piani e dei programmi di rafforzamento della capacità amministrativa.

Infine, si ritiene che la possibilità di rivolgere alcune sollecitazioni all'attuale Ministro competente nelle materie oggetto di ricerca abbia rappresentato un valore aggiunto, dato il peculiare periodo di "riforma" della Politica di coesione nel nostro Paese e la contemporanea attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Le interviste sono state condotte attraverso la griglia sotto illustrata, redatta al fine di supportare la fase di interpretazione delle stesse. Sebbene in tale griglia siano riportati l'insieme degli argomenti trattati, evidentemente le sollecitazioni poste sono state adattate al singolo interlocutore, ovvero alla specificità del rispettivo ruolo e punto di osservazione.

In tal senso, gli argomenti sono stati suddivisi in cinque ambiti: i fallimenti delle politiche di coesione; la pubblica amministrazione "europea"; gli strumenti di rafforzamento della capacità amministrativa; il ruolo dell'Assistenza tecnica e il rapporto fra PNRR e Politica di coesione. Per singolo ambito sono riportate le rispettive sollecitazioni, ipotesi di risposte e chiavi di lettura da verificare nel corso delle interviste.

Per quanto riguarda i Piani di rafforzamento amministrativo, le interviste sono state condotte in maniera più aperta per dare ampio spazio alla sensibilità di ciascun interlocutore, ma soprattutto per la difficoltà nel reperire la letteratura grigia in materia. Infatti, contestualmente alle prime fasi di chiusura della Programmazione 2014-2020 e alla fine del periodo di attuazione dei PRA, si segnala come il portale governativo ad esso dedicato (così come quello del comitato di pilotaggio OT11-OT2), sia stato chiuso rendendo non più disponibile al pubblico tutta la documentazione che ha accompagnato la stesura, l'attuazione e il monitoraggio di questi Piani.

Con riferimento all'ambito di ricerca sull'Assistenza tecnica, alcuni argomenti sono stati trattati in maniera più informativa, anche rispetto alla ricerca condotta tramite materiale open source (quali bandi di gara, convenzioni e Sistemi di gestione e controllo). Al contrario, le ultime sollecitazioni hanno consentito di indagare il principale aspetto che conferisce valore di (in)sostenibilità a tale strumento, ovvero il trasferimento di competenze e conoscenze, sia in termini di prassi instaurate sia tramite una categorizzazione del ruolo dell'AT. Si rappresenta che tale format è stato utilizzato sia nei confronti degli interlocutori incardinati presso Pubbliche amministrazioni sia con riferimento ai consulenti dell'AT stessa, garantendo la rappresentazione di entrambi i punti di osservazione.

Si segnala, infine, che gli argomenti legati al PNRR sono stati affrontati esclusivamente con quei testimoni che svolgono funzioni legate ad entrambe le programmazioni.

A seguito della griglia di orientamento sopra descritta, viene riportata una sintesi tabellare di ciascuna intervista condotta.

Sollecitazioni	Ipotesi di risposte				Chiavi di lettura
I fallimenti della politica di coesione					
1. Dalla sua esperienza, è possibile sostenere che il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risieda nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli?	no	sì, in toto	sì, in parte per fallimenti esogeni (es. contesto economico, fallimenti di mercato, coerenza con altre politiche)	sì, in parte per livello d'attuazione (es. Amm. Centrali, Regioni, Enti locali, det. territori)	La capacità amministrativa resta uno dei principali fallimenti nelle politiche di coesione, soprattutto considerando il supporto e l'attenzione costante in questi anni. Inoltre, l'attenzione prevalente per la capacità di assorbimento influisce fortemente in termini di qualità della spesa.
Pubblica amministrazione "europea"					
2. premesso che l'UE da anni persegue l'obiettivo di coesione, sono evidenti i tentativi di sviluppare l'"acquis communautaire" (da ultimo con le condizionalità) e di costruire una pubblica amministrazione "europea", che risposta dalla PA.	apprendimento	Adattamento	resistenza	altro…	Certamente la risposta delle PA varia sensibilmente, tuttavia è diffusa l'interpretazione di "vincoli" e "meri adempimenti" imposti dall'UE. In tal senso, manca una visione condivisa circa le politiche di sviluppo europee e la creazione di valore aggiunto europeo.
gli strumenti di rafforzamento della capacità amministrativa					
Parte generale *3. quale visione di capacità amministrativa in Italia, oltre l'Assistenza tecnica.* *Strumenti ritenuti più efficaci (e quali meno) per lo sviluppo della capacità amministrativa.*	Norme	Personale	Procedure	Strumenti	Vi è un tentativo di rafforzare la capacità amministrativa e di rete. Tuttavia, troppo spazio viene lasciato all'AT quale principale e unico vero strumento di rafforzamento amministrativo.

4. PON Governance - PRA MIT e Regione Siciliana *(Stesura, attuazione, valutazione e risultati), bilancio dell'esperienza e quali insegnamenti per il periodo 2021-27.*	Positivo	Parzialmente positivo	Negativo		
Il ruolo dell'assistenza tecnica					
5. Nella sua esperienza, quali attività vengono principalmente svolte dall'AT?	monitoraggio	rendicontazione e controllo	stazione appaltante	valutazione	
6. rapporto fra numero di personale PA e AT.	uguale	maggiore PA	maggiore AT		Contrariamente a quanto venga normalmente riconosciuto, l'AT può creare un "dis-valore" per le PA. Inoltre, l'assenza di valutazione e responsabilizzazione circa i risultati dell'AT non permette di sostenere l'apporto positivo nei termini di capacità strutturali per l'attuazione dei programmi.
7. Responsabilità assunte dall'AT. Se si in che forma.	no	si	in parte		
8. trasmissione di conoscenze e competenze da AT a PA	no	parzialmente	si		
Se sì, in che forma e in quale attività…	Attività di gestione amministrativa	Attività altamente specialista che configura l'AT quale Centro di competenza			
9. Ruolo assunto dall'AT	Sostituto/ delegato	Collaboratore	Facilitatore		
PNRR e Politica di coesione					
10. Termini in cui Il PNRR possa essere considerato un metodo nuovo rispetto alla politica di coesione	Programmazione	Gestione dei flussi finanziari	Attenzione al risultato	Riforme	In termini procedurali, l'unica vera innovazione del PNRR è l'assenza di una rendicontazione di spesa verso la CE. Tuttavia, tale novità non implica una semplificazione delle procedure a livello nazionale. L'assenza di chiarezza circa la forma del RRF (piano di

11. Differenze fra programmazione UE (PNRR e Politica di coesione) e nazionale (FSC, PAC ecc.)	Valore aggiunto europeo	Metodo di gestione, monitoraggio ecc..	condizionalità	spesa o piano di performance) può generare dei cortocircuiti. La novità a livello ITA risiede in una forte ricentralizzazione a scapito delle regioni. È tuttavia troppo presto per valutare la bontà di tale approccio e, sul punto, sarà essenziale osservare l'attuazione in contemporanea dei due programmi. in questo contesto FSC sembra più una "ultima spiaggia" per progetti che non riescono a rispettare i tempi e le regole dei finanziamenti europei (in altri termini un fondo di "opportunità politica).

1. Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR

1. Il Ministero da Lei presieduto ha cambiato nome e soprattutto ha concentrato diverse competenze cruciali per lo sviluppo del Paese. Questo passaggio evidenzia simbolicamente come lo sviluppo del Sud Italia non sia più una questione meramente regionale, ma nazionale e soprattutto europea. Alla luce di questa nuova e diversa prospettiva di indirizzo politico del Governo, come vede il percorso di crescita dell'Italia nel prossimo decennio? Il PNRR è uno degli strumenti principali di policy pubblica per sostenere questa nuova prospettiva, a cui si aggiungono le risorse della Politica di coesione 21-27. Quali scenari si aprono a suo parere per lo sviluppo del Sud? Quali opportunità e quali rischi?	Il Governo ha scelto, non solo simbolicamente, ma anche concretamente di creare uno "spazio" di azione che potesse dare fondamento a un'azione di indirizzo politico coordinata e sinergica rispetto alle priorità per lo sviluppo del Paese. In questo schema, la complementarità tra le politiche economiche e gli strumenti finanziari dedicati alle politiche di coesione e al PNRR è fondamentale anche per garantire un coordinamento nelle scelte di politica industriale, infrastrutturale ed economica. Questa complementarità, oltre a creare efficienza nella capacità di spesa e di utilizzo di risorse finanziarie di fonte comunitaria, favorisce anche il consolidamento di un disegno strategico più organico, nel quale le politiche per il Sud sono sinergicamente inserite in un quadro più ampio ed armonico che riguarda le prospettive di crescita del nostro Paese. È indubbio, infatti, che la proiezione dell'Italia nel contesto competitivo europeo ed internazionale passi anche dalla capacità del nostro Paese di accompagnare le Regioni del Mezzogiorno ad affrontare le sfide economiche, tecnologiche, ambientali e sociali che caratterizzeranno lo scenario globale nei prossimi decenni. Queste sfide, al pari di altre, non possono essere affrontare dalle Regioni del Sud in maniera autonoma, ma bisogna rafforzare un disegno strategico organico che sappia valorizzare le specifiche potenzialità dei territori riducendo al tempo stesso, con politiche

	di carattere nazionale come il Pnrr, i divari di competitiva strutturali che ancora caratterizzano gli stessi sistemi economici locali.
2. Nel dibattito politico-amministrativo ed accademico (anche internazionale) prevale la tesi secondo la quale i fallimenti della Politica di coesione siano principalmente imputabili alla qualità delle Istituzioni, a più livelli, e dunque all' "incapacità" amministrativa degli attori responsabili dell'attuazione di tali interventi. È stato evidenziato, infatti, come una debole capacità istituzionale tenda a diminuire l'efficacia di qualsiasi politica di sviluppo, a causa di scelte progettuali inadeguate, di un'attuazione e di un monitoraggio carente o alla mancanza di politiche complementari. Nel caso in cui concordi con tale argomentazione, quali strumenti si ritengono più efficaci per il superamento del divario istituzionale quale prerequisito di sane politiche di coesione?	Certamente, l'eterogeneità nella capacità amministrativa della filiera di programmazione e attuazione delle politiche di coesione è stato uno degli elementi di maggiore debolezza rispetto all'efficacia delle stesse. Da questo punto di vista, credo che il PNRR stia rappresentando un cambio di passo strutturale e significativo, non soltanto per il rafforzamento organico e strutturale dei Soggetti attuatori e delle stazioni appaltanti locali, ma soprattutto per aver dato un impulso nuovo al modo di programmare, monitorare e valutare gli investimenti pubblici. Come noto, infatti, la disciplina del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, strumento finanziario del Programma Next Generation EU, da cui discende il PNRR dello Stato italiano, rappresenta un'innovazione nella struttura delle politiche di finanziamento europee. Il PNRR è caratterizzato da un meccanismo *performance-based*, per cui l'attivazione del circuito finanziario "Unione europea – Stati membri" si basa sul raggiungimento di milestone e target concordati e definiti anche per il tramite di indicatori qualitativi e quantitativi capaci di rilevare gradualmente l'avanzamento e i risultati degli investimenti. Tali flussi finanziari non sono, dunque, innescati dalla presentazione di rendicontazioni di spesa, come avviene nel caso dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi

	SIE), quanto dalla valutazione positiva della Commissione europea circa il "soddisfacente raggiungimento" di ogni singola milestone o target. Il principio di "soddisfacente raggiungimento" garantisce, da un lato, uno schema oggettivo di parametrizzazione della performance delle singole misure all'interno Piani, dall'altro, può assicurare un'adeguata analisi degli impatti positivi generati, che per natura non sono sempre direttamente riconducibili e associabili agli indicatori quali/quantitativi identificati. Questa impostazione ha determinato – e sta determinando – un cambio di approccio significativo nelle modalità in cui ogni livello di governo affronta le problematiche relative all'attuazione del PNRR. Questa nuova attenzione imposta dal Piano, infatti, determina una disciplina organizzativa e programmatoria molto più focalizzata sul raggiungimento dei risultati, in coerenza con gli impatti complessivi che ci si attende di raggiungere con gli investimenti pianificati. Credo e spero che questa nuova prospettiva possa permeare in maniera strutturale le Amministrazioni, sia a livello centrale sia locale, al fine di garantire anche nei prossimi cicli di programmazione una sempre maggiore attenzione ai risultati e ai benefici che l'azione di policy pubblica può generare a favore dei cittadini e dei territori coinvolti.
3. Nel tentativo di interpretare i processi di lungo periodo e fornire delle chiavi di lettura ai mutamenti nel modo di concepire le politiche pubbliche regionali e di sviluppo,	La riforma delle politiche di coesione si basa sul rafforzamento del principio di collaborazione e concertazione tra enti di Governo centrali e intermedi. Solo attraverso uno stretto dialogo tra tutti i soggetti coinvolti, infatti, si potrà garantire un quadro di

si sostiene che l'Intervento straordinario della Cassa del Mezzogiorno sia stato di impostazione keynesiana, mentre la Politica regionale e di coesione dell'UE abbia progressivamente assorbito le teorie neoliberiste. Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), appare farsi strada una nuova centralità dello Stato. Si può affermare che la prossima riforma della Politica di coesione in Italia, la soppressione dell'Agenzia per la coesione e l'istituzione dei c.d. "Accordi di coesione" siano azioni che si fondano sul presupposto che la debolezza degli Enti intermedi, in particolare le Regioni, sia stata una delle ragioni principali della parziale inefficacia della Politica di coesione e che lo Stato centrale debba recuperare la funzione di conduzione degli interventi di coesione e di sviluppo regionale? Come ritiene possa raggiungersi questo riequilibrio considerando l'impostazione place-based degli interventi europei di coesione?

programmazione che sappia trovare un giusto equilibrio tra i fabbisogni espressi dai territori e la complementarità che gli interventi possono avere a livello di strategie nazionali di sviluppo. Non si tratta di contrapporre schemi centralizzati a quelli de-centralizzati, ma supportate tutti i livelli decisionali nella capacità di maturare e programmare opzioni di policy coerenti con gli obiettivi di sviluppo che riguardano il Paese all'interno delle sfide competitive europee e globali.

2. Ex Capo Dipartimento per Politiche di coesione (PCM)

1. Il ricorso, ormai strutturale, all'Assistenza tecnica potrebbe comportare un depauperamento delle pubbliche amministrazioni?	In Italia le Amministrazioni hanno già perso competenze. Per osservare le debolezze in termini di capacità amministrativa basi guardare al numero dei dipendenti pubblici e le rispettive professionalità. Se questo è vero in generale, assume ancora più rilievo al livello dei Comuni. In questo contesto, l'Assistenza tecnica non si trova nelle condizioni di poter supportare le Amministrazioni. Nei casi in cui ci siano una capacità almeno di direzione e verifica sull'Assistenza tecnica è più un uso per sopravvivere. La sua funzione, più che quella di radicare competenze e conoscenze nella PA, diventa quella di "bombola ad ossigeno". Ci sono anche delle implicazioni a livello di potere. Si pensi che l'Antitrust, proprio per l'Assistenza tecnica della programmazione 2014-2020, aveva denunciato il "cartello delle big four".
2. cosa c'è oltre l'AT? Quali casi di maggiore rilievo si possono citare?	Si può citare l'utilizzo delle premialità. Era stato infatti utilizzato, per un breve periodo, un sistema di premialità legato a degli "obiettivi di servizio" (quindi solo per alcune politiche di coesione). Una parte dei pagamenti erano legati a degli obiettivi di performance. Si tratta di una esperienza italiana che non hai poi trovato seguito, la quale avrebbe garantito anche a livello locale una maggiore trasparenza politica sul miglioramento di alcuni servizi essenziali. Più recentemente, sono stati ideati i Piani di rafforzamento amministrativo.
3. Cosa si può rilevare sull'esperienza dei Piani di rafforzamento amministrativo (PRA)?	Non avendo lavorato direttamente su questi Piani e, in particolare, non avendo seguito poi la loro attuazione, non è possibile dare una valutazione dettagliata. Certamente si può sottolineare l'idea di fondo di tali Piani. Infatti, si era consapevoli che fosse necessario un impegno politico e amministrativo

	per concentrarsi sul nodo cruciale della capacità amministrativa. È stato così previsto che anche utilizzando le risorse dell'AT si potessero finanziare delle misure individuate da ogni Amministrazione per intervenire sulle criticità. Altre misure invece, parliamo di quelle normative, erano a costo zero. Quindi partendo da una autodiagnosi, da un audit interno, si cercò di individuare un percorso per generare un cambiamento nelle Amministrazioni. In questi termini l'Assistenza tecnica, coinvolta nei PRA, avrebbe dovuto sostenere le Amministrazioni in tale percorso.
4. Su quali aspetti della Politica si è concentrata prevalentemente l'attenzione pubblica, politica e amministrativa (assorbimento, qualità della spesa o altro)?	L'attenzione principale, sia per il dibattito politico che pubblico, è stata legata all'assorbimento della spesa. Da notare sul punto che, nonostante le false narrative nel dibattito pubblico, l'Italia, seppur con un grande sforzo, non ha mai perso risorse rilevanti. Una grande deviazione è stata poi l'istituzionale della regola della n+2, poi divenuta n+3, che ha permesso un sistemico ritardo della spesa. L'utilizzo dei c.d. progetti sponda, tanto incriminato in Italia, non rappresenta altro che uno strumento utilizzabile per far fronte a criticità dei progetti e ai limiti della capacità di programmazione e realizzazione. Occorre evidenziare che è la stessa Commissione europea a focalizzarsi su questi aspetti della politica di coesione, ovvero sull'andamento della spesa. Un altro grande punto di attenzione è divenuta la regolarità della spesa e il sistema antifrode. In questo scenario è interessante, inoltre, come l'addizionalità, principio alla base della Politica di coesione, non sia ma stato verificato realmente. In altri termini, pur dovendo rispettare tale principio, che impone che i finanziamenti europei non vadano a sostituire i finanziamenti ordinari nazionali per la coesione e lo sviluppo, questo è stato progressivamente disapplicato. Nonostante, l'elaborazione del

	quadro finanziario unico, dunque la possibilità di ricavare i dati dell'addizionalità, non vi è stata nessuna verifica e nessuna "sanzione" circa la sua evidente non applicazione.
5. Quali dinamiche ha vissuto il Dipartimento per le politiche di coesione e sviluppo? Quale disegno vi era alla base dell'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale?	Il Dipartimento, quale centro di competenza sulla Politica di coesione, ha vissuto diversi cambiamenti sul lato istituzionale, i quali hanno avuto conseguenze anche sullo status dello stesso. Inizialmente incardinato al MEF, periodi di grande successo del Dipartimento, è stato poi spostato sotto il Ministero dello sviluppo economico. L'idea era quella di creare un Ministero dell'"economia reale", mai verificatosi, ma soprattutto quella di ridimenzionare il MEF, il quale era diventato il Ministero più importante e competenze su tutte le politiche economiche. Dopo il suo incardinamento presso la Presidenza del Consiglio, il mutamento principale è stata l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale. Il disegno dell'allora Ministro Barca, era quello di creare una struttura deputata al presidio e al supporto delle progettualità locali. Infatti, l'esperienza vincente delle task force territoriali, le quali hanno fornito un grande supporto alle Regioni anche dislocando personale del Dipartimento, suggerivano che si dovesse accompagnare maggiormente sia le Autorità di gestione regionali sia i beneficiari finali lungo tutto il percorso di attuazione dei Fondi strutturali. Inoltre, i vertici politici nazionali e regionali, tramite tali task force, avevano un contatto continuo e dimostravano una grande attenzione alle politiche di coesione. Pertanto, si rendeva opportuna una separazione di funzioni fra il Dipartimento, dedicato più alla programmazione e ai rapporti con la Commissione europea, e un'Agenzia, quale braccio operativo e di supporto all'attuazione. La formale realizzazione di tale disegno avvenne con il successivo governo

	e già nei decreti di istituzione tali aspetti furono ignorati. Si ricordi, inoltre, che questa esigenza di andare sui territori posse stata indicata dal Rapporto Barca anche come un'azione da svolgere da parte della Commissione stessa. Il modello vincente era proprio quello del Grande progetto Pompei. In estrema sintesi, l'elemento essenziale sarebbe stato quello di rendere le due strutture (DipCoe e Agenzia) complementari. Eppure, questo aspetto non ha avuta la necessaria attenzione e si è instaurata più una competizione fra le due strutture, con conseguente sovrapposizioni di funzioni e assegnazioni delle stesse più in base ai rapporti fiduciari.
6. Quale visione di capacità amministrativa in Italia e quale rafforzamento amministrativo?	Da quanto finora discusso, ne discende che bisogna porre particolare attenzione a cosa si intenda per rafforzamento amministrativo. Oggi si dovrebbe sfruttare adeguatamente l'opportunità offerta dallo sblocco delle assunzioni. Questo vuol dire che il focus dovrebbe essere quello delle modalità di reclutamento delle professionalità. Per fare ciò il settore pubblico deve divenire più appetibile ed è inutile proporre dei contratti a tempo determinato. Altra grande tematica è quella della dirigenza. Ormai da diversi anni non viene più valutata la competenza e i risultati, ma la fedeltà.
7. Si potrebbe sostenere che un aspetto fondamentale di tale politica sia stato il metodo che ha tentato di trasmettere nel modo di fare politiche pubbliche?	Assolutamente, questo è un aspetto determinante della Politica di coesione. Il problema semmai sarebbe il mancato trasferimento di tale metodo alle altre politiche pubbliche e non solo alla politica nazionale di sviluppo e coesione. In definitiva, questa contaminazione non è avvenuta sia per resistenze dell'Amministrazione sia per un'assenza di volontà politica

3. Ex Dirigente Dipartimento per le Politiche di coesione e Agenzia per la coesione territoriale

1. Cosa si può rilevare sull'esperienza dei Piani di rafforzamento amministrativo (PRA)? Qual è la genesi e l'innovazione di tali Piani?	Per rintracciare l'origine dei Piani di rafforzamento amministrativo bisogna guardare alle varie relazioni annuali della Commissione europea sull'attuazione della Politica di coesione. La scarsa capacità amministrativa, infatti. veniva più volte evidenziata. Tuttavia, l'idea stessa della CE, ovvero legare la capacità alla velocizzazione della spesa e all'aumento della trasparenza è comunque limitativa. Il tentativo che si fece allora (ovvero nella fase di programmazione dell'Accordo di partenariato 2014-2020) fu quello di immaginare un cambiamento strutturale che dovesse partire tramite l'impegno e la legittimazione dei vertici politici delle Amministrazioni (Ministri e Presidenti di Regione). Sia ben inteso che dei Piani esistevano già in precedenza, per cui l'innovazione dei PRA risiedeva sul fatto che si impostassero delle riorganizzazioni delle strutture tramite un intervento normativo e un'analisi dei processi. A questi interventi di rafforzamento si dovevano, inoltre, affiancare dei target misurabili. Sebbene il focus, come noto, è spesso soltanto sugli aspetti quantitativi (si pensi alla spesa), la qualità dei programmi si sarebbe potuta accrescere rafforzando la fase di selezione degli interventi. Certamente la potenzialità del cambiamento andrebbe svolta riducendo la resistenza delle PA. Il Primo aspetto dovrebbe essere la revisione della struttura burocratica della PCM, così come della Corte dei conti e del Consiglio di Stato. Tuttavia, i Piani sono stati dedicati essenzialmente ad attività di rafforzamento della rendicontazione, alle semplificazioni o ad interventi relativi al personale. Queste tipologie, sebbene importanti, potevano

	essere realizzata anche senza dei Piani e soprattutto attraverso l'Assistenza tecnica. Quest'ultima, in particolare, da strumento temporaneo si è invece trasformata in ordinaria amministrazione. Invece, è stato spesso richiesto dalla Amministrazione un supporto dell'Assistenza tecnica proprio per definire i Piani, i quali alla fine non sono stati motore di cambiamento, ovvero "minacciosi" rispetto alle resistenze delle PA. Un caso invece di successo è quello del Grande progetto Pompei, un vero e proprio PRA senza vi fosse formalmente. Lì si è optato per un cambiamento organizzativo con la creazione di una nuova direzione generale.
2. Quale invece il ruolo dell'Assistenza tecnica nell'attuazione dei Programmi di coesione?	L'assistenza tecnica è necessaria, ma diversamente da quanto spesso accade, tale strumento dovrebbe essere gestito da un committente che ha consapevolezza di cosa gli serva e che dia delle indicazioni chiare. Invece l'affidamento di attività diviene essenzialmente una sostituzione dell'Amministrazione in termini di rimpiazzo di personale. Inoltre, nel caso in cui non vi sia un committente forte, l'AT tende anche a minimizzare i costi. Per cui determinate figure non vengono poi realmente impiegate per quella amministrazione anche se hanno contribuito alla "vincita" del bando a favore di una determinata società. L'evoluzione di questo fenomeno ha visto in particolare una riduzione progressiva della concorrenza fra società oltre che la nascita di molteplici società in house le quali ricevono un affidamento diretto. Sicuramente sarebbe interessante svolgere un'analisi sulle quote di mercato dell'AT, ma questo esercizio sarebbe molto complesso dato che spesso la società a cui viene affidata la gara svolge poi un

ruolo di intermediario con altre piccole società a cui affida o subappalta precise attività. Questi aspetti accrescono il "potere" di alcune società sia nei confronti del mercato sia nei confronti delle Amministrazioni.

Soltanto nel caso i compiti fra Amministrazione e AT siano ripartiti chiarimente si può pensare di valutare l'operato di quest'ultima. Per esempio, nel caso del Grande progetto Pompei all'AT è stato richiesto chiaramente ed esclusivamente di lavorare sulle attività di progettazione e in questi termini hanno avuto un ruolo fondamentale e tangibile.

4. Dirigente ministeriale di Direzione generale interessata dal PON, PNRR e Fondi di sviluppo nazionali

1. il PNRR rappresenta un metodo nuovo rispetto alla politica di coesione? Se sì in che termini? Quali differenze si possono individuare rispetto alla Politica di coesione e agli FSC?	La risposta non sta nelle regole o nelle scelte di programmazione, quando a livello gestionale. Ad esempio, nel caso degli FSC la procedura rendicontazione spesa vede ben undici passaggi. Dipende, dunque. da come viene impostato a livello di governance. Poi in tutti e tre i casi si registra un errore fondamentale: le fasi inziali sono gestite con confusione perché si pensa che le regole possano essere stabilite in itinere. Nel caso del PNRR si pensi alla differenza in termini di flussi finanziari fra nuove risorse e progetti in essere. La vera innovazione del PNRR, che è possibile osservare a livello di supporto alle attività di monitoraggio e controllo degli interventi, è il sistema informativo ReGiS. Questo già fornisce delle "regole" da seguire. Ad esempio, il tracciamento del subappalto è un valore aggiunto di legalità. Oppure cofinanziamenti, i loro tracciamento costringe i soggetti a fare chiarezza.
2. è corretto sostenere che il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risiede nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli?	È vero, quasi ovvio. Ma le stazioni appaltanti sono in migliaia. È un principio fisico: ampliata la platea aumenta l'entropia. E stiamo parlando dei fondi europei dove esistono dei sistemi di controlli e verifiche. Mentre tutto ciò non esiste nei fondi IT. I risultati sono il combinato disposto fra 3 fattori: la capacità del soggetto attuatore; difficoltà dell'intervento; da dove si parte (gestione dell'intervento) Non esistono, in particolare, le norme acceleratorie. Gli iter di approvazione soprattutto dei grandi progetti sono ben delineati e non si può derogare a questi.

3. quali strumenti si ritengono più efficaci (e quali meno) per lo sviluppo della capacità amministrativa?	Da Dirigente dello Stato, con tante esperienze alle spalle, il suggerimento è che lo Stato non debba fare tutto, ma il ruolo principale dovrebbe essere quello di stabilire le regole del gioco. Tralasciando forse l'aspetto puramente legato alla capacità amministrativa, si può osservare come un "ordine regolamentare" di settore sia necessario e fondamentale. Per esempio, è stato inserita una clausola nel PNRR e del PON, ben vista dalla CE, circa la possibilità di finanziare solo gli interventi ovvero i soggetti pubblici in regola con la normativa di settore. Questo ha portato alcune Regioni escluse nel PON a mettersi in regola per accedere ai finanziamenti del PNRR
4. Quali ruoli vengono svolti dall'AT? Si assume in qualche modo la responsabilità dei propri compiti e viene valutata??	L'assistenza tecnica è inversamente proporzionale alla capacità dell'amministrazione (più è debole e più l'assistenza tecnica è necessaria, ma allo stesso tempo, difficile da "governare"). Poniamo l'esempio o il presupposto che l'Amministrazione abbia bisogno di assistenza: ma l'Amministrazione è capace di gestirla? Oppure delega le sue funzioni e basta? Altro discorso è la qualità dell'AT, che è fatta di persone e dipende molto da questo aspetto. Non bisogna inoltre sottovalutare l'importanza della chiarezza delle disposizioni. dell'Amministrazione nei confronti dell'AT. con la quale l'amministrazione dia le disposizioni. L'AT andrebbe bene per i grandi numeri, per i lavori ripetitivi e, in tal senso, andrebbe istruita. Ovviamente non si assumono responsabilità, firmano tutti i funzionari o i dirigenti pubblici, ma l'Amministrazione dovrebbe quasi vigilare sull'operato dell'AT. Sul piano valutazione, si tratta di un mero adempimento formale, nel caso di criticità si cerca di risolverle informalmente.

5. Consulente Manager Assistenza Tecnica in house

1. In letteratura, si osserva come il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risieda nella capacità amministrativa, secondo lei è corretto?	Indubbio che fra le diverse cause dei fallimenti della Politica di coesione in Italia, il principale sia proprio la capacità amministrativa. Tuttavia, occorre evidenziare come ciò non riguardi soltanto l'attuazione degli interventi, ma anche la fase di programmazione. In questo ultimo periodo, si potrebbe notare anche una sovrastima delle capacità delle Amministrazioni a tutti i livelli date le ingenti risorse programmate fra europee e nazionali e gli stringenti tempi di attuazione. Inoltre, si osserva un ritardo ormai cronico nell'inizio effettivo dei cicli di programmazione (es. programmazione 2021-2027 non ancora iniziata a fine 2023).
2. Avendo esperienze con i diversi fondi europei e nazionali, si può osservare un valore aggiunto della programmazione europea rispetto agli interventi ordinari? Quali differenze vi sono?	L'addizionalità dei fondi per lo sviluppo e la coesione è un principio presente anche nel caso della programmazione delle risorse nazionali (es. Fondo sviluppo e coesione), tuttavia appare ormai applicato semplicemente per l'assenza di risorse ordinarie. In tal senso, molti progetti hanno un finanziamento europeo quasi esclusivo. La principale differenza sono i criteri di selezione, ovvero i criteri di ammissibilità dei progetti che devono essere rispettati per ricevere un finanziamento europeo. Nel caso dei finanziamenti nazionali vi è ampia discrezionalità. In entrambi i casi però, mancano delle vere e proprie analisi preliminari (che si chiamino costi-benefici, efficacia o altro) in grado rendere confrontabili le ipotesi di investimenti in termini di esternalità positive. In tal senso, le valutazioni ex-ante prendono più la forma di esercizi retorici. Nel caso della programmazione nazionale, nella migliore delle ipotesi si ha una visione di ampio respiro, ovvero l'inserimento di interventi in "Piani" settoriali. Sembrano ancora attuali le preoccupazioni espresse da Hirschman nei suoi scritti.

3. È possibile sostenere che l'Assistenza tecnica sia uno strumento di rafforzamento amministrativo oppure assolve altre funzioni? In tal senso, avviene un trasferimento di conoscenze?	In teoria l'AT è un rafforzamento amministrativo nel momento in cui fornisce delle competenze specialistiche di supporto all'Amministrazione. Tuttavia, spesso non è questo quello che accade. Difatti le Assistenze tecniche hanno più sostituito l'Amministrazione. Fra l'altro, le società che stanno sul mercato non hanno interesse a trasferire le competenze e neanche a prendersi responsabilità, proprio per evitare di perdere parti di mercato. Sono presenti dei vincoli di risultato nei bandi, tuttavia vi è una "convergenza di interessi": da un lato, l'AT che non ha interesse di trasmettere competenza; dall'altro, personale dell'Amministrazione che preferisce delegare sapendo di avere consulenti a disposizione.
	Altro rischio che si corre, oltre la "sostituzione" che presuppone un presidio da parte di un manager dell'AT, è il "body rental". In questo caso si tratta di personale dell'AT assegnato ad una amministrazione che lavora senza un piano, ovvero rispondendo alle richieste giornaliere dell'Amministrazione. Questo sono logiche proprie dei grandi numeri (le c.d. big four), mentre nel caso di piccole società è più probabile che si inneschi una logica di "partenariato", del crescere insieme.
4. Quale differenza emerge fra società private e società in house?	La differenza fondamentale è il mandato. Le società in house ricevono un mandato istituzionale. Benché la maggior parte di esse non vivono una pura logica di mercato, non è detto che tutte rispondano con senso di co-responsabilità. Sono le persone a fare la differenza. Per esempio, caso vincente il grande progetto di Pompei, dove varie Amministrazioni e Assistenza tecnica hanno lavorato faticosamente, intanto per farsi accettare da archeologi che non volevano che

	altri professionisti e consulenti mettessero le mani sul parco archeologico, sono riusciti a lanciare un progetto di sviluppo turistico sostenibile per l'area.
5. Un parere sui Piani di rafforzamento amministrativo 2014-2020? altri strumenti potenziali?	I PRA sembrano più aver svolto una funzione scenica, più si costruiscono strumenti e più sono referenziali. Vi sarebbe, inoltre, uno strumento molto banale per generare un apprendimento da parte AT: gli obiettivi dirigenziali. Inserire negli obiettivi, con qualsiasi metrica, per esempio la chiusura della programmazione o della formazione ben fatta.

6. Consulente Manager Assistenza Tecnica in house

1. In letteratura, si osserva come il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risieda nella capacità amministrativa, secondo lei è corretto?	Indubbio che fra le diverse cause dei fallimenti della Politica di coesione in Italia, il principale sia proprio la capacità amministrativa. Tuttavia, occorre evidenziare come ciò non riguardi soltanto l'attuazione degli interventi, ma anche la fase di programmazione. In questo ultimo periodo, si potrebbe notare anche una sovrastima delle capacità delle Amministrazioni a tutti i livelli date le ingenti risorse programmate fra europee e nazionali e gli stringenti tempi di attuazione. Inoltre, si osserva un ritardo ormai cronico nell'inizio effettivo dei cicli di programmazione (es. programmazione 2021-2027 non ancora iniziata a fine 2023).
2. Avendo esperienze con i diversi fondi europei e nazionali, si può osservare un valore aggiunto della programmazione europea rispetto agli interventi ordinari? Quali differenze vi sono?	L'addizionalità dei fondi per lo sviluppo e la coesione è un principio presente anche nel caso della programmazione delle risorse nazionali (es. Fondo sviluppo e coesione), tuttavia appare ormai applicato semplicemente per l'assenza di risorse ordinarie. In tal senso, molti progetti hanno un finanziamento europeo quasi esclusivo. La principale differenza sono i criteri di selezione, ovvero i criteri di ammissibilità dei progetti che devono essere rispettati per ricevere un finanziamento europeo. Nel caso dei finanziamenti nazionali vi è ampia discrezionalità. In entrambi i casi però, mancano delle vere e proprie analisi preliminari (che si chiamino costi-benefici, efficacia o altro) in grado rendere confrontabili le ipotesi di investimenti in termini di esternalità positive. In tal senso, le valutazioni ex-ante prendono più la forma di esercizi retorici. Nel caso della programmazione nazionale, nella

	migliore delle ipotesi si ha una visione di ampio respiro, ovvero l'inserimento di interventi in "Piani" settoriali. Sembrano ancora attuali le preoccupazioni espresse da Hirschman nei suoi scritti.
3. È possibile sostenere che l'Assistenza tecnica sia uno strumento di rafforzamento amministrativo oppure assolve altre funzioni? In tal senso, avviene un trasferimento di conoscenze?	In teoria l'AT è un rafforzamento amministrativo nel momento in cui fornisce delle competenze specialistiche di supporto all'Amministrazione. Tuttavia, spesso non è questo quello che accade. Difatti le Assistenze tecniche hanno più sostituito l'Amministrazione. Fra l'altro, le società che stanno sul mercato non hanno interesse a trasferire le competenze e neanche a prendersi responsabilità, proprio per evitare di perdere parti di mercato. Sono presenti dei vincoli di risultato nei bandi, tuttavia vi è una "convergenza di interessi": da un lato, l'AT che non ha interesse di trasmettere competenza; dall'altro, personale dell'Amministrazione che preferisce delegare sapendo di avere consulenti a disposizione.
	Altro rischio che si corre, oltre la "sostituzione" che presuppone un presidio da parte di un manager dell'AT, è il "body rental". In questo caso si tratta di personale dell'AT assegnato ad una amministrazione che lavora senza un piano, ovvero rispondendo alle richieste giornaliere dell'Amministrazione. Questo sono logiche proprie dei grandi numeri (le c.d. big four), mentre nel caso di piccole società è più probabile che si inneschi una logica di "partenariato", del crescere insieme.

4. Quale differenza emerge fra società private e società in house?	La differenza fondamentale è il mandato. Le società in house ricevono un mandato istituzionale. Benché la maggior parte di esse non vivono una pura logica di mercato, non è detto che tutte rispondano con senso di co-responsabilità. Sono le persone a fare la differenza. Per esempio, caso vincente il grande progetto di Pompei, dove varie Amministrazioni e Assistenza tecnica hanno lavorato faticosamente, intanto per farsi accettare da archeologi che non volevano che altri professionisti e consulenti mettessero le mani sul parco archeologico, sono riusciti a lanciare un progetto di sviluppo turistico sostenibile per l'area.
5. Un parere sui Piani di rafforzamento amministrativo 2014-2020? altri strumenti potenziali?	I PRA sembrano più aver svolto una funzione scenica, più si costruiscono strumenti e più sono referenziali. Vi sarebbe, inoltre, uno strumento molto banale per generare un apprendimento da parte AT: gli obiettivi dirigenziali. Inserire negli obiettivi, con qualsiasi metrica, per esempio la chiusura della programmazione o della formazione ben fatta.

7. Consulente Senior società di AT privata

1. In letteratura, si osserva come il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risieda nella capacità amministrativa, secondo lei è corretto?	Certamente è corretto sostenerlo. La tematica è inoltre legata alle strategie e dinamiche di formazione nelle PA, ovvero ad una "visione", un "progetto". Si pensi, inoltre, al fatto che la PA sta "invecchiando". Si trova sottopersonale, con titoli di studio non per forza legati alle mansioni da svolgere o ancora pochi laureati. In questo senso, dopo una seria analisi del personale e dei fabbisogni ci si dovrebbe rivolgere al privato.
2. È possibile sostenere che l'Assistenza tecnica sia uno strumento di rafforzamento amministrativo oppure assolve altre funzioni?	Nell'ottica sopra richiamata, l'AT assolverebbe alla funzione di potenziamento dell'azione amministrativa. Tuttavia, alla fine si sostituisce alla PA.
3. Cosa ne pensa del PRA del MIT, quali risultati e quali strumenti sono stati più efficaci?	Il PRA è stata una esperienza interessante. Ben costruito, ma il problema è stata la connessione con l'intera Amministrazione, ovvero l'eccessiva concentrazione alle sole autorità del PON. Sicuramente i migliori risultati sono emersi nel caso dei corsi di formazione specialistici svolti dall'AT. I principali strumenti potrebbero essere i servizi e il welfare ai dipendenti, così come più facili avanzamenti di carriera. Questi aspetti rendono il privato più competitivo delle pubbliche amministrazioni nel reclutamento del personale giovane e qualificato.

4. Quali esempi di attività svolte?	Molteplici sono le attività dell'Assistenza tecnica. In generale, si tratta di predisposizione di documenti, di check-list di controllo o vere e proprie verifiche circa l'avanzamento degli interventi
5. Quale ruolo assume l'AT? Sostituto, partner o facilitatore?	In teoria si dovrebbe assumere il ruolo di Partner o di facilitatore. In particolare, la logica aziendale porterebbe l'AT a svolgere più il ruolo di partner o facilitatore. Il secondo caso, nel quale l'input è più del privato è in linea con le logiche di mercato e con l'idea di sviluppare altri settori o attività potenziali di cui l'Amministrazione potrebbe aver bisogno. In altre parole, aprire ad altre attività che l'Amministrazione non riconosce ancora come propri bisogni e creare un vantaggio competitivo rispetto alle altre società. Difatti, l'innovazione e la diversificazione delle attività sono fondamentali per tali società. Per esempio, nel caso in cui ci si dedichi solo al supporto nella rendicontazione dei progetti, il rischio di avere dei competitor e restare senza clienti è piuttosto elevato. Tuttavia, nella prassi si sostituisce spesso all'Amministrazione.
6. Dalla sua esperienza avviene un trasferimento di conoscenze dall'AT all'Amministrazione?	Purtroppo, la logica più comune è quella di un'Amministrazione che delega sapendo di aver a disposizione consulenti dell'AT. Questo non genera un apprendimento e una trasmissione di conoscenza. Sicuramente ciò dipende anche da una minore "cultura aziendale" dei dirigenti stessi, mentre i dipendenti pubblici dovrebbero sentirsi parte di una "missione" relativa alle attività dei propri uffici.

8. Funzionario ministeriale incaricato del Piano di rafforzamento amministrativo 2014-2020

1. è corretto sostenere che il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risiede nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli?	La tematica della capacità amministrativa è ben nota nel nostro Paese. Infatti, si potrebbe asserire che i Piani di rafforzamento amministrativo del 2014-2020 siano una iniziativa tutta italiana. La burocrazia è il principale ostacolo, evincibile nell'accumulazione di ritardi nell'attuazione dei Programmi operativi. Infatti, si arriva alla solita "corsa" negli ultimi mesi della programmazione e la CE regolarmente sposta in avanti le scadenze partendo dagli "orientamenti" per la chiusura del periodo di programmazione.
2. Come è stato redatto e programmato il Piano di rafforzamento amministrativo del MIT?	Il PRA è stato un esercizio interessante. Infatti, partendo dalla criticità riscontrare nel periodo precedente (2007-2013) si è tentato di individuare le possibili soluzioni. In particolare, sin dalla fase iniziale si è cercato di coinvolgere tutte le strutture potenzialmente interessate, ma con scarsi risultati. Pertanto, si è tradotta più in una iniziativa rivolta all'Autorità di gestione e di certificazione e ai beneficiari. Le attività principali sono stati i webinar e i corsi di formazione. È interessante notare che ancora adesso, ovvero 3 anni dopo la chiusura del PRA II, alcune pratiche siano rimaste e che l'Amministrazione continui alcuni progetti in "autonomia". In particolare, il caso di note informativa di settore trasmesse periodicamente.
3. Quali Risultati, criticità e potenziali suggerimenti?	Sebbene sia stato attuato il 90% del Piano (ad eccezione di un progetto per incentivare il personale interno), lo stesso non ha avuto i risultati attesi. Probabilmente il vero nodo sta nella dirigenza, nel senso che loro stessi dovrebbero essere i primi soggetti del rafforzamento amministrativo e destinatari di tali iniziative.

	Soprattutto nella prima fase (2015-2017), non si aveva bene idea di quello che si stesse facendo o meglio di cosa fosse richiesto. Inoltre, proprio in tale periodo, prevaleva l'idea che il Piano fosse un ulteriore "appesantimento" per l'Amministrazione e, dunque, non era ben visto dal personale interno, quasi come se fosse più un "peso" che un'opportunità. La seconda fase, invece, ha avuto una maggiore spinta, soprattutto grazie alle strutture di coordinamento nazionali.
4. Quale ruolo ha avuto l'AT nel PRA?	In realtà, uno degli obiettivi del PRA fase I era proprio la riduzione della dipendenza dall'Assistenza tecnica. Ma proprio per l'esiguo personale rivolto al Piano, è stato necessario affidarsi alle Assistenze tecniche. Infatti, ci si è rivolti a "studiare sviluppo" per un supporto alla stesura del Piano e a "Formez" per l'espletamento dei corsi di formazione. A partire dal 2018 è invece entrata PWC (poi divenuta Intellera). Da certi punti di vista, proprio la carenza del personale ha portato il PRA ad essere quasi esclusivamente dedicato all'Assistenza tecnica. Fra l'altro il budget a disposizione era proprio quello dell'AT sul PONIR.

9. Funzionario ministeriale incaricato della selezione dell'AT

1. Cosa si può cogliere dal PRA del MIT?	Si tratta di un Piano che alla fine è diventato un ulteriore rafforzamento dell'Assistenza tecnica. Sarebbe servito più reingegnerizzare i processi. Uno dei pochi progetti interessanti, è stata la realizzazione di un cruscotto normativo per prendere più velocemente fruibili alcuni dati e documentazione.
1. Come viene selezionata l'AT?	Normalmente attraverso procedure aperte, come nel caso del PONIR. Tuttavia, negli ultimi anni è cresciuto lo spazio per l'affidamento in house a società partecipate. Nel frattempo, è possibile osservare che anche il peso della politica sia aumentato nelle tematiche legate all'Assistenza tecnica.
2. Quali ruoli vengono svolti dall'AT?	Nel caso del PONIR è stato deciso, sin dall'inizio della programmazione, di dividere i bandi per l'assistenza tecnica in quattro: 1) assistenza tecnica pura; 2) comunicazione e informazione; 3) monitoraggio e 4) valutazione. In altri termini è stato deciso di ricevere assistenza tecnica per l'insieme delle attività del PONIR.
3. Quale rapporto fra numero di personale PA e AT?	Si consideri che ad inizio programmazione dall'Autorità di gestione era composta da circa 10 unità di personale interno, numero che con pensionamenti e mobilità si è progressivamente ridotto. Invece l'AT richiesta ammonta a circa 100 unità di personale. Ciò ha anche comportato l'estensione dei termini dei bandi oltre il periodo del 31 dicembre 2020, tramite i quinti d'obbligo e i servizi complementari, al fine di garantire che il personale dell'AT rimanga fino alla fine delle attività della programmazione (ora previsti tra fine 2026 e inizio 2027).

4. Si registra una trasmissione di conoscenze e competenze da AT a PA?	No. Le AT in ogni caso tendono a inglobare e accaparrarsi la maggior parte delle funzioni per rendere dipendente l'amministrazione. Nessuna trasmissione di competenza ai dipendenti della PA, ma loro stesso non hanno interesse, dato il contesto che vivono e l'impossibilità di fare carriera. AT compete e vince con l'amministrazione rispetto al reclutamento dei giovani. Dopodiché li forma anche nella mentalità e li stimola. Inoltre, non esiste una vera valutazione dell'AT. Si tratta più di relazioni che loro scrivono sull'attività e di un attestato firmato dal responsabile dell'Amministrazione che certifichi queste attività. Anche nel caso dell'AT messa a disposizione della CE, si tratta più di "facilitatori", ma non nei confronti dell'Amministrazione, quando per l'approvazione di grandi progetti. Ovvero nel momento in cui ci sia una loro supervisione, gli iter e le interlocuzioni con la CE sono facilitate.

10. Manager Società in house

1. è corretto sostenere che il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risiede nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli?	È una tesi piuttosto verosimile. Il Parlamento legifera e le Amministrazioni cercano di tradurre le novità normative nelle prassi esistenti. Però in questo modo, viene dato per scontato che le cose accadano da "sole". Per esempio, le norme di semplificazione riducono i termini dei procedimenti ma non vanno al monte del problema. Si ipotizza che riducendo questi termini le cose cambino. Oppure sarebbe da notare il progressivo utilizzo dei "Commissari straordinari" per la realizzazione delle opere.
2. il PNRR rappresenta un metodo nuovo rispetto alla politica di coesione? Se sì in che termini?	Il PNRR, innanzitutto, rappresenta una grande sfida per il Paese. Oltre l'inserimento delle riforme, in qualche modo legate ai successivi investimenti, il primo dato è la riduzione dei tempi per la selezione degli interventi, rispetto alle precedenti programmazioni. Anzi si pensi alla programmazione 21-27, siamo già nel 2024 e ancora deve partire. Quindi il PNRR rileva certamente come esempio straordinario di mobilitazione di risorse e delle amministrazioni. D'altro canto, si potrebbe sostenere che nella fase iniziale è mancata consapevolezza sulle modalità di attuazione e sulle capacità amministrativa di tutti gli attori coinvolti.
3. quale visione di capacità amministrativa in Italia? quali strumenti si ritengono più efficaci per lo sviluppo della capacità amministrativa?	Si potrebbero trarre diverse lezioni proprio dal PNRR, quali: 1. una programmazione "consapevole": ovvero, si potrebbe pensare di creare delle procedure standardizzate, almeno per il settore infrastrutturale, valide per tutte le linee di intervento capaci di individuare, già in fase di programmazione, le capacità delle amministrazioni e i fabbisogni dei territori. In questo modo, da un lato si potrebbe intervenire sui fabbisogni "tecnici" in

termini di capacità amministrative dei soggetti attuatori selezionati, dall'altro, si potrebbe programmare un supporto alle amministrazioni escluse. La presenza di procedure standardizzate permetterebbe di avere una banca dati unica di progetti potenzialmente finanziabili per non dover partire da zero con la successiva programmazione (europea o italiana). Inoltre, rintracciando i fabbisogni, la coerenza con le condizionalità del programma di investimenti da cui andrebbero finanziati, il livello progettuale in fase di presentazione dell'intervento, la programmazione diverrebbe "consapevole" in quanto si finanzierebbe ciò che è possibile attuare e non ciò che le Amministrazioni o la politica "vorrebbe" realizzare.

2. Il processo di programmazione dovrebbe essere più trasparente sugli obiettivi strategici. Gestire la programmazione oggi vuol dire non solo allocare risorse, ma dare contezza dei tempi. Cosa sappiamo della capacità dei soggetti attuatori o degli entri beneficiari? Le Amministrazioni centrali dovrebbero imporre delle modalità attuative e sulla base dei fabbisogni emersi negli attuatori, fornire un supporto tecnico operativo (a), lasciarli procedere da soli su loro scelta e consapevolezza (b). Nel contesto odierno, infatti, provvedere al potere sostitutivo come delineato dal dl 77 è molto complesso, si registrano invece delle "rinunce" al finanziamento che sono un fallimento per lo Stato.
3. Trasformare la programmazione da finanziaria a "sistemica". In Italia le scelte di programmazione avvengono sulla base delle risorse finanziarie disponibili. Questo porta al caso in cui avendo risorse a disposizione si cercano dei progetti, quando dovrebbe essere l'opposto. In tal senso, le opere finanziate con la programmazione derivante da fondi comunitari sono

	sempre diverse da quelle presente nel programma triennale dei lavori pubblici di tutti le Amministrazioni. Inoltre, questa tematica è legata all'opportunità alla comunicazione ex ante dei costi di manutenzione e gestione delle opere e dei servizi pubblici. Al fine di rendere operative queste lezioni, le Amministrazione dovrebbero dotarsi di "centri di competenza", che sappiano raccogliere ed esaminare i dati (ma anche saper quali dati ricevere) al fine di innovare le politiche di sviluppo e di seguire il ciclo di vita degli investimenti pubblici.
4. Come si inserisce il fenomeno del ricorso all'Assistenza tecnica, tipico delle politiche di coesione, in quanto discusso?	Innanzitutto, sarebbe da notare come nel caso del PNRR non ci sia una vera e propria Assistenza tecnica a livello nazionale. È stato previsto, invece, nel DL 77/2021 il ricorso ai "Soggetti qualificati" di cui al codice degli appalti principalmente in qualità di stazioni appaltanti e centrali di committenza. L'ipotesi di centro di competenza non dovrebbe significare aumentare le assistenze tecniche. Con le AT non si riesce a raggiungere il RUP. Mentre lo Stato dovrebbe formare tramite questi centri, non si può pensare che i RUP siano sempre aggiornati sulle normative e anche su possibili innovazioni di settore. In altri termini, i centri di competenza dovrebbero gestire e controllare i processi e in questo modo creare innovazione formando. In effetti per decenni si sono comprati i servizi delle società di consulenza, ma a questo punto perché non "comprare" il personale o prevedere delle vere e proprio soluzioni di outsourcing di quei progetti che sono troppo costosi per le Amministrazioni?

11. Consulente esterno Regione

1. è corretto sostenere che il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risiede nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli?	Certamente, questo è un aspetto centrale nell'attuazione della Politica di coesione. Il primo aspetto le norme complesse e di difficile interpretazione. Sul lato delle Amministrazione il problema fondamentale risiede nel blocco del turn over degli ultimi anni. L'assenza di nuove risorse, soprattutto negli uffici tecnici, ha causato un forte ridimensionamento della pianta organica. La seconda conseguenza è l'emergere dell'Assistenza tecnica, la quale però non può supplire o sostituire in toto l'Amministrazione (cioè in assenza di RUP si può rinforzare l'AT, ma le funzioni principali nei pagamenti, nelle progettazioni non possono essere espletate). Si pensi, infatti, che il tempo medio di realizzazione delle opere nel nostro Paese è di circa 14 anni, come evidenziato da diversi rapporti in primis del NUVEC.
2. L'AT può essere considerata come uno strumento di rafforzamento amministrativo? Si registra una trasmissione di conoscenze fra l'AT e l'Amministrazione?	L'attività dell'AT può essere considerato un rafforzamento della capacità amministrativa. Infatti, il suo supporto può agevolare l'attività dell'Amministrazione, che formalmente mantiene l'incarico. In tal senso vi sono attività in cui l'AT può essere delegata a svolgere determinate attività, per lo più di natura istruttoria, ma non può sostituirsi nel ruolo formale dell'Amministrazione testa. D'altro canto, lo scambio di conoscenze può essere considerato reciproco, ovvero anche l'Amministrazione, tramite le unità più esperte, ha trasmesso conoscenze all'AT che affiancava il personale interno. Tuttavia, proprio il blocco del turn over ha fatto sì che le società di AT si sostituiscano informalmente all'Amministrazione. Infatti, non essendoci più personale giovane interno al quale trasferire ruoli e competenze gli unici soggetti che sono riusciti negli anni a sfruttare le competenze acquisite sul campo

	sono stati proprio i consulenti. Oggi, invece, il contesto non sembra favorire il trasferimento di conoscenze. Si pensi che è sempre più raro che le nuove unità assunte nell'Amministrazione riescano ad avere quel "passaggio di consegne", proprio perché l'Amministrazione stessa è già "svuotata" di personale. A tale funzione paradossalmente dovrebbero assolvere le società di AT che per definizione non hanno interesse a trasferire conoscenze al personale interno volendo aumentare il proprio utile e il proprio potere contrattuale. Così i giovani non trovano persone che assolvano a tale fondamentale funzione all'interno dell'Amministrazione e dovranno cominciare tutto da zero o affidarsi loro stessi all'esterno.
3. In quali attività e in che termini è stato possibile osservare tale trasferimento?	Si tratta essenzialmente di attività di gestione amministrativa e il monitoraggio. Molto più difficile è, invece, nella gestione tecnica dei progetti. Poi l'aspetto fondamentale sul quale non si pone la dovuta attenzione è la "domanda del servizio". Le AT funzionano bene quando le Amministrazioni sono in grado di capire il servizio di cui hanno bisogno e valutare poi il servizio offerto. In tal senso, si dovrebbe prima definire cosa debba fare l'assistenza tecnica, poi quantificare in quale modo il personale richiesto e, infine, valutare tale servizio rispetto a quanto è stato richiesto nella commessa. La valutazione finale, richiesta anche dal codice dei contratti, diventa una questione formale su cui incide il piano di lavoro originariamente richiesto. Più il piano di lavoro è definito in maniera puntale, più attenta sarà la verifica finale. Purtroppo, invece, la richiesta di assistenza tecnica diventa una mera questione di numero di personale, quasi di matrice fordista. In questo senso, l'AT non ha problemi a mandare un tot di personale, ma la domanda di servizio è correttamente formulata?

4. Si nota una differenza fra le società di consulenza private e le società in house?	In realtà una differenza non è del tutto percepibile, soprattutto considerando che queste società sono spesso delle scatole vuote che non hanno queste competenze, ma garantiscono un coordinamento assumendo a loro volta del personale o contrattualizzandolo.
5. Quale rapporto invece fra assorbimento e qualità della spesa? Il metodo della politica di coesione che risposta ha ricevuto da parte delle Amministrazioni?	L'assorbimento della spesa ha rivestito negli il ruolo di principale punto di analisi dell'andamento dei programmi. Tuttavia, come noto, l'utilizzo dei progetti retrospettivi e le varie riprogrammazioni dei Programmi hanno annullato la capacità degli indicatori di spesa stessi. Non solo, spesso le riprogrammazioni degli interventi hanno ridefinito non solo l'aspetto finanziario ma gli obiettivi dei programmi. Questo influisce notevolmente anche sulla valutazione degli stessi, considerando che la valutazione finale, in itinere ed ex ante sono ancorate agli obiettivi finale dei Programmi. Purtroppo sia la valutazione sia il monitoraggio, quali elementi fondanti del metodo della coesione, sono spesso percepiti come dei meri adempimenti. Sul piano della valutazione ciò è più marcato in quanto viene spesso interpretata come una sorta di giudizio sull'operato dell'Amministrazione che porta a diverse resistenze circa l'analisi delle criticità effettivamente riscontrate nel ciclo di programmazione. Con riferimento al monitoraggio, invece, l'adempimento formale del caricamento di dati e indicatori sui relativi sistemi informativi, fra l'altro ponendo una attenzione quasi esclusiva al monitoraggio finanziario.

12. Valutatore PRA e PON Governance

1. Quale visione di capacità amministrativa in Italia e nell'UE? quali programmi sono stati sviluppati al riguardo?	La capacità e la qualità non sono mai abbastanza. Eppure, di capacità amministrativa non esiste una definizione univoca, dipende sempre dagli aspetti che si indagano. Inoltre, questo concetto si lega sempre più con l'orientamento al risultato. La CE inizia a occuparsi di capacità amministrativa con il processo di allargamento, per le problematiche derivanti da nuovi Stati membri e in tal senso la revisione del trattato permette di intervenire su tale tematica. In Italia, d'altro canto non abbiamo perso mai risorse, ma è indubbio che si perde efficacia con gli artifici contabili e di programmazione utilizzati. Sul piano concettuale, è utile ricordare che il cambiamento può avversi se hai una capacità interna oppure se sei obbligato dall'esterno (ma l'enforcement esterno non è così semplice). Altrimenti si rischia di entrare nella trappola della capacità. Inoltre, il punto focale non può essere solo il personale, ma la riorganizzazione delle strutture, aspetto che trova particolarità rigidità. Nell'ambito della politica di coesione, si partì con la programmazione 2007-2013 nella quale il FSE poteva occuparsi del rafforzamento della capacità amministrativa. I risultati non furono sostanziali, probabilmente anche per la debolezza intrinseca della DG EMPL. Con il Ministro Barca, sul piano nazionale venne redatto un programma "empowerment". Poi nell'ambito del negoziato 2014-2020, il confronto fra CE e Italia ha portato all'istituzione dei Piani di rafforzamento amministrativo.

2. Quali risultati e quali criticità sono state riscontrate nella stesura e poi nell'attuazione dei PRA?	Innanzitutto, la DG non voleva approvare i Programmi operativi senza PRA. Per cui la base giuridica nell'ordinamento nazionale è stata individuato nel Decreto CIPE e poi da lì nell'accordo di partenariato. L'idea principale per la buona riuscita dei Piani è stata quella di scindere i PRA dai Fondi, ovvero individuare un Responsabile dei PRA non nelle autorità di gestione ma in una posizione superiore (es Direttore della DG di cui è parte l'AdG). Tuttavia, questa scelta si è rilevata erronea in quanto questa figura apicale non aveva quell'ownership necessaria. Anche l'idea del comitato di indirizzo, a cui partecipava anche la CE, era molto interessante, tuttavia questo modello di governance è risultato piuttosto debole. In definitiva, è stato creato uno strumento di cui alcune strutture, ovvero quelle che avevano una buona capacità sin dall'inizio, sono riuscite a sfruttarle, gli altri no. Con questa società abbiamo partecipato ai tavoli sin dall'inizio, creando anche linee guida e cercando di supportare le Amministrazioni. In tal senso, seppure con tutte le difficoltà del caso, avevamo individuato nei tempi delle procedure l'indicatore più significativo. Sarebbe stato necessario programmare maggiori interventi sull'organizzazione della struttura e ciò avrebbe richiesto una maggiore attenzione soprattutto nei primi anni. Anche il fatto che il PON governance avesse tutta una programmazione diversa dai PRA, ovvero non fosse esclusivamente dedicato dalla realizzazione di tali Piani, ha progressivamente spostato l'attenzione.
3. Avendo redatto la valutazione finale del PON governance, quali considerazioni sono emerse?	Primo aspetto molto interessante è stato quello di evidenziare come i maggiori beneficiari del PON fossero Ministeri o Agenzie centrali non beneficiarie di Programmi operativi. Inoltre, non è apparsa nel PON una chiara strategia sul rafforzamento della capacità amministrativa in Italia. D'altronde,

	l'esercizio di valutazione è stato molto utile e abbiamo proposto una categorizzazione degli interventi volti al cambiamento amministrativo in Empowerment, Capacity building e Assistenza tecnica.
4. Quale ruolo dell'Assistenza tecnica nell'attuazione dei programmi di coesione?	Senza l'AT non vi sarebbero programmi attuati…In tal senso, l'AT è diventata essenziale per lo sviluppo di tali programmi. Si tratta spesso di esternalizzazione di verifiche e controlli, anche se sarebbe più utile richiedere specifiche professionalità. È interessante notare, invece, che in alcuni Paesi dell'est, le risorse dell'AT vengono utilizzato per integrare i salari dei dipendenti coinvolti nell'attuazione dei programmi.

13. Ex Funzionario DG Regio – Commissione europea

1. è corretto sostenere che il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risiede nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli?	La debolezza della capacità amministrativa in Italia è unanimemente considerata quale uno degli aspetti che incidono negativamente sulle Politiche di coesione. Per tale ragione, nella programmazione 2014-2020, nasce la consapevolezza di dover individuare uno strumento vincolante all'interno dell'Accordo di partenariato volti a sostenere un rafforzamento amministrativo di natura strutturale. Altro aspetto di notevole importanza è l'attenuazione del principio di addizionalità, quale elemento essenziale per garantire lo sviluppo dei territori. Difatti, sia per le esigenze nazionali derivanti dal Patto di stabilità sia per l'incapacità di utilizzare le risorse, i territori del mezzogiorno non hanno più beneficiato di risorse addizionali.
2. Quali risultati e quali criticità sono state riscontrate nella stesura e poi nell'attuazione dei PRA?	I PRA hanno avuto il pregio di portare le Amministrazioni a riflettere circa le criticità riscontrate nell'attuazione dei Programmi operativo e dunque a identificare degli interventi quantificabili in termini di miglioramento della capacità amministrata. Lato CE la pressione esercitata in termini di condizionamento per l'approvazione dei PO è risultata fondamentale, così come l'istruttoria e la valutazione dei documenti ricevuti dalle Amministrazioni. Minore è stato il ruolo della CE nella stesura, infatti pur conoscendo le regole e le procedure della Politica di coesione, la diagnosi delle criticità e relativi interventi per affrontarle sono state svolte da ciascuna Amministrazione. Successivamente l'attuazione e il monitoraggio di questi Piani, ma soprattutto la misurazione dei risultati e degli obiettivi è risultata abbastanza complessa. Oltre all'istituzione del comitato di indirizzo

	e relativa segreteria tecnica, è stato previsto che il Comitato di sorveglianza di ciascun Programma discutesse del PRA almeno una volta l'anno. Sebbene un monitoraggio e una valutazione finale non siano avvenuti realmente, la messa in piedi di tale approccio ha una sua rilevanza strutturale. Difatti, per la programmazione 2021-2027 sono in corso di definizione dei Piani di rigenerazione amministrativa (PRIGA), oltre ad un Programma operativo per la Capacità amministrativa potenzialmente più rilevante del precedente. Il PON governance, infatti, non ha puntato al rafforzamento stabile delle strutture impegnate nell'attuazione della Politica di coesione.
3. Quale ruolo dell'Assistenza tecnica nell'attuazione dei programmi di coesione, soprattutto in termini di rafforzamento della capacità amministrativa?	L'AT ha fornito sicuramente un supporto determinante nell'attuazione dei Programmi; tuttavia, non è stato sufficiente per generare un rafforzamento della capacità amministrativa. In pratica con l'AT viene acquistato del personale, delle risorse specialistiche che sostengono l'AdG nella risoluzione di problemi complessi. Oggi invece è chiaro che il potenziamento del personale in maniera strutturale è necessario e fattibile. In questo contesto l'attenzione non dovrebbe limitarsi all'assunzione quanto al loro apporto alla realizzazione dei programmi e all'impatto nei territori interessati.

14. Esperto Agenzia per la coesione – Dipartimento per le politiche di coesione

1. è corretto sostenere che il principale fallimento della Politica di coesione in Italia risiede nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli?	La capacità amministrativa è certamente la principale chiave di successo delle Politiche di coesione. Tuttavia, gli insuccessi della stessa andrebbero considerati nel più ampio contesto del Sistema Italia quali dinamiche di natura strutturale. Altre chiavi di lettura, infatti, sono legate alle progettazioni, alla frammentazione amministrativa e al modello di gestione estremamente frammentato della Politica di coesione in Italia. Si consideri, in particolare, che gli enti locali, i quali hanno già dimostrato difficoltà nell'attuazione della Politica di coesione, sono adesso chiamati a uno sforzo superiore tramite le risorse del PNRR, la concomitanza della chiusura della Programmazione 2014-2020 con l'inizio di quella 2021-2027, oltre che alla realizzazione degli interventi finanziati dalle risorse nazionali.
2. Quale visione di capacità amministrativa per il periodo di programmazione 2021-2027?	Rispetto alla precedente programmazione, si sta assistendo ad un cambio di paradigma circa la capacità amministrativa. Infatti, dall'attenzione alle autorità di gestione, oggi si sta progressivamente indirizzando le priorità di investimento verso le capacità dei beneficiari, principalmente gli enti locali. Questo grazie agli articoli 3-4 e 37 del Regolamento FESR, i quali permetto di assegnare risorse per la capacità amministrativa. In questo senso è stato previsto il PON CAPCOE, in cui circa 900 mln su 1,2 mld di euro, sono indirizzati a livello territoriale tramite formazione del personale, assunzione di nuove risorse e servizi di assistenza tecnica.

3. Quali risultati e quali criticità sono state riscontrate nella stesura e poi nell'attuazione dei PRA?	Fra gli aspetti positivi della sperimentazione dei PRA vi sono la crescente consapevolezza del tema della capacity building; l'istituzione di una "comunità di pratiche" che coinvolge Presidenza del Consiglio e le Autorità di gestione; la realizzazione di un sistema sperimentale di indicatori non del tutto realizzato in tale esperienza ma che è servito quale base per i PRIGA 2021-2027 e per il PON Capcoe, quest'ultimo in particolare sarà finanziato tramite il modello dei pagamenti non correlati a costi. Con riferimento alle criticità si può evidenziare come nella prima fase i PRA fossero visti più come degli adempimenti formali, gli interventi erano in ogni caso troppo centrati sull'Autorità di gestione e infine, la previsione di un responsabile PRA terzo all'AdG ha generato una debolezza di enforcement se non un certo disinteresse nei confronti dei Piani.
4. Quale ruolo dell'Assistenza tecnica nell'attuazione dei programmi di coesione e in particolare in materia di rafforzamento amministrativo?	Le AT sono dei portatori di valore aggiunto. Forse è un po' troppo eccessivo parlare di dipendenza, sarebbe più corretto evidenziare come ormai siano sedimentante nel contesto della coesione europea. Oggi, nei PRIGA, si cerca di attenzionare il fatto che le AT previste in tale contesto siano legate a progetti di rafforzamento amministrativo e non di funzionamento delle Autorità di gestione. Difatti, per arginare tale problematica è stato previsto che le attività di rafforzamento della capacità amministrativa possano essere finanziate come obiettivi di policy e non con risorse dell'AT. Nel precedente periodo, il fatto che le risorse dell'AT potessero confluire nei PRA ha potenzialmente determinato l'eccessiva focalizzazione nei confronti delle Autorità di gestione della propria Amministrazione.

15. Focus group Regione siciliana

1. La letteratura accademica suggerisce che il principale insuccesso della Politica di coesione in Italia risieda nel basso livello di capacità amministrativa a tutti i livelli. Si concorda con tale asserzione?	Per rispondere a questa domanda andrebbero richiamati diversi fattori di contesto che hanno influito sulle capacità delle Amministrazioni. Innanzitutto, nel caso italiano, il blocco del turn over ha influito fortemente su questo aspetto. Si consideri poi che nelle prime programmazioni il ruolo delle Regioni non era ancora delineato. A partire dalla programmazione 2007-2013 il tema del rafforzamento della capacità amministrativa prende forma. Tuttavia, è limitato ai Paesi dell'est, i quali in tale programmazione hanno investito molto sulla capacità delle proprie strutture amministrative. Se è vero che, in generale, la politica di coesione ha subito la mancata garanzia dell'addizionalità, le politiche sulle Amministrazioni sono le prime ad aver subito tale effetto. Pertanto, gli insuccessi della politica di coesione andrebbero contestualizzati rispetto agli effetti delle politiche settoriali (UE, nazionali e regionali), in particolare le politiche di bilancio (si pensi al Patto di stabilità) con riferimento ai suoi effetti sulla capacità delle Amministrazioni.
2. Premesso che l'UE persegue da anni l'obiettivo di coesione, sono evidenti i tentativi di sviluppare un metodo di politica pubblica e di costruire una pubblica amministrazione "europea", quali processi di adattamento o	I principi della programmazione, monitoraggio e valutazione sono stati pienamente integrati nelle strutture regionali. Proprio il Dipartimento per la programmazione assolve a questo ruolo. In effetti, con la programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei nasce questa cultura volta all'attenzione al controllo e alla valutazione. Si sta cercando di mutuare questi principi anche all'interno della programmazione nazionale, ma molto lentamente. La PAC però esempio ha le stesse regole, con una minore attenzione alla valutazione. Poi indirettamente i Nuclei di valutazione intersecano anche il

mutamento sono stati avviati nel caso della Regione Siciliana?	lato nazionale, più in maniera incidentale che sistemica. In effetti, anche i controlli sugli investimenti nazionali, non hanno lo stesso affinamento. Per contro, in entrambe le programmazioni si riscontrano delle difficoltà sul monitoraggio. Sebbene l'Amministrazione, sia con riferimento ai fondi europei sia a quelli nazionali, abbia cercato di attrezzarsi adeguatamente con sistemi gestionali e informativi, la capillarizzazione degli interventi comporta una alimentazione dei sistemi di monitoraggio da parte di un grande numero di beneficiari. Quest'ultimo aspetto è comunque cruciale nella generale attuazione della politica di coesione, ovvero la debolezza degli enti locali quando sono i principali beneficiari e realizzatori di opere.
3. Quali differenze emergono fra i Programmi finanziati dalle risorse della Politica di coesione europea rispetto a quelli nazionali? è possibile osservare un "valore aggiunto europeo" in tali interventi?	Sebbene il punto fermo di questa differenziazione dovrebbe essere l'addizionalità e il valore aggiunto europeo, si può sostenere che l'addizionalità non venga quasi più rispettata mentre il valore aggiunto europeo non è tangibile. Ovvero non c'è una grande differenza intrinseca alla scelta di inserimento di un progetto nella programmazione cofinanziata dall'UE o soltanto nazionale. Le principali differenze riguardano più la garanzia di una maggiore flessibilità e minori condizionalità su quella nazionale. D'altro canto, anche la forma di programmazione unitaria ha generato minori differenze, oltre la recente istituzione degli Accordi di coesione fra Stato e Regione, con la quale l'attenzione sembra più rivolta ai singoli progetti rispetto alla programmazione complessiva.
4. Una delle principali novità della programmazione della politica di coesione in Italia nel periodo 2014-2020	Per il bilancio dell'esperienza si rimanda ai rapporti di valutazione predisposti a livello UE. Fra l'altro, inizialmente era stata prevista una valutazione interna del PRA della Regione. Tuttavia, l'assenza di

è stata la predisposizione dei PRA. È possibile fornire un bilancio circa l'esperienza della Regione? Quali obiettivi sono stati raggiunti e quali invece sono risultati critici? Quali strumenti si ritengono più efficaci per rafforzare la capacità amministrativa?

un vincolo e il fatto che l'esperienza della Sicilia è stata inserita nei rapporti europei ha comportato una rinuncia in tal senso.

Nei PRA sono stati individuati dei criteri di rafforzamento: personale, norme e organizzazione. Tuttavia, non vengono considerati i fattori esterni che influiscono e incidono sulla capacità amministrativa (norme e fattori strutturali).

Gli esercizi di analisi dei processi e delle risorse umane sono risultati piuttosto interessanti, anche per verificare l'efficacia ed efficienza del procedimento amministrativo. Per quanto riguarda i processi si potrebbe pensare anche al ruolo degli organismi di Audit, in quanto sono loro ad esaminare e valutare i processi interni di una amministrazione.

La debolezza principale del PRA è identificabile nel fatto di non aver mobilitato risorse esterne ai programmi. Inoltre, la scelta di prevedere l'approvazione del Presidente e, soprattutto, il Responsabile del PRA esterno all'Autorità di gestione ha comportato la percezione di ulteriore onere e adempimento.

Il bilancio sul piano dei risultati è piuttosto fallimentare: sono stati facilitati alcuni ambiti (si pensi all'applicazione delle opzioni di costo semplificato), ma non sono mutate né le risorse umane né i processi. Alcuni interventi erano troppo ambizioni: per esempio il legame del Piano della performance con i risultati del Programma operativo è difficilmente realizzabile. La regola della n+3 e le riprogrammazioni dei PO rende questi due elementi difficilmente correlabili.

In definitiva, l'innovazione del PRA è ascrivile più sul piano culturale.

5. Quale novità emergono nel quadro della programmazione 2021-2027 e del PRIGA?	I PRigA sono in continuità con i PRA, quale metadocumento contenente un'analisi delle Amministrazioni e un pacchetto di interventi riferiti al rafforzamento della capacità amministrativa. Tali programmi già approvati stanno subendo un percorso di assestamento in quanto la loro approvazione è avvenuta prima di quella del Programmazione nazionale CAPCOE. In particolare, molta fiducia viene intravista in tale programma nazionale. Al contrario del PON governance 2014-2020, che ha efficientato alcune Amministrazioni centrali, il CAPCOEE 2021-2027 assume un ruolo centrale sia per l'attuazione dei PRigA, ma soprattutto in termini di potenzialità di reclutamento di personale a tempo indeterminato da assegnare alle Regioni.
6. Il supporto dell'Assistenza tecnica per le attività connesse all'attuazione dei Programmi operativi è ormai una prassi consolidata. A vostro avviso, l'AT rappresenta un rafforzamento della capacità amministrativa o una forma di esternalizzazione di determinate attività? È possibile osservare un trasferimento di competenze da parte dell'Assistenza tecnica nei confronti	Si effettivamente le risorse rivolte all'Assistenza tecnica sono aumentate esponenzialmente. In linea generale, questo potrebbe rappresentare uno strumento di rafforzamento amministrativo, ma in pratica l'AT sembra più sostituire, in toto o in parte, l'Amministrazione. Due fattori incidono fortemente: da un lato, l'impoverimento interno dell'Amministrazione, dall'altro, il fatto che i consulenti siano ben pagati. Questo genera un effetto spiazzamento nell'Amministrazione, in quanto visto che si ha a disposizione personale ben pagato, il personale interno tende a fare un passo indietro anche quando possiede una maggiore esperienza. In tal senso, ad eccezione di alcuni casi principalmente con riferimento a specifiche professionalità, si può escludere del tutto un trasferimento di competenza dall'AT all'Amministrazione. Anche su questo aspetto ci sono delle differenze evincibili nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027. In particolare, nella precedente programmazione si è attinto

dell'Amministrazione? Se sì, in che termini e in quali specifiche attività?	a un lotto aggiudicato in ambito nazionale per l'intera programmazione FESR della Regione. In questo caso, il principale beneficiario era il Dipartimento per la programmazione con la possibilità di prevedere anche una distribuzione di consulenti presso altri Dipartimenti interessati. Nella nuova programmazione, è invece previsto che risorse per AT possano essere individuate anche all'interno degli altri obiettivi tematici, per cui i singoli Dipartimenti interessati potranno utilizzare le risorse attribuitegli per singole linee di azione al fine di ricevere assistenza tecnica. A questa possibilità, dettagliata nei PO, si aggiunge il classico capitolo per AT. L'aspetto che potrebbe avere dei risvolti positivi, certamente verificandoli più avanti, è il reclutamento di consulenti o di servizi in maniera più dettagliata per specifiche attività e competenza, per le quali sarà forse più semplice verificarne e valutarne l'apporto.

Bibliografia

Acemoglu D., Robinson J., *Perché le nazioni falliscono. Le origini di prosperità, potenza e povertà, il Saggiatore*, 2013.

Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, III edizione, 2020.

Agodi M., Consoli T., Pennisi C., Scuderei M., *Il diritto delle burocrazie, il welfare di cui non si parla*, Giuffrè, Milano, 2001.

Allen D., "Cohesion and Structural Adjustment" in Wallace H., Wallace W., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 209–233

Anderson J., "Skeptical reflections on a Europe of the regions: Britain, Germany, and the ERDF", *Journal of Public Policy*, 10, 1990, pp.4177.

Bache I., "Europeanisation and Partnership. Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer", in *Queen's Paper on Europeanisation*, n. 8, 2000.

Bache I., *Europeanization and Multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield, New York, 2008.

Bache I., *Multi-level governance and European Union Regional Policy*, Bache I., Flinders M. (edited by), *Multi- level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Bache I., *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998.

Bachtler J., Begg I., Charles D., Polverari L. (edited by), *EU Cohesion Policy. What does it achieve?*, Rowman & Littlefield, London, 2016.

Bachtler J., Ferry M., *Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal-Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy*, in Regional Studies, 2015, pp. 1258-1273

Bachtler J., McMaster I., "EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states", in *Environment and Planning*, 2008, pp. 398- 427.

Bachtler J., Mendez C., "Who governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the reforms of the Structural Funds", in *Journal of Common Market Studies*, 2007, pp. 535-564.

Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Farnah, Ashgate, 2013.

Bachtler J., Polverari L., *Research for REGI Committee. Building Blocks for a Future Cohesion Policy. First Reflections*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2017.

Bachtler, J., & Ferry, M., "Conditionalities and the performance of European Structural Funds: A principal–agent analysis of control mechanisms in European Union Cohesion Policy", in *Regional Studies*, 2015, 49(8), 1258–1273.

Bachtler, J., Begg I., Macchiarelli C., Mendez C., *European economic governance and Cohesion Policy* study for the European Parliament, Brussels: Publications Office, 2014.

Bachtler, J., Mendez, C., & Oraže, H., *From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in Cohesion Policy*, "European Planning Studies", 2014, 22(4), 735–757.

Bailey D., De Propris L., *The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, pp. 408-428.

Baldwin R., Martin P., Henderson V., Thisse J., "Agglomeration and Regional Growth", In *Handbook of Regional and Urban Economics. Volume 4. Cities and Geography*, Amsterdam: Elsevier B.V., 2004, pp. 2671-2712.

Barbero J., Christensen M., Conte A., Lecca P., Rogriduez-Pose A., Salotti S.., "Improving the Governement Quality in the Regions of the EU and its System-wide Benefits for Cohesion Policy", *in Journal of Common Market Studies*, 2022, pp. 1-20.

Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels, European Commission, 2009.

Barry F., "Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries", *Journal of Common Market Studies*, 41, (5), 2003, p 897 - 921.

Barry F., Begg I., "EMU and Cohesion - Introduction", *Journal of Common Market Studies*, 41, (5), 2003, p781 - 796.

Bartolini, S. *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

Barucci P., *Mezzogiorno e intermediazione «impropria»*, Bologna, Il Mulino, 2008.

Batchtler and al. "Administrative capacity bulding and EU cohesion policy: literature review", European Policies Research Centre, 2015.

Baun M., Marek D., *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave, London, 2014.

Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M., "Absorptive capacity and the growth and investment Effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects", in *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013, 5(4), 29–77.

Beckfield J., "European Integration and Income Inequality", *American Sociological Review* 71(6), 2006, pp. 964–85.

Beckfield J., "Remapping Inequality in Europe: The Net Effect of Regional Integration on Total Income Inequality in the European Union", *International Journal of Comparative Sociology*, 2009. 50 (5-6), pp. 486-509.

Beckfield J., "The End of Inequality in Europe?", *Current History*, 2013 (March), pp. 94-99.

Beckfield J., *Unequal Europe: Regional Integration and the Rise of European Inequality*, Oxford University Press, 2019

Begg I., "Cohesion or confusion: a policy searching for objectives", in *European Integration*, 2010,

Begg I., "Complementing EMU: rethinking cohesion policy", *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (1), 2003, pp. 161–179.

Begg I., Macchiarelli C., Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., *European economic governance and cohesion policy*, Study requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, 2014.

Begg I., Mayes D., *A New Strategy for Social and Economic Cohesion After 1992*, European Parliament, Regional policy and transport series 19, 1991.

Berger-Schmitt R., *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*, EuReporting Working Paper no. 14, Centre for Survey Research and Methodology, 2000.

Boldrin, M. and F. Canova, 'Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies', *Economic Policy*, 16 (32), 2001, pp.205–253.

Boxenbaum E., Jonsson S., "Isomorphism, diffusion and decoupling: concept evolution and theoretical challenges", in Greenwoord, Oliver C., Lawernce T., Meyer R. (editeb by), *The Sage handbook of organizational Institutionalism*, Sage publications ltd, 2017, pp. 77-101.

Boyle J.R., *Conditional leadership: the European Commission and European regional policy*. Lexington Books, 2006.

Bradley J., Morgenroth E., A study of the macro-economic impact of the reform of the EU Cohesion Policy, Dublin: the Economic and Social Research Institute, 2004.

Braun J., *Regional policies and European integration*, Palgrave, 2018.

Bullman U., "The Politics of the third level", in Jeffery C. (edited by), *The Regional Dimension of the European Union: Toward a Third Level in Europe?*, Routledge, London, 1997.

Butler Michael J. R.and Ewan Ferlie, *Developing Absorptive Capacity Theory for Public Service Organizations: Emerging UK Empirical Evidence*, British Journal of Management, Vol. 31, 344–364 (2020).

Buzzacchi C., "Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale", in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, Bologna, 2001.

Camagni R., Capello R., "Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis", *Regional Science Policy and Practice*, 7 (1), 2015, pp. 25–47.

Camera dei deputati, *La politica di coesione in Italia*, 14 marzo 2023.

Camera dei Deputati, *Le risorse per le aree sottoutilizzate nella manovra 2014- 2016*, Roma, Servizio Studi, 2014.

Campbell J., *Institutional change and Globalization*,Princeton University Press, 2004.

Campbell John L., "How Can Economic Sociology Affect Public Discourse?", *Accounts* 4:1–3, 2003.

Carley S., Nicholson-Crotty S., Fisher E.J., "Capacity guidance, and the implementation of the American Recovery and Reinvestment Act", in *Public administration Review*, 2015, 75 (1), 113-125.

Cassese S., *Amministrare la Nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Mondadori, 2023.

Castells M., Bouin O*., Europe's Crises*, Cambridge, Polity press, 2017.

Celi G., Ginzburg A., Guarascio D., Simonazzi A., *Una Unione Divisa. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Il Mulino, 2020.

Centurelli G., "Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza e il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 2-3, giugno-settembre 2021, pp. 651-666.

Centurelli G., "I Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*"*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2019, pp. 995-1019.

Checkel J., Katzenstein P., *European Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Chevalier J., Lochak D., "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *Revue française d'administration publique*, 1982, no 24, p. 53-94.

Chiti M.P., Greco G., (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, Giuffré, 2007.

Christiansen T., Jørgensen K., Wiener A., "*The Social Construction of Europe"*, in Journal of European Public policy 6(4), 2001, pp. 528-544.

Clark T., Kipping M., (edited by) *Oxford handbook for management consulting;* Oxford, 2012.

Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea, una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli, 2011.

Commissione Europea, *Commenti della Commissione europea in merito alla proposta di Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020*, Rif. Ares(2014)2275929, 2014.

Commissione europea, *Manuale di semplificazione: 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*, Bruxelles, giugno 2018.

Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W., "European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions", in *Regional Studies*, 2018, pp. 1-12.

Coppola G., *Il corretto utilizzo delle risorse del PNRR: i parametri di verifica nazionali e comunitari ed il coordinamento con la Corte dei conti europea nel sistema complessivo delle politiche di coesione*, in "Rivista della Corte dei conti", n..3/2022.

Corte dei conti europea, *Assicurare la performance nel settore della coesione*, documento di riflessione, giugno 2019.

Corte dei conti europea, *Consulenti esterni presso la Commissione europea. Una gestione migliorabile*, Relazione speciale 17/2022, 30 giugno 2022.

Corte dei conti europea, *I finanziamenti dell'UE a titolo della Politica di coesione del Dispositivo per la ripresa e resilienza*, analisi 1/2023.

Corte dei conti europea, special report "Tackling fraud in EU cohesion spending: managing authorities need to strengthen detection, response and coordination", n 6, 2019.

Corte dei Conti, Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei fondi europei, approvata con Delibera n. 1/2023 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali

Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, relazione speciale, "Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei, deliberazione 13/2023.

Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della regione siciliana esercizio 2017*, Sintesi, 20 luglio, 2018

Crescenzi, R., Giua M., "The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?", in *Environment and Planning* A, 2016, 48(11).

Currall J., «Le Fonds Européen Développement Régional des orgines jusqu'à l'Acte Unique Européen », in *Cahiers de Droit Européen*, 1988, p. 39.

Currall J., «Le Fonds Européen Développement Régional des orgines jusqu'à l'Acte Unique Européen », in *Cahiers de Droit Européen*, 1988.

Darvas Z., Collin A., Mazza J., Midoes C., *Effectivennes of cohesion policy: learning from the project characteristics that produce the best results*, Study requested by the Cont Committee, European Parliament, 2019.

Darvas Z., Wolff G. B., *The EU's Multiannual financial framework and some implications for CESEE countries*, Focus on European economic integration Q3/18, Bruegel, 2018.

Darvas, Z., Leandro, A.,*The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*, Brussels, 2015.

De Grauwe P., "The Eurozone as a morality play", Intereconomics: *Review of European Economic Polic*y, 2011, vol. 46, issue 5, pp. 230-231.

De Grauwe P., *Economia dell'Unione monetaria*, decima edizione, Il mulino, 2016.

De Sousa L., "Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis", in *Journal of European Integration*, 2013, pp. 669-687.

De Witte B., "The Reform of the European Regional Development Fund", in *Common Market Law Review*, 1986, p. 422;

De Witte B., "The Reform of the European Regional Development Fund", in *Common Market Law Review*, 1986.

Dehousse R. (edited by), *Politiques européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

Dehousse R., The Open Method of Coordination: a new policy paradigm?, Les Cahiers européens de Sciences Po, no. 3., 2003.

Del Bo C.F., Sirtori E., "Additionality and regional public finance. Evidence from Italy", in *Environment and Planning*, 2015, pp. 855-878.

Delanty G., *Formations of European Modernity, A Historical and Political Sociology of Europe*, second edition, Palgrave Macmillan, 2013.

Delors J., "Report on economic and monetary union in the European Community", Council of Ministers, Brussels, 1989.

Deneault A.,*Governance. Il management totalitario*, Neri Pozza editore, 2013.

Diez T., "Speaking "Europe": the politics of integration discourse", *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 598–613.

Domorenok E., Righettini M.S., "Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia", Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 2, Agosto 2012, pp. 253-283

Drevet F., *Histoire de la Politique Régionale de l'Union Européenne*, Belin, Paris, 2008

Dupont V., Martin P., "Subsidies to poor regions and inequalities: some unpleasant arithmetic", *Journal of Economic Geography*, 6 (2), 2006, pp. 223–240.

Easton D., *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York: Knopf, 1953.

Eder K., "The European Public Sphere", In Delanty G., *Handbook of Contemporary European Social Theory*. London: Routledge, 2006.

Eder K., Giesen B., *European Citizenship: National Legacies and Transnational Projects*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Ederveen et al., Fertile "Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", in *International review of social sciences*, 2006, vol. 59, issue 1., pp. 17-42.

Eriksen E. O., "Reflexive Integration: A Perspective on the Transformation of Europe", in Delanty G., Turner S., *Routledge International Handbook of Social and Political Theory*. London, Routledge, 2009.

European Commission, Commission Staff Working Document: Ex post Evaluation of the ERdf and Cohesion Fund 2007-13, Brussels, 19 settembre 2016, SWD(2016) 318 final.

European Commission, *Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report*, (2017) 132 final.

European Commission, Esf *Support to Administrative Modernisation. Background Paper for Discussion – Draft*, DG Employment, Social Affairs & Inclusion, 2017.

European Commission, *Good Governance for Cohesion Policy – Administrative Capacity Building*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

European Court of Auditors, *Implementing Cohesion Policy: Comparatively Low Costs, but Insufficient Information to Assess Simplification Savings*, Special Report No. 07/2020, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020.

European Policies Research Centre (EPRC), *The use of technical assistance for administrative capacity building in the 2014-2020 period*, May 2020.

Fabbrini F., *La nuova governance economica europea post-pandemia*, Research paper, in «Centro studi sul federalismo», febbraio 2021.

Fabbrini S. (a cura di), L'Europeizzazione dell'Italia, Laterza, Roma-Bari, 2003.

Farole T., Rodriguez-Pose A., Storper M., "Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions", *Journal of Common Market Studies*, 49 (5), 2011, pp.1089–1111.

Favell A., Guiraudon V., *Sociology of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011.

Favell A., Zimmermann A., "Public sphere, political field or governmentality? Mapping the new political sociology of European Union", Paper presented at the European Sociological Association conference, Lisbon, September 2009.

Fazekas, M., & Czibik, A., "Measuring regional quality of government: The public spending quality index based on government contracting data", in *Regional Studie*s, 2021, 55(8), 1459–1472.

Felice E., *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Ferrer J. N., *Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU*, CEPS, No 2020-18/July 2020.

Ferrera, M.,*The Boundaries of Welfare; European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Ferry M., L. Polverari, *Research for* REgi *Committee – Control and Simplification of Procedures within* Esif, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018;

Fligstein N., *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Fligstein N., Merand F., "Globalization or Europeanization? Evidence on the European economy since 1980", *Acta Sociologica*, 45, 2002, pp. 7-22.

Foucault M., *Sécurité, territoires, population*, Paris, Gallimard, 2004.

Fukuyama F., *State Building. Governance and World Order in the Twenty-first Century*, *Profile books*, 2005.

Funck B., Pizzati L., *European integration, regional policy and growth*, The World Bank, Washington D.C., 2003.

Furlong P., Cox A., *The European Union at the Crossroads*, London: Earls gate Press, 1995.

Gallino L., "Il modello sociale europeo e l'unità della Ue", *Quaderni di Sociologia*, 59, 2012, pp. 15-26.

Garnero A., Milio S., *L'Unione divisa. Convergere per crescere insieme in Europa*, Il Mulino, 2014.

Gerbaudo P., *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, nottetempo, 2022.

Gilbert M., *Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003, p. 123.

Graziano P., Vink. M., Europeanization: New Research Agendas, Palgrave Macmillan, 2007.

Grimmel A., *The Crisis of the European Union. Challenges, Analyses, Solutions*, Routledge, 2018.

Haas E. B., *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic forces 1950-1957*, University of Notre Dame Press, 2004.

Habermas J., *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge, Polity, 2012.

Hagelstam, K., C. Dias, J. Angerer, A. Zoppè, T*he European Semester for economic policy coordination: A reflection paper*, Brussels, October 2019.

Hagelstam, K., C. Dias, J. Angerer, A. Zoppè, T*he European Semester for economic policy coordination: A reflection paper*, Brussels, October 2019.

Hagemann, C., "How politics matters for EU funds' absorption problems – A fuzzy-set analysis", in *Journal of European Public Policy*, 2019, 26(2), 188–206.

Hall P., Soskice D., *Varieties of Capitalism: The Institutional Sources of Economic Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Hall R., Smith A., Tsoukalis L., *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

Hannequart A., *Economic and social cohesion in Europe: A new objective for integration*, Routledge, London, 1992.

Hix S., Hoyland B., *The Political System of the EU*, Basingstoke, Palgrave, 2011.

Hood, C., "A public management for all seasons", *Public Administration*, 69(1), pp. 3–19.

Hood, C., "The new public management in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 1995, 20(2-3), pp. 93–109.

Hooghe L., "EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36 No. 4, 1998, pp. 457-477.

Hooghe L., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Hooghe L., Marks G. (2019) Grand theories of European integration in the twenty-first century, Journal of European Public Policy, 26:8, 1113-1133

Hooghe L., Marks G., "A Postfuncionalist Theory Of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", in *British Journal of Political Science*, vol. 39 issue 1, 2009, pp. 1-23.

Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001.

Huguenot-Noël R., *Cash for Reforms' in the EU after the RRF: Can Cohesion benefit?,* Final report August 2023.

Ismeri Europa, *Il Programma operativo nazionale Governance e capacità istituzionale*, rapporto di valutazione finale,2022.

Ismeri Europa, *Inquadramento strategico del tema della capacità amministrativa in Italia nell'ambito d'azione dell'OT11*, marzo 2023

Ismeri Europa, *La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014-2020 - Volume 1*, Commissione europea, DG Occupazione, 2016.

Ismeri Europa, *Report on the Administrative Capacity of Italian ERDF Operational Programmes: The Experience of ARPs*, Maggio 2020.

Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE, *Bollettino di monitoraggio delle Politiche di coesione (programmazioni 2021-2027 e 2014-2020)* al 31 ottobre 2023.

Istat, *La Politica di coesione e il Mezzogiorno vent'anni di mancata convergenza*, focus statistiche, 13 giugno 2023

Iuzzolino G., Pellegrini G., Viesti G., *Convergence among Italian Regions, 1861-2011*, Banca d'Italia, October 2011

Jenson J., *Defining and Measuring Social Cohesion*, United Nations Research Institute for Social Development, 2010.

Jepperson R., Meyer J., *Institutional theory. The Cultural Construction of Organizations, States and Identities*, Cambridge University Press, 2021.

Jestl St., Maucorps A., Römisch R., *The Effects of the EU Cohesion Policy on Regional Economic Growth: Using Structural Equation Modelling for Impact Assessment*, wiiw Working Paper No. 185, August 2020.

Jestl St., Maucorps A., Römisch R., *The Effects of the EU Cohesion Policy on Regional Economic Growth: Using Structural Equation Modelling for Impact Assessment*, wiiw Working Paper No. 185, August 2020.

Joerges C., Rodl F., "Social Market Economy as Europe's Social Model?", EUI Working Paper Law, No. 2004/8.

Jones E., Menon A., Weatherill S. (edited by), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Juncker J.C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., "Completing Europe's Economic and Monetary Union", European Commission, Brussels, 22 June 2015.

Keating M., Laughlin J.,*The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, 1997; J. Paraskevopoulos C., *Interpreting Convergence in the European Union*, London: Palgrave, 2001.

Kersan-Škabić, I., & Tijanić, L. "Regional absorption capacity of EU funds". *Economic Research*, 2017, 30(1), 1191–1208.

King D., Le Gales P. (edited by) "Conceptualiser l'État contemporain" , *Revue française de sociologie*, 2011, numéro spécial vol. 52, no 3.

Kingdon J., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 1984.

Kramer E., *Conséquences et implications concrètes du Traité de Lisbonne sur la Politique de Cohésion, Bruxelle*s, Parlement Européen, avril 2010.

Kramer E., *Conséquences et implications concrètes du Traité de Lisbonne sur la Politique de Cohésion*, Bruxelles, Parlement Européen, avril 2010.

Krugman P., "The new economic geography: now middle-aged", *Regional Studies*, 45 (1), 2011.

Ladeur K., "The Evolution of General Administrative Law and the Emergence of Postmodern Administrative Law*",* in *Comparative research in law & political economy,* no 16/2011.

Ladeur K., *Public Governance in the Age of Globalization*, Ashgate, 2004.

Lapsley I, Oldfield R., *Transforming the public sector: management consultants as agents of change*, in "European Accounting Review", 2021, 10:3, 523-543.

Lascoumes P., Le Gales P, *Gli strumenti per governare,* Mondadori, 2009.

Lascoumes P., Le Gales P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2018.

Leonardi R., *Cohesion policy in the European Union, the Building of Europe*, Palgrave, London 2005.

Leonardi R., *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, MacMillian, London, 1995.

Leonardi R., Nanetti R., *Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*. London and New York: Pinter and Columbia University Press, 1990.

Lipsky M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services,* New York,Russell Sage, 1980.

Lodge M., Wegrich K., *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford, 2014.

Lowi T., "Four arenas of policy, politics and choice", *Public Administration Review*, 32 (4), 1972, pp. 298–310; Wilson, J. Q., *Political Organizations*, New York: Basic Books, 1973.

Luhmann N., *Organizzazione e decisione*, Mondadori, 2005.

Majone G., *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.

Majone G., *Rethinking the Union of Europe Post-crisis*, Cambridge University Press, 2014.

Manzella G, *Europa e "Sviluppo armonioso". La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al* Next Generation EU, Svimez, Il Mulino, 2022.

Manzella G., "Alle origini della politica regionale europea", *in Rivista giuridica del Mezzogiorno,* n. 1, 2008, pp. 91-121.

Manzella G., "I primi passi della politica regionale europea (1969-1984)", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2008 giugno.

Manzella G., "La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2008, pp. 1085-1129.

Manzella G., "Riformare la politica regionale negli anni Settanta: ragioni, sfide, esiti. Intervista a Luciano Cafagna", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, p.1165-1172.

Manzella G., Mendez C., *The Turing Points of EU Cohesion Policy*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2009, p. 6.

Manzella G., *Una Politica Influente: vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2011.

March J., *Decisioni e organizzazioni*, il Mulino, 1993.

March J., Olsen J., *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

March J., Simon H., *Teoria dell'organizzazione*, Etas, 2003.

Marks G., "A Third Lens: Comparing European Integration and State Building*",* in Klausen Y., Tilly L., *European Integration in Social and Historical Perspective, 1850 to the Present,* Rowman & Littlefield Publishers, 1997, 23-43.

Marks G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in Cafruny A., Rosenthal G. (edited by), *The State of the European Community vol.2: The Maastricht debates and beyond*, Lynne Rienner, Boulder, 1993.

Martin P., "The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence." *Cahiers BEI* 5, no. 2, June 30, 2000, pp. 69–79.

Martin R. C., "Technical Assistance: The Problem of Implementation", *Public Administration Review*, Autumn, 1952, Vol. 12, No. 4: 258-266.

Martinelli F., "Le Politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi a confronto", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022, pp. 15-71.

Martinelli F., "Le Politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi a confronto", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022, pp. 15-71.

Martins R, Mawson J., "The Evolution of EEC Regional Policy: Cosmetics or Major Surgery?", *Local Government Studies*, 6(4, 1980, pp. 29–56.

Marzinotto B., *The growth effects of EU cohesion policy: A meta-analysis*. Working Paper 2012/14. Bruegel, 2018.

Mazzeo Rinaldi F., *il Monitoraggio per la valutazione. concetti, metodi e strumenti*, Associazione italiana di valutazione, Franco Angeli, 2012.

Mazzucato M., Collington R., *Il grande imbroglio, come le società di consulenza indeboliscono le impresi, infantilizzano i governi e distorcono l'economia*, Laterza, ottobre 2023.

Mazzucato M., Rainer Kattel, Giulio Quaggiotto and Milica Begovic, *Covid-19 And The Need For Dynamic State Capabilities:An International Comparison*, Development future series working papers, UNDP global policy network, April 2021.

McCann P., "Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from UK", in *Regional studies*, volume 54, 2020, pp. 256-267.

Mckenna D., *The world's newest profession: management consulting in the Twentieth Century,* Cambridge university press, 2006.

McMaster I., Van der Zwet A., *Macro-regions and the EU: the role of cohesion policy*, in Ganzle S., Kern K. (edited by), *A Macroregional Europe in the Making? Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Palgrave, London, 2016.

Medeiros, E., Territorial Cohesion: An EU concept, *European Journal of Spatial Development*, 60, 2016.

Mendez C. Bachtler J., "The quality of goverment and administrative performance: explaining Cohesion policy compliance, absorption and achievements across EU regions", in *Regional studies*, 2022

Mendez C., "Clouds, clocks and policy dynamics: a path-(inter)dependent analysis of EU cohesion policy". *Policy and Politics*, 40(2), 2012, pp. 153–70.

Mendez C., "The Lisbonization of EU Cohesion Policy: a successful case of experimentalist governance?", in *European Planning Studies*, 2011, pp. 519-537.

Metis G., *Co-financing Salaries, Bonuses, Top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*, Final Report prepared for DG Regional and Urban Policy, European Commission, 2014.

Meyer, J. W., Rowan, B., "Institutional organizations: Formal structure as mtyh and ceremony", in *American Journal of Sociology*, 1977, 83, pp. 340-363.

Meyer, J. W., Rowan, B., "Institutional organizations: Formal structure as mtyh and ceremony", in *American Journal of Sociology*, 1977, 83, pp. 340-363.

Milio S., "Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural funds implementation in southern Italy", in *Regional Studies*, 41, 4, 429-442, 2007.

Milward A., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1982.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Piano di rafforzamento amministrativo*, fase II, versione del 28 settembre 2018.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Piano di rafforzamento amministrativo per il PON infrastrutture e reti 2014-2020*, 2015.

Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e PNNR, *Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020*, 15 febbraio 2023.

Mohl P., *Empirical evidence on the macroeconomic effects of EU cohesion policy*, Springer, 2013.

Moll W., *The economics of European integration: theory, practice, policy*, Aldershot, UK: Ashgate, 1997.

Molle W., *Cohesion and Growth: The Theory and Practice of European Policy Making*, London: Routledge, 2015.

Molle W., *European cohesion policy*, Routledge, London, 2007.

Monti M., *Una Nuova Strategia per il Mercato Unico al Servizio dell'Economica e della Società Europea*, Rapporto al Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso, 9 maggio 2010.

Moravcisk A, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell university press, 1998.

Moravcsik A., “Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community”, *International Organization,* winter 1991, pp. 19-56.

Moravcsik A., “Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, pp. 473–524;

Moravcsik, A. and Schimmelfennig, F. “Liberal Intergovernmentalism”, in Antje Wiener, Tanja Börzel and Thomas Risse (edited by) *European Integration Theory*, Ithaca, Cornell University Press, 2019, pp. 67-87.

Mortensen J., *Improving Economic and Social Cohesion in the European* Community, London: Macmillan, 1994.

Mulder, J., “(Re) Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market”, *Utrecht Law Review*, 15(2), 2019, pp.16–31.

Muringani, J., Dahl Fitjar, R., & Rodríguez-Pose, A., “Decentralisation, quality of government and economic growth in the regions of the EU”, *Revista de Economía Mundial*, 2019, 51, 25–50.

Musgrave R., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill: New York, 1959.

Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Duckworth, 1957

NEI *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Final Report*. NEI Regional and Urban Development, Rotterdam, 2002.

Natalini A., *Capacity builiding. Come far passare le riforme degli altri*, Carocci editore, 2010

Norbert V., *Regional Policy: A European Approach*, Aldershot: Ashgate, 1999. (forse biblio unibo)

OECD, R*ecommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*, March 2014.

OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2020.

Offe C., “Can the European Model of “Social Capitalism” Survive European Integration?”, *The Journal of Political Philosophy*, *11*(4), 2003, pp. 437–469.

Olsen J. P., The Many Faces of Europeanization, in Journal of Common Market Studies, vol. 40 (5), 2002, pp. 921-952.

Olsen J., *Democratic Accountability, Political Order, and Change. Exploring accountability process in an Era of European transformation*, Oxford University Press, 2017.

Olsen J., *Europe in Search of Political Order: An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*, Oxford university press, 2007.

Outhwaite W., *Contemporary Europe*. London: Routledge, 2016

Outhwaite W., *Critical Theory and Contemporary Society*. New York: Continuum, 2012.

Outhwaite W., *European Society*. Cambridge: Polity, 2008.

Padoa Schioppa T. (a cura di), *Efficienza, Stabilità ed Equità: Una Strategia per l’Evoluzione del Sistema Economico della Comunità Europea*, Il Mulino, Bologna, 1987.

Pellegrini G., Tortorella W. (a cura di), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n.11, Ufficio valutazione e impatto, Senato della Repubblica, 2018.

Pellegrini, G., "Convergence and growth among Italian regions: How important is policy?", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2016, pp. 227–244.

Pellegrini, G., F. Terribile, O. Tarola, T. Muccigrosso and F. Busillo, **"**Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach". In: *Papers in Regional Science* 92(1). 217–234, 2013.

Pennisi C., *Istituzioni e cultura giuridica. I procedimenti come strutture di comunicazione*. Giappichelli editore, Torino, 1998.

Pennisi C., Prina F., Quiroz Vitale M., Raiteri M., (a cura di), Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica, Maggioli editore, 2018.

Peters B., "Agenda-setting in the European Union", in Richardson J., *European Union. Power and Policy-making*, London and New York: Routledge, 2001.

Piattoni S., Polverari L. (edited by), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016.

Piattoni S., Schonlau J., *Shaping Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham, Northampton, 2015.

Pichierri A., "Social Cohesion and Economic Competitiveness: Tools for Analysing the European Model", *European Journal of Social Theory*, *16*(1), 2014, pp. 85–100.

Pierson P., "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", in *American Political Science Review*, vol. 94 (2), June 2000, pp. 251-67.

Pinho, C., C. Varum and M. Antunes, **"**Structural funds and European regional growth: Comparison of effects among different programming periods." In: *European Planning Studies* 23(7). 1302–1326, 2015.

Pisani-Ferry J., *The known unknows and the unknown unkonws of the Emu*, Bruegel Policy Contribution 2012/18.

Pocar F. e Baruffi M. (a cura di), *Commentario Breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, II ed., 2014.

Pollack M., "Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy" in C. Rhodes and S. Mazey *The State of the European Union*, Vol. 3, London, Longman, 1995, pp. 361–390.

Pollack M., "Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy" in Rhodes C., Mazey S. *The State of the European Union*, Vol. 3, London: Longman, 1995, pp. 361–390

Pollack M., "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht", in *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 38, issue 3, pp. 519-538.

Pollack M., "The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union", in Sandholtz W., Stone Sweet A., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998.

Polverari L, “La capacità amministrativa in Italia: Sfide, opportunità e prospettive”, in *Quaderni SVIMEZ* , novembre 2020.

Polverari L., “La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un’agenda di ricerca a servizio del policymaking”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 3-4, settembre 2020.

Polverari, L., *Italy at 150: still a divided society - has the italian state given up on the Mezzogiorno*?, Paper presented at APSA Annual Conference 2011, Seattle, United States, 2011.

Powell W., DiMaggio P., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991.

Preda D. (a cura di), *Per una Costituzione Federale dell’Europa: lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da Paul H. Spaak,* 1952-1953, Cedam, Padova, 1996.

Princen S., “Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research”, *Journal of European Public Policy*, 14(1), 2007, pp. 21–38.

Prota F, Viesti G., *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l’intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Provenzano G., *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell’attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2012.

Radaelli C., “Come si formano le politiche pubbliche europee”, in *Stato e Mercato*, il Mulino, agosto 1998, No. 53 (2), pp. 203-229.

Radaelli C., “Europeanisation, Policy Learning and New Modes of Governance in the EU”, in Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, vol. 10 (3), 2008, pp. 239-254.

Regione siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase della Regione Siciliana*, versione 31.12.2018.

Regione siciliana, Piano di rafforzamento amministrativo (PRA), FESR e FSE, settembre 2016.

Risse T., *A Community of European? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

Roche M., *Exploring the Sociology of Europe*. London: Sage, 2010.

Rodriguez-Pose A., *Dynamics of Regional Growth in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

Rodriguez-Pose A., Storper M., “Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions”, *Journal of Common Market Studies*, 49 (5), 2011, pp.1089–1111.

Rodriguez-Pose A., *The European Union: Economy, Society and Polity*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

Rodriguez-Pose e Garcilazo, “Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”, in *Regional studies*, vol. 49, issue 8, 2015, pp. 1274-1290.

Rodriguez-Pose, A., "Do institutions matter for regional development?" *Regional Studies*, 2013, 47(7), 1034–1047.

Rodriguez-Pose, A., & Di Cataldo, M., "Quality of government and innovative performance in the regions of Europe", in *Journal of Economic Geography*, 2015, 15(4).

Rodriguez-Pose, A., & Ketterer, T. "Institutional change and the development of lagging regions in Europe", in *Regional Studies*, 2020, 54(7), 974–986.

Sacco E., "Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno,* vol. 36, n. 2, 2022, pp. 427-456.

Sacher M., "Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link between EU Cohesion Policy and Economic Governance", in *Journal of Contemporary European Research*, 2019, pp. 179-193.

Salvemini M.T., Bassanini F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010.

Sapienza R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Sapir A.,'Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?', *Policy Contribution* 2020/18, Bruegel, 2020.

Saravalle A., *An Introduction to the Law of Economic and Monetary Union*, Edward Elgard, 2021.

Sassatelli M., *Becoming Europeans: Cultural Identity and Cultural Politics*. London: Palgrave, 2009.

Saurugger S., Radaelli C., "The Europeanization of Public Policies: Introduction", in Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, vol. 10 (3), 2008, pp. 213-219.

Scharpf F., "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", in Rhodes M., Meny Y., *The Future of European Welfare States*, London, Palgrave, 1998.

Scharpf F., *Governing Europe*, Oxford University Press, 1999.

Schimmelfennig F., "The Community trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union", *International Organization*, 55 (1), 2001, pp. 47–80.

Schmitter P., "Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism", in *Journal of European Public Policy*, vol. 12, 2005, pp. 255-272.

Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo per i Piani di rafforzamento amministrativo, *Linee guida per la redazione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) II fase*, 13 giugno 2017.

Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA, Rapporto di Sintesi*, Settembre 2018.

Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo per i Piani di rafforzamento amministrativo, *Linee guida per la definizione del PRA*, 11 luglio 2014.

Skocpol T. "State Formation and Social Policy in the United States", in *American Behavioral Scientist*, 1992; vol. 35 (4/5), pp. 559-584.

Smyrl M., “Does European Community Regional Policy Empower the Regions?”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10(3), 1997, pp. 287–309.

Smyrl M., “When (and how) do the Commission’s preferences matter?”, *Journal of Common Market Studies*, 36 (1),1998, pp. 79–100.

Solow R.M., “A contribution to the theory of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 1956 pp. 65–94

Spallone R., “La concentrazione della spesa nella programmazione comunitaria. Il trade-off tra qualità e quantità negli interventi nelle Regioni del Mezzogiorno”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 1, marzo 2020.

Steiner R., Kaiser C., Reichmuth L., *Consulting for the Public Sector in Europe*, in Ongaro E., Van Thiel S. (edited by), *The Palgrave Hanbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2018, pp. 475-495.

Steinmo S., Thelen K., (edited by), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press,1992.

Stilianos A., *The Dilemma of Regional Policy, Increasing ‘Efficiency’ or Improving ‘Equity’*?, Palgrave, 2018.

Streeck W., “How to Study Capitalism”, *European Journal of Sociology, 53*(1), 2012.

Streeck W., “The Crisis of Democratic Capitalism”, *New Left Review, 71*, 2011.

Streeck W., *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London, 2014.

Surubaru N., “Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13”, in *Regional Studies*, 2017, 51(6), 844–856.

Talbot R., ‘The European Community’s Regional Fund’. *Progress in Planning*, 8, 1977, pp.183–281.

Terracciano B., Graziano P., “EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions”, in *Regional & Federal Studies*, 2016, pp. 293-320.

Terracciano, B., & Graziano, P. R., “EU Cohesion Policy implementation and administrative capacities: Insights from Italian regions”, *Regional & Federal Studies*, 2016, 26(3), 293–320.

Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E., A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in Eu28, Report to the European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2017

Tiganasu, R., Incaltarau, C., & Pascariu, G. C. “Administrative capacity, Structural Funds absorption and development. Evidence from Central and Eastern European countries”, *Romanian Journal of European Affairs*, 2018, 18(1), 39–59.

Tilly C., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

Tokarski P., Verhelst S., *Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added Value or Unnecessary Burden?*, Europen Policy Brief n. 13, Egmont Institute, 2012.

Tömmel I., “Transformation of governance: the European Commission’s strategy for creating a “Europe of the Regions”, *Regional and Federal Studies*, 8 (2), 1998, pp. 52–80;

Tomova, M., Rezessy, A., Lenkowski, A. & Maincent, E., *EU governance and EU funds. testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework*, Economic Papers 510, DG ECFIN, European Commission, 2013.

Tosun, J., “Absorption of regional funds: A comparative analysis”, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, 52(2), 371–38.

Trenz H. J., Eder K., “the Democratizing Dynamics of a European Public Sphere: Towards a Theory of Democratic Functionalism”, *European Journal of Social Theory*, *7*(1), 2004, pp. 5–25;

Trigilia C., *Economic Sociology: State, Market and Society in Modern Capitalism*, John Wiley and Sons Ltd, 2002.

Trigilia C., *Non c’è Nord senza Sud. Perché la crescita dell’Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Tripier P., “Preface”, in Boussard V., Maugeri S., *Du politque dans les organisations, Sociologies des dispositifs de gestion*, l’Harmattan, 2003.

Varsori A., “European Regional Policy: The foundations of solidarity” in Dumuolin M. (a cura di), *The European Commission* 1958-1972.

Varsori A., *La Cenerentola d’Europa. L’Italia e l’integrazione europea dal 1946 a oggi*, Rubettino, 2009.

Varsori A., Mechi L., “At the origins of the European Structural Policy: The Community’s Social and Regional Policies from the late 1960s to the Mid-1970s”, in Van Der Hast J. (edited by), *Beyond the customs Union: The European Community’s quest for deepening, widening and completion, 1969.1975*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

Viesti G., *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, 2021.

Viesti G., Luongo P., *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall’esperienza italiana*, 2014.

Viesti G., Prota F., *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Viță V., *Research for REGI Committee. Conditionalities in Cohesion Policy*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018.

Wallace H., “The Establishment of the Regional Development Fund: Common Policy or Pork Barrel?” in Wallace H., Wallace W., Webb C., *Policy-Making in the European Communities*. London: John Wiley & Sons, 1977;

Weissenbacher *R., the Core-periphery divide in the European Union, a dependency perspective*, 2019.

Wickham J., *Unequal Europe. Social divisions and social cohesion in an old continent*, Routledge, 2016.

Wiener A., Borzel T., Risse T., (edited by) *European integration theory*, 3rd edition, Oxford University Press, 2019.

Wiener A., Diez T., *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Wieser T., *What Role for the European Semester in the recovery plan?*, Study requested by the ECON Committee, European Parliament, October 2020.

Wilson G. (2007) Knowledge, innovation and re-inventing technical assistance for development. *Progress in Development Studies,* 7, 3 pp. 183–99 .

Wostner P., e S. Slander, *The effectiveness of* eu *Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Addictional?*, European Policy Research Paper, Glasgow, n. 69, 2009.

Wu X., Ramesh M., Howlett M., *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*, in Policy and Society 34 (2015), pp. 165-171.

Zurn M., Jorges C., *Law and Governance in Postnational Europe*, Cambridge University press, 2005.