diritto internazionale
giurisprudenza catania

**Giuseppe Asaro**

# La politica europea di coesione economica, sociale e territoriale. Rapporto Coesione & Diritto 2016

**2017-1.6**

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile*,
*Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di marzo 2017

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585
**Cattedra di Diritto Internazionale**
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Pubblichiamo volentieri il rapporto Coesione & Diritto 2016 sulla Politica europea di coesione economica, sociale e territoriale, interamente redatto da Giuseppe Asaro.

Coesione & Diritto è un centro studi costituito nella forma di associazione tra studiosi e professionisti interessati alla problematica dello sviluppo economico e sociale nei territori svantaggiati e nasce ad iniziativa degli studiosi raccolti attorno alla cattedra di diritto internazionale ed in particolare tra quelli impegnati nelle attività del Seminario Permanente sulla Coesione.

Il rapporto, strutturato in tre diversi capitoli, intende affrontare il tema della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea.

Il primo capitolo, che ha carattere introduttivo, spiega cos'è la politica di coesione, quali sono le sue funzioni, e tramite l'individuazione della disciplina di riferimento nel TFUE, quali sono gli strumenti attraverso i quali opera. Quindi traccia, seppur brevemente, l'evoluzione di detta disciplina, anche con riferimento ai Trattati che hanno scandito il passaggio dalla CEE all'UE, e in introduce il regolamento generale 1303/2013, recante disposizioni comuni su fondi strutturali e d'investimento europeo. In particolare, si sofferma sulle norme relative al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

Il secondo capitolo discute alcuni aspetti salienti del negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, in particolare quelli relativi alla qualità della spesa, mettendo in luce i risultati ottenuti dall'Italia e la posizione assunta da diversi Stati membri in seno al dibattito. Quindi sottolinea alcuni principi generali che escono rafforzati dalla nuova programmazione.

Il terzo capitolo tenta di far chiarezza sul complesso legame che intercorre tra la *Governance* dei fondi, l'efficacia degli interventi con essi finanziati e la capacità di spesa degli Stati membri. Traccia le

*performance* italiane in termini di avanzamento della spesa e di raggiungimento degli obiettivi dal primo periodo di programmazione (1989-1993) fino ad oggi, parallelamente all'evolversi dell'architettura della *governance* dei fondi. Descrive il quadro di *governance* istituzionale per le politiche di coesione per il ciclo 2014-2020 e il ruolo dei soggetti interessati, in particolare dell'Agenzia per la coesione territoriale. Data l'incapacità della Pubblica Amministrazione di programmare e attuare gli interventi di politica regionale, evidenzia l'importanza del rafforzamento della capacità amministrativa.

Segue un *focus* sull'impatto della politica di coesione nel Mezzogiorno d'Italia, anche attraverso un confronto con quello che è stato definito "Mezzogiorno d'Europa". Evidenzia, in particolare, gli aspetti critici che impediscono di sfruttare a pieno le risorse messe a disposizione dall'Unione europea, tramite l'analisi dei programmi operativi regionali (POR) presentati dalle Regioni del Meridione per il ciclo 2014-2020.

La redazione

## Capitolo I

## LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA. PROFILI GENERALI

### *1. La politica europea di coesione economica, sociale e territoriale*

La politica di coesione dell'Unione europea rappresenta quella parte delle politiche pubbliche per lo sviluppo socio-economico alla quale è affidata la peculiare missione di concorrere al riequilibrio economico-sociale e alla competitività di specifici territori[1]. I suoi obiettivi sono oggi fissati dall'art. 174 TFUE:

«*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.*

*In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.*

*Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*».

Sin dalla sua introduzione nel Tr. CEE da parte dell'Atto unico europeo (AUE)[2], la politica di coesione mira a fronteggiare il diverso sviluppo delle regioni europee, favorendo il ravvicinamento di quelle meno progredite a quelle più ricche.

---

[1] Per un approfondimento sulla politica di coesione si vedano R. Sapienza, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Roma, Il Mulino, 2000; R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Catania, Giuffrè, 2003; G.Viesti, F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2005; A. Bruzzo, E. Domorenok, *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress, 2009; O. Porchia, *Artt. 174-178*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II edizione, Milano, Giuffrè, 2013; M. Vellano, *La cooperazine regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.

[2] L'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri e il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). L'AUE è entrato in vigore il 1° luglio 1987.

Pur sancendo tra i suoi obiettivi lo sviluppo armonioso delle attività economiche nella CEE (art. 2 Tr. CEE), il Tr. Roma prevedeva solo in misura molto marginale l'elaborazione di una politica di sviluppo delle regioni più arretrate. Possiamo sottolineare come il protocollo concernente l'Italia allegato al TCE riconosceva l'interesse comune di tutti gli Stati membri ad aiutare il governo italiano a «*sanare gli squilibri strutturali dell'economia italiana, in particolare nelle zone meno sviluppate del Mezzogiorno*».

Dapprima vennero adottate soltanto alcune misure specifiche volte ad eliminare gli ostacoli al funzionamento del mercato comune [3], ma la necessità di un'organica politica di compensazione degli squilibri a livello comunitario divenne sempre più pressante, soprattutto alla luce della forte incidenza dell'azione comunitaria sulle economie dei singoli Stati e l'aumento del divario tra i sistemi industriali economici dei paesi membri, dovuta anche all'allargamento della CE. All'interno di questo quadro, le istituzioni si avvalsero soprattutto dell'attuale art. 352 TFUE: su tale base giuridica fu creato il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), primo esempio di strumento comunitario ad ampio raggio atto a correggere i principali squilibri regionali (art. 1 reg. 724/75, GUCE L 73/75, istitutivo dello stesso, riprodotto ora nell'art. 176 TFUE).

Solo con l'AUE, la CEE si dotò di un'autonoma politica di coesione economica e sociale. In particolare, l'ex art 130 A Tr. CEE (ora art. 174 TFUE), sanciva da un lato i tradizionali obiettivi della promozione di uno sviluppo armonioso della CE e del rafforzamento della coesione economica e sociale, e dall'altro, innovando rispetto al passato, quello di ridurre il divario tra le regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. La dimensione sociale stava assumendo maggior peso nel quadro della politica comunitaria e nella realizzazione del mercato unico.

In occasione del Tr. Maastricht[4] la politica di coesione divenne oggetto di nuove discussioni. I paesi meno prosperi lamentavano l'insufficienza delle azioni condotte per ridurre i divari esistenti e la necessità di addivenire ad una

---

[3] In particolare furono istituiti il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), che perseguiva l'obiettivo di migliorare le strutture produttive delle imprese agricole, e il Fondo sociale europeo (FSE).

[4] Trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 dagli allora 12 Paesi membri della Comunità Europea (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna), entrato in vigore il 1° novembre 1993. Il Tr. rappresenta una cerniera tra le due maggiori fasi dell'integrazione europea: quella avviata con l'istituzione della CECA e conclusasi negli anni 1980 e quella, ancora in corso, aperta con la creazione dell'Unione Europea.

reale convergenza economica per la realizzazione del mercato unico e, a maggior ragione, dell'Unione economica e monetaria. I paesi più prosperi, tuttavia, non intendevano aumentare il volume dei finanziamenti, né discostarsi dalla finalità regionale degli stessi. Da qui il compromesso che portò ad alcune modifiche dell'ex art 130 A TR. CEE e all'adozione del prot. 12 (ora prot. 28) sulla coesione economica e sociale allegato al TCE, poi abrogato. La politica in esame fu definitivamente collocata tra i principi generali ed inserita sia nell'art. 3, *j* TCE (ora abrogato), sia nell'art. B (poi art. 2) TUE. Con la nuova formulazione dell'art 161 (ora art. 177 TFUE) si riaffermò la necessità di potenziare l'azione strutturale della CE, di migliorarne l'efficienza e di istituire il Fondo di coesione (FC) (art. 177, II, V TFUE). La riforma operata dal Tr. Maastricht non fu di grande portata e le istanze dei paesi del sud per una trasformazione radicale della politica di coesione caddero nel vuoto. Seppure l'art. 130 B, 3° c. TCE costituisse una nuova base giuridica per le azioni specifiche al di fuori dei fondi, dalla discussione in seno alla conferenza intergovernativa e dallo stesso protocollo citato emergeva l'intenzione degli Stati di impiegare questo nuovo strumento solo in casi del tutto eccezionali.

Il Tr. Amsterdam non apportò modifiche sostanziali alla disciplina preesistente, limitandosi all'aggiunta delle regioni insulari tra quelle meno favorite nell'art. 158 TCE. Le ragioni di questa inerzia dipendevano dal mutato contesto politico ed economico. La realizzazione dell'Unione economica e monetaria e l'introduzione dell'euro indirizzarono gli sforzi dei governi verso una maggiore convergenza delle economie; l'allargamento dell'UE ai paesi dell'est Europa avrebbe potuto assorbire numerose risorse per finalità simili a quelle della coesione sociale ed economica.

Il Tr. Nizza[5] operò due modifiche alle disposizioni sulla coesione: in primo luogo intervenne sull'ex art. 159, 3° c. TCE, prevedendo l'applicazione della procedura di codecisione, in sostituzione della mera consultazione del Parlamento europeo, per l'adozione delle c.d. Azioni al di fuori dei fondi; in secondo luogo aggiunse un 3° c. all'art. 161 TCE, in base al quale gli atti concernenti i fondi a finalità strutturale sarebbero stati adottati a maggioranza qualificata dal Consiglio, nell'ambito della procedura rinforzata di cui all'art. 161, 1° c. TFUE.

[5] Trattato firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, si è occupato fondamentalmente delle riforme istituzionali necessarie per garantire il buon funzionamento delle istituzioni una volta effettuato l'allargamento a 25 Stati membri nel 2004 e a 27 nel 2007.

Le modifiche apportate dal Tr. Lisbona[6] agli ex artt. 158-162 TCE sono piuttosto limitate. In particolare, l'approccio dell'UE in questo settore non è più solo economico e sociale, ma anche territoriale. Il Tr. Lisbona conferisce a questo aspetto un peso maggiore rispetto al passato: da un lato, infatti, di coesione territoriale (accanto a quella sociale) si parlava già nell'ex art. 16 TCE (ora art. 14 TFUE), relativo ai servizi di interesse economico generale; dall'altro, l'UE è impegnata oramai da molti anni in iniziative di forte connotazione territoriale, ad es. *Urban* e *Leader*. La crescita inclusiva è stata inserita dalla Commissione tra le 3 priorità della strategia Europa 2020[7]. Gli obiettivi sono uno sviluppo maggiormente equilibrato, riducendo le disparità esistenti e rendendo più coerenti le politiche settoriali, nonché la politica regionale e la promozione della cooperazione tra regioni. Nel nuovo art. 174 TFUE aumentano le zone considerate bisognose dell'intervento UE. Nella precedente versione della norma, l'azione della CE in questo settore era diretta a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali. All'art 174 TFUE è stato aggiunto un nuovo 3° c. che elenca in via esemplificativa quali destinatarie privilegiate degli interventi strutturali dell'UE, accanto alle zone rurali, le zone interessate da transazioni industriali e le regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, tra cui, oltre le regioni insulari, anche le regioni settentrionali con bassissima densità demografica e quelle transfrontaliere e di montagna, ossia zone che si trovano in tutti gli Stati membri. È interessante sottolineare come tali modifiche, tuttavia, non siano state accompagnate da un aumento della dotazione dei fondi.

### *2. Gli strumenti di attuazione della politica di coesione*

L'articolo 175 TFUE indica gli strumenti attraverso cui la politica di coesione viene attuata: «*Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno, tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa*

[6] Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 dagli allora 27 Stati membri dell'Unione Europea che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea. È entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

[7] Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"(COM/2010/2020 def.)

*realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.*

*La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte.*

*Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni*».

Detti strumenti sono di due tipi, uno di carattere normativo e uno di carattere strutturale. Per quello che concerne lo strumento normativo, gli Stati membri sono obbligati a condurre e coordinare la loro politica economica alla luce dell'obiettivo comune della coesione economica, sociale e territoriale. Le istituzioni UE, nel formulare proposte normative, devono considerare le esigenze di coesione, concorrendo alla loro realizzazione. Il Tr. Maastricht, in particolare, ha sancito che di tali esigenze si deve tener conto non solo nella fase di attuazione delle politiche UE ma già al momento della loro elaborazione. Si è così delineata una delimitazione di competenze tra Stati e UE, espressione del tradizionale modello delle competenze concorrenti soggette al principio di sussidiarietà, che in tale ambito assumerebbe significato atecnico[8], volto a indicare il necessario concorso materiale dell'azione statale da un lato, e di quella UE dall'altro, non richiedendo la sussistenza dei presupposti dell'intervento UE previsti dall'art. 5 TUE per le altre politiche concorrenti[9]. In questo senso sembra essersi consolidata la prassi degli Stati, che non hanno opposto resistenza all'esercizio delle competenze UE in materia.

---

[8] Cfr. sul punto A. Di Stefano, *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Catania, Giuffrè editore, 2003.

[9] Com'è noto, tale disposizione, al terzo comma, prevede che «*in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*».

L'azione strutturale si svolge tramite i fondi menzionati nel 1° comma: il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sez. orientamento (FEAOG o FEOGA), sostituito a seguito della riforma della Politica agricola comune dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), cui vanno aggiunti, nella misura in cui perseguono detti obiettivi strutturali, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti. Si devono altresì ricordare lo Strumento di assistenza preadesione (IPA), lo strumento europeo di vicinato e partenariato, il Fondo di solidarietà dell'UE e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. La principale finalità di detti fondi è quindi lo sviluppo economico, sociale e territoriale e delle regioni meno favorite. Oltre ai fondi, l'art. 175 menziona la BEI e gli altri strumenti finanziari, per tali intendendosi i numerosi programmi europei posti in essere nel tempo mediante prestiti o aiuti, con lo scopo di favorire la convergenza delle politiche economiche dei singoli Stati. Tra questi, avevano assunto carattere permanente le c.d. Iniziative comunitarie, a cui la Commissione faceva ricorso per fronteggiare problematiche specifiche non coperte da altri piani di sviluppo regionale. Disciplinate organicamente per la prima volta con la riforma dei fondi del 1988 (art. 11 reg. 4253/88, GUCE L 374/88), il loro obiettivo era quello di garantire la flessibilità necessaria per elaborare un'adeguata politica di solidarietà finanziaria. Nota dolente è stata però l'eccessiva dispersione delle risorse e la difficoltà di coordinamento con l'attività dei fondi. Da qui la decisione del Vertice Berlino 24/25-3-99[10] di ridurre a 3 le iniziative comunitarie: *Interreg* (cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale), *Equal* (cooperazione transnazionale per lottare contro tutte le forme di discriminazione e le ineguaglianze nel mercato del lavoro) e *Leader* (sviluppo rurale). Contestualmente furono ad esse assegnati solo il 5% degli stanziamenti dei fondi, invece del precedente 9%, di cui almeno il 50% avrebbe dovuto essere destinato a *Interreg*. Il regolamento 1260/1999 recepì queste indicazioni, pur aggiungendo alle sopraccitate iniziative *Urban* (rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi). Nel reg. 1803/2006, relativo al periodo 2007-13, non si parlava più di iniziative autonome, poiché *Interreg*, *Equal* e *Urban* vennero

[10] Il Consiglio europeo, riunitosi a Berlino, approvò l'accordo politico sul pacchetto Agenda 2000, che illustrava le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 e il progetto di regolamentazione concernente gli aiuti strutturali, la politica agricola comune (PAC) e gli strumenti preadesione dei paesi candidati.

ricondotte agli obiettivi prioritari definiti, *Leader* invece divenne l'asse n. 4 del FEASR.

Ogni tre anni la Commissione presenta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti, sul contributo dei singoli strumenti e, ove lo ritenga necessario, delle proposte di miglioramento. Il 2° c. introduce una verifica periodica dell'efficienza della politica UE, tramite un controllo nel quale sono coinvolte tutte le istituzioni che partecipano al procedimento normativo in materia, al fine di contribuire alla trasparenza e democratizzazione del diritto UE e promuovere eventuali riforme e miglioramenti. Particolarmente significativo è il ruolo del Comitato delle regioni, in quanto proprio le comunità regionali sono destinatarie delle decisioni sul riequilibrio delle zone svantaggiate (art. 305-22. TFUE).

Il 3° c. sancisce che le eventuali azioni specifiche «*necessarie al di fuori di fondi*» devono essere adottate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Un'evidente eccezione al principio per il quale la coesione deve essere perseguita esclusivamente tramite finanziamenti di carattere strutturale erogati per mezzo dei fondi. La disposizione è stata applicata di rado.

L'ex art 159, 3° c. TCE ha costituito la base giuridica per la creazione del Fondo di solidarietà dell'UE[11], che consente all'Unione europea di fornire aiuto urgente agli stati membri e ai paesi che partecipano ai negoziati di adesione, nel caso di catastrofe naturale di grandi proporzioni, per «*contribuire, nel minore tempo possibile, a mobilitare i servizi di soccorso destinati a soddisfare le necessità della popolazione e a ricostruire a breve termine le principali infrastrutture distrutte in modo da favorire la ripresa delle attività economiche*».

Ai sensi dell'ex art 159, 3° c. è stato adottato il reg. 1082/2006, relativo al gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), modificato con il regolamento 1302/2013, nel pacchetto normativo relativo alla politica di coesione per il periodo 2014-20, al fine di semplificare e migliorare le norme relative alla costituzione e al funzionamento di tali gruppi. Il GECT mira a «*facilitare e promuovere in particolare la cooperazione territoriale, compreso uno o più filoni di cooperazione*

[11] Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, in GUCE L 311/3 del 14-11-02.

*transfrontaliera, transnazionale e interregionale, tra i suoi membri (...) al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE*»[12].

Nel 2006, per fronteggiare le conseguenze negative che la globalizzazione può comportare sui lavoratori più vulnerabili che operano in particolari settori, è stato istituito il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). Detto fondo doveva inizialmente operare soltanto nel periodo 2007-13, con una dotazione annuale di 500 milioni di euro, ma il perdurare della crisi ha indotto a prolungarne il funzionamento anche per il periodo 2014-20. Ai sensi del reg. 1309/2013[13], esso intende «*contribuire alla crescita economica intelligente, inclusiva e sostenibile, nonché (...) promuovere l'occupazione sostenibile nell'UE*».

### *3. L'evoluzione della disciplina dei fondi strutturali*

L'art. 177 TFUE è la base giuridica per le norme di carattere generale sui fondi:

«*Fatto salvo l'articolo 178, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei Fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti*».

La norma riproduce l'ex art. 161 TCE, dal quale si discosta per un'importante modifica: la procedura legislativa ordinaria ha sostituito la procedura rinforzata. Il ruolo del Parlamento europeo ne risulta quindi rafforzato. Prima dell'AUE, ciascun fondo perseguiva obiettivi propri, indipendenti l'uno dall'altro, e i contributi si disperdevano tra un elevato numero di progetti. Con l'AUE si affermò la necessità che la Commissione avanzasse una proposta di razionalizzazione "d'insieme" della struttura e delle regole di funzionamento dei fondi, nonché di rafforzarne l'efficacia e il coordinamento con gli altri strumenti

[12] Sul tema del GECT sia consentito un rinvio a Giuseppe Asaro, *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica,* in «Fogli di lavoro per il diritto internazionale», n. 2.4/2016.

[13] Regolamento (UE) n. 1309/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020) e che abroga il regolamento (CE) n. 1927/2006, in GUUE L 347/855 del 20-12-13.

finanziari esistenti. Su tale proposta il Consiglio era chiamato a deliberare entro un anno, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. Alla luce di queste indicazioni, nel 1988, venne realizzata la prima riforma dei fondi. Il Tr. Maastricht, pur riformulando la norma, non ha apportato modifiche sotto il profilo sostanziale. Di particolare rilievo sono invece le modifiche di carattere procedurale, in base alle quali le norme di carattere generale in materia di fondi dovevano essere adottate secondo una procedura speciale, la c.d. procedura rinforzata. Il Consiglio deliberava all'unanimità, su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo e consultazione del Comitato economico sociale e del Comitato delle regioni. Rimaneva sostanzialmente inalterato il compito del Comitato economico e sociale, ma assumeva maggior peso quello del Parlamento europeo e veniva attribuito un ruolo specifico al Comitato delle regioni, chiamato ad esprimere per la prima volta la voce dei rappresentanti delle comunità regionali e locali. La relativa regolamentazione è rimasta invariata sino al Tr. Nizza, che ha sostituito la maggioranza qualificata all'unanimità.

Nel 2006 era ormai evidente che l'attuazione della strategia elaborata nel Consiglio europeo di Lisbona del 23/24-3-00 presentava non poche difficoltà. La strategia di Lisbona, in particolare si articolava su tre pilastri: il passaggio verso un'economia a una società basata sulla conoscenza; la modernizzazione del modello sociale europeo; un contesto economico sano e prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche. Un quarto pilastro, relativo allo sviluppo ambientale sostenibile, venne aggiunto dal Consiglio europeo di Göteborg. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 22/23-3-05 aveva però rilevato come, a metà percorso, gli obiettivi fissati fossero ancora lontani dall'essere raggiunti: venne così approvata la proposta della Commissione volta a rilanciarli sulla base di un partenariato per la crescita e l'occupazione. Il pacchetto legislativo 2007/13 mirava alla razionalizzazione e semplificazione del sistema precedente. A tal fine vennero ridefiniti gli obiettivi della politica di coesione, ridotti da 6 a 3 gli strumenti finanziari, previsti criteri di ammissibilità nazionali in sostituzione di quelli europei, stabilite norme volte a favorire una maggiore trasparenza e cooperazione tra stati membri, autorità locali e europee, introdotto un nuovo principio di "proporzionalità". Il pacchetto legislativo era articolato in un regolamento generale (reg.

1083/2006) recante disposizioni su FESR, FSE e FC[14], che permetteva il coordinamento di tali fondi, e da regolamenti specifici per ciascuno di essi (reg. 1080/2006; reg. 1081/2006; reg. 1081/2006), oltre al regolamento istitutivo dello Strumento di assistenza preadesione (IPA), in sostituzione dello Strumento per le politiche strutturali di preadesione. Le regole applicative della disciplina dei fondi, precedentemente contenute in vari regolamenti, ed aventi ad oggetto le azioni informative e pubblicitarie, i sistemi di gestione e controllo, le irregolarità e il recupero delle somme indebitamente pagate, le rettifiche finanziarie e l'ammissibilità delle spese, vennero riunite nel reg. 1828/2006. A detti regolamenti si affiancava il reg. 1082/2006 sul Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), tramite il quale veniva data a Stati membri, autorità regionali o locali e organismi di diritto pubblico, situati nel territorio di almeno due stati membri, la possibilità di costituire un unico soggetto giuridico allo scopo di favorire la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Va infine ricordato lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) di cui al reg. 1638/2006. Nel settore dello sviluppo rurale il reg. 1083/2006 chiariva che la politica di coesione agiva soltanto tramite il FESR, il FSE e il FC. Non vi rientravano più né il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), disciplinato dal reg. 1698/2005, ora abrogato, né il Fondo europeo per la pesca (FEP) di cui al reg. 1198/2006. Se il periodo 2000-06 vide una diminuzione delle risorse destinate alle politiche strutturali per far fronte all'ingresso nell'UE di 10 nuovi stati membri, il periodo 2007-13 fu caratterizzato da un incremento delle stesse, che passarono a circa 308 miliardi di euro. L'Italia in particolare, avendo diritto a quasi 29 miliardi di euro, era il terzo beneficiario della coesione. Il reg. 1083/2006 manteneva il numero degli obiettivi fissati dal reg. 1260/1999, che a sua volta aveva dimezzato gli obiettivi del periodo precedente. I tre nuovi obiettivi erano dedicati a convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale europea, ed il regolamento precisava che almeno il 60 % della spesa connessa al primo obiettivo e il 75 % della seconda dovevano riguardare la competitività e la creazione di nuovi posti di lavoro. L'obiettivo convergenza era considerato prioritario, in quanto l'UE mirava ad «*accelerare la convergenza degli stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione*» (art. 3.2, *a*). A

[14] Cfr. A. Di Stefano, *Sull'evoluzione del modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari. La proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XIX, numero 4, 2005, pp. 623-654.

conferma di ciò, al conseguimento di detto obiettivo concorrevano sia il FESR, che il FSE e il FC, per un importo pari all'81,54 delle risorse stanziate (art. 19). L'obiettivo competitività regionale e occupazione puntava «*al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione*» (art. 3.2, *b* reg. 1083/2006). A tale obiettivo concorrevano soltanto FESR e FSE con fondi pari al 15,95 % dell'intero stanziamento per la politica di coesione (art. 20). L'obiettivo cooperazione territoriale europea era «*inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale adeguato*» (art. 3.2, *c*). L'obiettivo era finanziato dal solo FESR con risorse pari al 2,52 % dell'intero stanziamento. L'azione di coesione UE era ispirata ai principi di complementarietà, coerenza, coordinamento, conformità e addizionalità (art. 9 ss.). In particolare, alla luce di quest'ultimo principio, i fondi strutturali non possono avere per effetto la diminuzione delle spese pubbliche a finalità strutturale che devono essere realizzate dallo Stato membro nel territorio interessato dall'obiettivo UE, ma si aggiungono ad essi in misura corrispondente. A detti principi, già previsti dalla normativa per il 2000-06, se ne erano aggiunti altri: proporzionalità, parità tra uomini e donne, non discriminazione, sviluppo sostenibile e concentrazione dei fondi sulle priorità di Lisbona. Il principio di partenariato, in particolare, non riguardava più soltanto la Commissione, gli Stati membri, le autorità regionali e locali e le parti economiche e sociali, ma anche organizzazioni non governative e la stessa società civile, che venivano adesso coinvolti nella preparazione, sorveglianza e valutazione degli interventi. Il Consiglio approvò gli orientamenti strategici per la coesione economica, sociale e territoriale: tutti gli Stati membri presentarono il proprio quadro strategico nazionale per il periodo 2007-13 con riferimento ai primi due obiettivi e, ove ritenuto opportuno, anche al terzo, individuando il collegamento con le priorità UE e con il proprio programma nazionale di riforma adottato nell'ambito della strategia di Lisbona (art. 27). A partire dal 2007 gli Stati membri inseriscono nel rapporto annuale di attuazione del proprio Piano Nazionale di Riforma (PNR) una sezione sul contributo dei programmi operativi cofinanziati dai fondi (art. 29). A sua volta la Commissione, annualmente, inserisce una sintesi di tali rapporti nel documento annuale sullo stato dei lavori. Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) indicava priorità politiche e scelte attuative, in sostituzione del quadro comunitario di sostegno e del documento unico di programmazione del 2000-06. Nell'ambito del proprio QSN, ogni stato presentò

alla Commissione i programmi operativi (PO) di durata settennale. L'Unione europea approvò 455 PO, di cui 66 relativi all'Italia (42 finanziati dal FESR e 24 dal FSE). Ogni PO riguardava uno solo dei tre obiettivi ed era finanziato da un solo fondo (art. 34.1 reg. 1083/2006). Il reg. 183/2006 prevedeva misure di valutazione, gestione, sorveglianza e controllo. Le valutazioni, effettuate dalla Commissione o dallo Stato membro per mezzo di esperti ed organismi indipendenti, erano soggette a pubblicità e volte a migliorare la qualità e l'efficacia degli interventi. Il sistema delle valutazioni risultava complessivamente semplificato rispetto al periodo 2000-06, nel quale erano previste valutazioni *ex ante*, intermedie ed *ex post*. Il reg. 1083/2006, infatti, richiedeva una valutazione *ex ante* obbligatoria soltanto per i PO riconducibili all'obiettivo convergenza, mentre la Commissione poteva effettuare valutazioni intermedie quando i singoli PO si discostavano sensibilmente dagli obiettivi (art 49.3). Per ciascun PO, lo stato membro era tenuto a designare un'autorità di gestione, una di certificazione ed una di *audit,* scelte tra autorità pubbliche, organismi pubblici o privati, nazionali regionali o locali (art. 58 ss.), oltre al comitato di sorveglianza. Il sistema avrebbe dovuto porre rimedio alle difficoltà di applicazione che avevano caratterizzato la precedente normativa. I pagamenti della Commissione avvenivano di regola in tre fasi: prefinaziamento, pagamenti intermedi e pagamento del saldo finale (art. 75 ss. Reg. 1083/2006). La Commissione aveva anche il diritto di sospendere i pagamenti intermedi (art. 92).

### *4. Il regolamento generale 1303/2013*

Il 6-10-11, la Commissione ha adottato il pacchetto di proposte relativo al periodo 2014/20, il cui obiettivo era coniugare la politica di coesione con le priorità della strategia Europa 2020, in particolare la c.d. crescita inclusiva[15]. Tali documenti prevedevano lo stanziamento per la politica di coesione di un importo complessivo di 367 miliardi di euro. Il pacchetto venne approvato soltanto nel 2013. Una prima novità rispetto al periodo 2007-13 risiede nel fatto che il reg. generale 1303/2013 non contiene soltanto le disposizioni generali su FESR, FSE e FC, ma detta disposizioni comuni, oltre che a tali tre fondi, al

[15] Cfr. A. Di Stefano, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine della proposta di regolamento per il periodo 2014-2020*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XXV, numero 4, 2011, pp. 1177-1204.

FEASR e al nuovo Fondo europeo per affari marittimi e pesca (FEAMPO), riconducendoli tutti a un quadro strategico comune (QSC). Questi fondi sono indicati, nel complesso, come "fondi strutturali e di investimento europeo – fondi SIE". I principi d'intervento relativi ai fondi SIE sono i medesimi del periodo 2007-13: complementarietà, coerenza, cooperazione, conformità, proporzionalità, sana gestione finanziaria, efficacia, promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione, sviluppo sostenibile (art. 4 ss.). Gli obiettivi tematici che i fondi sono chiamati a sostenere sono numerosi e molto diversi tra loro: dal rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione alla promozione della competitività delle piccole e medie imprese; dalla tutela dell'ambiente e l'uso efficiente delle risorse alla promozione dell'occupazione; promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; investire nell'istruzione e nella formazione; rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente (art. 9). Il quadro strategico comunitario fissa i meccanismi per garantire che i fondi SIE contribuiscano alla strategia Europa 2020 nonché la coerenza della programmazione dei fondi rispetto alle raccomandazioni del Consiglio adottate a norma dell'art. 148, 4° c. TFUE e, ove approvato a livello nazionale, al programma nazionale di riforma; le disposizioni volte a promuovere un uso integrato dei fondi SIE; le disposizioni per il coordinamento dei fondi SIE e le altre politiche dell'UE; i principi e gli obiettivi strategici per l'attuazione dei fondi SIE; le modalità per affrontare le principali sfide territoriali, le sfide demografiche delle regioni e delle zone geografiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici ai sensi dell'art. 174 TFUE e le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche di cui all'art. 349 TFUE; infine, i settori prioritari per le attività di cooperazione a titolo dei fondi SIE. Ogni Stato era tenuto a predisporre, entro il 22-4-14, in cooperazione con le competenti autorità regionali, locali e cittadine, con le parti economiche e sociali, con gli organismi che rappresentano la società civile e in dialogo con la Commissione, un accordo di partenariato relativo ai fondi SIE per il periodo 2014-20. L'accordo, trasmesso e poi approvato dalla Commissione, stabilisce le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni proprie di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul TFUE, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale, le disposizioni per il principio di partenariato, un elenco dei *partner* che hanno partecipato alla sua redazione e il loro ruolo nell'accordo, nonché un'apposita relazione di avanzamento (art. 15.1). Agli accordi hanno

fatto seguito i programmi operativi, elaborati dagli stessi Stati membri o da un'autorità da essi designata in cooperazione con i sopraccitati *partner* e approvati dalla Commissione entro 6 mesi dalla loro presentazione. Ciascun programma definisce il contributo che apporterà alla realizzazione della strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, comprese le modalità per l'attuazione efficace, efficiente e coordinata dei fondi SIE e il corrispondente cofinanziamento nazionale.

Il reg. generale prevede anche condizionalità *ex ante* di carattere generale e per i singoli fondi, il cui obiettivo è quello di garantire l'effettiva utilità dell'intervento di questi ultimi (art. 9). Le condizionalità *ex ante* applicabili a livello nazionale dovevano essere rispettate già al momento dell'adozione dell'accordo di partenariato, in alternativa gli Stati potevano indicare nell'accordo stesso le azioni da intraprendere, gli organismi responsabili e il calendario della relativa attuazione. Ciascun programma deve poi indicare quali delle condizionalità contemplate nelle norme specifiche di ciascun fondo e delle condizionalità di cui alla parte II, all. XI al regolamento generale sono applicabili e quali risultavano già soddisfatte alla trasmissione dell'accordo di partenariato e del programma. Anche in questo caso, laddove le condizionalità non risultino soddisfatte, il programma contiene l'indicazione delle azioni da attuare, degli organismi responsabili e del calendario di attuazione. Gli Stati membri dovevano adempiere a tali condizionalità entro 31-12-16 e riferire in merito al loro adempimento al più tardi nel 2017, nella relazione annuale di attuazione o nella relazione sullo stato di attuazione. In caso di mancato completamento di tali azioni entro il termine fissato, la Commissione può sospendere i pagamenti intermedi. Diverse sono invece le c.d. condizionalità macroeconomiche, sulla base delle quali la Commissione può chiedere a uno Stato membro di apportare modifiche all'accordo di partenariato e ai relativi programmi, al fine di spostare le risorse sugli effettivi problemi economici che il paese dovrà affrontare, per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria (art. 23). Nell'ambito di tale procedura, la Commissione ha il diritto di sospendere oppure aumentare i pagamenti e di destinare ulteriori risorse all'assistenza tecnica di uno Stato in temporanea difficoltà di bilancio (artt. 24-25). Il regolamento contiene norme comuni ai cinque fondi SIE in tema di sorveglianza, valutazione, gestione e controllo. La parte III, invece, prevede norme generali applicabili soltanto a FESR, FSE e FC. Gli obiettivi perseguiti da tali fondi, rispetto al periodo 2007-13, si riducono a due:

investimenti in favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni, a carico di tutti e tre i fondi, e cooperazione territoriale europea, per il solo FESR (art. 89.2).

Ulteriore novità è costituita dall'introduzione della possibilità di ricorrere al c.d. Piano d'azione comune: un progetto o un gruppo di progetti che potranno essere realizzati sotto la responsabilità di un organismo di diritto pubblico nell'ambito di uno o più programmi operativi (art. 104 ss.).

### *5. Segue: Il Fondo europeo di sviluppo regionale*

L'art 176 TFUE, che riproduce l'ex art. 160 TCE, disciplina il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR):

«*Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino*».

Fin dalla sua introduzione con l'AUE, il FESR aveva il compito di consolidare la coesione economica e sociale correggendo gli squilibri esistenti fra le regioni. In questo senso, il FESR rappresenta lo strumento privilegiato della politica regionale UE. In particolare, costituisce una priorità l'adeguamento strutturale delle regioni meno sviluppate e la riconversione delle regioni industriali in declino.

Istituito con il reg. 724/75, il FESR partecipava a investimenti nel quadro di progetti di riconversione o ristrutturazione già avviati dalle singole autorità nazionali. I primi risultati furono piuttosto deludenti, soprattutto per lo scarso potere di scelta in capo alle istituzioni europee riguardo alle aree in cui operare, ai progetti da avviare e ai contributi da concedere, predeterminati in percentuale per ciascuno Stato.

Per porre rimedio a questi inconvenienti, con il reg. 214/79, vennero introdotte le c.d. Azioni fuori quota, con le quali l'allora CEE intendeva programmare autonomamente i propri interventi in proporzione della gravità degli squilibri regionali riscontrati, con contributi non computati nell'ordinario meccanismo di ripartizione delle risorse tra gli Stati. Nonostante ciò, il FESR continuava a costituire un mero strumento di trasferimento delle risorse data la tendenza

degli Stati a utilizzare detti contributi comunitari al fine di recuperare i propri. Per tali ragioni, nel 1984 venne introdotto il sistema delle forcelle, al fine di creare un effettivo coordinamento tra politiche nazionali e comunitarie. Per ciascuno Stato, all'interno dei massimali d'investimento, vennero distinti i programmi comunitari (PC) promossi dalla Commissione, da quelli nazionali d'interesse comunitario (PNIC), presentati direttamente dagli Stati interessati. Anche questa volta i risultati furono molto limitati. Soltanto con la riforma dei fondi strutturali (1989-1993) si passò anche per il FESR ad una logica di programmazione. Le due successive riforme generali dei fondi (1994-1999 e 2000-2006) con i reg. 1261/1999 e 1080/2006 hanno accresciuto i suoi campi d'intervento. In particolare, il reg. 1080/2006[16] confermò che solo il FESR, tra tutti i fondi strutturali, era chiamato ad agire nell'ambito di tutti e tre gli obiettivi individuati dal reg. generale 1083/2006: convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale europea. Ai sensi dell'art. 2 reg. 1080/2006 il FESR infatti contribuiva «*al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle economie regionali, inclusa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo, e sostenendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale*». Più precisamente, il FESR concorreva al finanziamento di priorità tematiche, come investimenti che contribuivano alla creazione di posti di lavoro stabili; aiuti alle piccole e medie imprese; investimenti in infrastrutture; misure di sostegno allo sviluppo regionale e locale. Nell'ambito dell'obiettivo "convergenza", ai sensi dell'art. 4, invece, il FESR concentrava «*il suo intervento sul sostegno allo sviluppo economico sostenibile e integrato, a livello regionale e locale, e all'occupazione, mobilitando e rafforzando la capacità endogena tramite programmi operativi volti all'ammodernamento e alla diversificazione delle strutture economiche e alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro stabili*». Costituivano quindi priorità: ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione, imprenditorialità, ambiente, turismo, investimenti nella cultura, nei trasporti, nel settore dell'energia, nell'istruzione e nelle infrastrutture che contribuissero allo sviluppo regionale e locale. Ai sensi dell'art 5. del sopraccitato regolamento, nell'ambito dell'obiettivo competitività regionale e occupazione, l'intervento del FESR si concentrava su: innovazione ed economia della conoscenza; ambiente;

[16] Regolamento (CE) n.1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante l'abrogazione del Regolamento (CE) n.1783/1999, in GUUE L 210/1 del 31-07-06.

accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazione di interesse economico generale. Infine, nell'ambito dell'obiettivo "cooperazione territoriale europea", l'intervento del FESR aveva come priorità la realizzazione di attività economiche, sociale e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile; sviluppo della cooperazione transnazionale e rafforzamento dell'efficacia della politica regionale. Particolare attenzione era riservata allo sviluppo urbano sostenibile, alle zone che presentavano svantaggi geografici e naturali e alle regioni ultraperiferiche.

Il reg. 1301/2013 relativo all'attività del FESR per il periodo 2014-20, che ha abrogato il reg. 1080/2006, ribadisce il coinvolgimento del FESR in entrambi gli obiettivi che caratterizzano la nuova politica di coesione: investimenti a favore della crescita e dell'occupazione e cooperazione territoriale europea (art. 177 TFUE). Al fine di contribuire «*al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'UE tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo*» (art. 2) costituiscono priorità d'investimento del FESR: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico, l'innovazione; migliorare l'accesso alle tecnologie di comunicazione d'informazione; accrescere la competitività delle PMI; tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficace delle risorse; ridurre l'emissione di carbonio; promuovere l'occupazione, l'inclusione sociale, combattere la povertà e la discriminazione; investire nell'istruzione e nella formazione professionale; rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

Ulteriori priorità d'investimento sono indicate nel reg. 1299/2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del FESR all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, in materia di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

L'articolo 178 TFUE, infine, disciplina la procedura di adozione dei regolamenti di applicazione del fondo, richiamando la procedura legislativa ordinaria.

### *6. Segue: Il fondo di coesione*

Con il Tr. Maastricht gli Stati membri si sono impegnati a istituire, con la stessa procedura dell'ex art. 130 D, 1° c., il Fondo di coesione, al fine di erogare

contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti. È quanto attualmente previsto dal 2° c. dell'art 177 TFUE:

«*Un fondo per la coesione è istituito dal Consiglio secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti*».

Il Fondo di coesione presenta alcune caratteristiche peculiari, descritte nel protocollo 28 sulla coesione allegato ai trattati: i suoi interventi sono destinati soltanto a quelli Stati membri che abbiano un prodotto nazionale lordo *pro capite* inferiore al 90 % della media UE, a condizione che abbiano adottato un programma volto a soddisfare i criteri di convergenza di cui all'art. 126 TFUE. L'azione del FC ha quindi per oggetto gli Stati meno prosperi dell'UE, e proprio la scelta della base nazionale piuttosto di quella regionale ha finito per penalizzare regioni come il Mezzogiorno d'Italia.

I ritardi che caratterizzarono l'entrata in vigore del Tr. Maastricht, indussero il Consiglio ad adottare provvisoriamente il reg. 729/93, istitutivo di uno strumento finanziario di coesione, rimasto in vigore fino alla sua sostituzione con il reg. 1164/94, che dettò la disciplina definitiva del FC. Con la riforma del 1999 venne introdotta la c.d. condizionalità macroeconomica, in base alla quale gli Stati che beneficiavano del FC non avrebbero dovuto essere finanziati qualora non adottassero i programmi di cui al c.d. Patto di stabilità per evitare un disavanzo pubblico eccessivo. Con il reg. 1084/2006[17], adottato nell'ambito della generale riforma del 2006, veniva ribadita la vocazione del FC ad intervenire soltanto nel settore delle reti transeuropee di trasporti e in materia ambientale.

Qualora poi il Consiglio accertasse l'esisteva un disavanzo pubblico eccessivo in uno Stato membro beneficiario, e al contempo detto Stato non avesse dato seguito alle sue raccomandazioni, gli stanziamenti nei confronti di tale paese potevano essere sospesi in tutto o in parte, sino a che il Consiglio stesso non avesse rilevato l'adozione da parte dello Stato interessato delle necessarie misure correttive. Nel reg. 1300/2013, relativo al periodo 2014-20, è previsto che il FC, nell'ambito dell'obiettivo investimenti a favore della crescita e dell'occupazione e di quelli tematici fissati per tutti i fondi SIE, abbia le seguenti

[17] Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce il Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94, in GUUE L 210/79 del 31-07-06.

priorità d'investimento: favorire il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori, promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la gestione e la prevenzione dei rischi, proteggere l'ambiente, promuovere l'uso efficiente delle risorse, il trasporto sostenibile, eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete e potenziare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche, dei soggetti interessati e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici connessi all'attuazione del FC (art. 3).

## Capitolo II

## IL MODELLO DI PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI DI COESIONE NELLA RIFORMA DEL 2013

### *1. Il negoziato per la programmazione relativa al periodo 2014-2020: la posizione dell'Italia*

L'Italia è, al contempo, uno dei principali beneficiari della politica di coesione nonché uno dei maggiori contribuenti al bilancio dell'UE. Nel periodo 2007-2013 è risultato il terzo Stato membro percettore di fondi strutturali, dietro la Polonia e la Spagna; per il 2014-2020 invece, il secondo percettore, dietro soltanto alla Polonia, che vanta una dotazione di circa 80 miliardi di euro. Il Quadro finanziario pluriennale (QFP)[18], per quello che concerne FESR, FSE e FC, ha assegnato all'Italia, per il periodo 2014-2020, 32,8 miliardi di euro: l'Italia ha quindi aumentato, seppure lievemente, la dotazione finanziaria per la coesione rispetto al periodo 2007-2013. Questo risultato è il frutto di un intenso negoziato, che ha visto l'Italia punture ad un aumento delle allocazioni per il nostro Paese, senza però aumentare le risorse allocate nel complesso per la coesione[19]. Un obiettivo difficile da perseguire, soprattutto considerando che la proposta della Commissione prevedeva un'allocazione poco inferiore a quella del periodo 2007-2013, e quindi una diminuzione delle risorse per le Regioni meno sviluppate. A tal fine, l'Italia ha potuto far leva su un dato tanto evidente quanto allarmante: la crescita della disoccupazione generata dalla crisi che ha duramente colpito l'Unione europea. Proprio questo elemento ha consentito all'Italia di ottenere un incremento del parametro connesso alla disoccupazione, relativo al calcolo delle risorse da assegnare alle Regioni meno sviluppate, comprese naturalmente quelle italiane. L'aumento di risorse riguarda anche le Regioni più sviluppate, che hanno visto passare la loro dotazione da 5 a 7 miliardi di euro, alla luce delle modeste *performance* ottenute da quelle italiane rispetto a

[18] Regolamento (Ue) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, in GUUE L 347/884 del 20-12-13.

[19] Per un'attenta ricostruzione del negoziato per la politica di coesione per ciclo 2014-2020 si veda R. Rusca, *Il negoziato per la 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», anno XXIX, numero 1-2, 2015, pp. 137-192.

quelle degli altri Stati membri, in relazione ai *target* della strategia Europa 2020, in particolare in materia d'istruzione e abbandono scolastico.

Particolarmente buoni sono i risultati conseguiti con riferimento alla cooperazione territoriale europea. L'Italia, infatti, anche in conseguenza dell'ingresso della Croazia nell'UE (che ha ampliato le Province e la quantità di popolazione italiana interessata dalla cooperazione frontaliera) è divenuto il primo percettore di risorse, potendo contare su 1,2 miliardi di euro: non a caso, il programma Italia-Croazia 2014-2020 sarà il programma di cooperazione dotato di maggiori finanziamenti. Soddisfacenti anche i risultati relativi all'Iniziativa per l'occupazione giovanile (*Youth Employment Initiative* - YEI), dove l'Italia è il secondo percettore di risorse. Il dato, in effetti, non stupisce, data l'intensità del fenomeno della disoccupazione giovanile, più elevata rispetto a quella degli altri Stati membri, soprattutto nelle Regioni meno sviluppate.

Altro elemento che ha caratterizzato il negoziato sul QFP per il periodo 2014-2020 è stata l'introduzione di una nuova categoria di Regioni, quella delle Regioni in transizione. Si tratta delle Regioni il cui PIL *pro-capite* medio è superiore al 75 % ma inferiore al 90 % della media UE, in altre parole di quelle Regioni che si collocano ad un livello di sviluppo intermedio, tra le Regioni meno sviluppate e quelle più sviluppate. L'Italia ha osteggiato questa scelta, innanzi tutto per ragioni pratiche: la maggior parte delle Regioni in transizione si trova in Stati membri contribuenti netti che hanno poche regioni meno sviluppate e molte Regioni più sviluppate, come la Germania, la Francia e il Regno Unito. L'introduzione di questa categoria incrementa sensibilmente l'entità delle risorse destinate a questi Stati, fornendo anche una ragione per continuare a sostenere la politica di coesione. L'Italia, viceversa, è il contribuente netto col maggior numero di Regioni meno sviluppate, e l'introduzione di questa nuova categoria non ha portato ad aumenti significativi delle risorse assegnate alle poche Regioni italiane che ne fanno parte (Abruzzo, Molise e Sardegna). È probabile che questa categoria andrà ad infoltirsi, con l'ingresso di qualche Regione degli Stati membri di più recente adesione. Tuttavia, difficilmente le Regioni che vi rientrano, con questo limitato contributo della politica di coesione, riusciranno a passare nella categoria delle Regioni più sviluppate. Il rischio è che vengano assorbite risorse che probabilmente sarebbe più utile assegnare alle Regioni meno sviluppate, per contribuire alla loro crescita e colmare i divari di sviluppo.

La posizione di beneficiario netto e contribuente netto ha posto il governo italiano in una situazione di isolamento rispetto agli altri Stati membri.

Quando sia le prospettive finanziarie che i regolamenti venivano adottati all'unanimità, era relativamente facile difendere detta posizione. Per il periodo 2014-2020, però, mentre il QFP è stato adottato ancora una volta all'unanimità, i regolamenti sono stati adottati con la procedura ordinaria, a maggioranza qualificata. Da qui la necessità, per l'Italia, di mutare la strategia negoziale, stringendo di volta in volta alleanze con Stati la cui posizione fosse più vicina alla propria. In particolare, il negoziato sul QFP è stato caratterizzato dal contrasto tra Paesi contribuenti netti e Paesi beneficiari: i due gruppi si sono più volte fronteggiati e sovente l'Italia ha svolto il ruolo di mediatore tra opposte posizioni. Tra le questioni introdotte dai Paesi contribuenti netti, capeggiati dalla Germania, vi è quella del cosiddetto *better spending*. Si tratta di un'impostazione per la quale le risorse allocate per la politica di coesione non sono più risorse allocate una volta per tutte dal bilancio pluriennale, ma sono concesse "a condizione", potendo la Commissione procedere a rettifiche finanziarie e imporre una riprogrammazione delle stesse. E non soltanto, come in passato, in caso di violazione delle regole in materia di contabilità e di legittimità della spesa, ma anche in relazione alla coerenza con le linee di politica economica definite a livello europeo. Anche in questo caso l'Italia ha giocato un ruolo assai peculiare, essendo il solo Stato membro contribuente netto che non ha chiesto una riduzione della dimensione del bilancio proposta dalla Commissione, riconoscendo il ruolo fondamentale della politica di coesione nella crescita, e allo stesso tempo sostenendo fermamente la necessità di regole più rigorose per la spesa, per migliorare l'efficacia degli investimenti.

### *2. Nuove regole per l'utilizzo dei fondi: il better spending*

La maggior parte degli Stati membri contribuenti netti[20] hanno sostenuto l'introduzione di alcune regole più stringenti per l'utilizzo dei fondi, volte ad assicurare una migliore qualità della spesa. Una condizione necessaria per far accettare ai contribuenti di quei Paesi il sostegno alla politica di coesione. Proprio l'Italia, dato l'affanno sinora dimostrato nell'assorbimento dei fondi, è stato uno degli esempi presi per giustificare l'adozione di dette regole, prima tratteggiate nell'accordo sul QFP e poi nei testi dei regolamenti approvati. La nozione di *better spending* ruota attorno alcuni elementi sostanziali: il conseguimento di

[20] Rientrano in questa categoria Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia.

risultati misurabili; la definizione di condizioni di base da rispettare per poter programmare e utilizzare i fondi e, infine, la capacità amministrativa.

Quella dei risultati misurabili non è una novità[21], ma nel periodo 2014-2020 è stato introdotto un meccanismo di misurazione delle *performance* molto più complesso. Ogni programma deve indicare *ex ante* il *performance framework*, un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, provvisto di indicatori determinati e misurati, nonché l'individuazione delle tappe del percorso di attuazione, le c.d. *milestone*, specialmente nel caso d'interventi rilevanti sotto il profilo temporale e delle risorse impegnate. Il mancato raggiungimento dei *target* adottati comporta il rischio di incorrere nella sospensione dei fondi oltre che in vere e proprie correzioni finanziarie dirette, potendo la Commissione disporre la riduzione del contributo comunitario allocato al programma, senza che lo Stato possa sopperire alla decurtazione trasferendo somme da altri programmi adottati all'interno del Paese.

Il meccanismo di misurazione della *performance* ha però carattere ambivalente, potendo portare non solo a sospensioni e correzioni finanziarie, ma anche a "premi" sotto forma di assegnazione di una riserva pari al 6 % dei fondi, utilizzabili soltanto nel 2019, a verifica avvenuta. I fondi vengono quindi assegnati agli Stati membri e ai rispettivi programmi, ma per poterli utilizzare occorre dimostrare non solo che verranno adoperati per conseguire i risultati previsti dai programmi stessi, ma anche in coerenza con le diverse politiche comunitarie. Una scelta comprensibile se si considera quanto elevati siano divenuti i tassi di partecipazione dei fondi comunitari ai programmi: per le Regioni in ritardo di sviluppo e per i programmi di cooperazione territoriale, in particolare, i fondi comunitari possono coprire una quota pari all'85 % della spesa eleggibile[22]. Il cofinanziamento nazionale si è molto ridotto rispetto alle programmazioni passate, restando pari al 50 % soltanto nel caso delle Regioni più sviluppate. Nei periodi di programmazione precedenti, i tassi di partecipazione dei fondi non superavano il 75 %. Questo consentiva, da un lato, di innescare l'effetto-leva della politica di coesione. Dall'altro, di assicurare il coinvolgimento della politica nazionale nelle responsabilità relative alla programmazione e all'attuazione. Per il periodo 2014-2020, invece, si è affermata una programmazione caratterizzata dalla prevalenza dell'azione della Commissione e da un tasso di

[21] Meccanismi di misurazione delle *performance*, legati all'erogazione di specifiche risorse di premialità, esistevano già nel periodo 2000-2006.

[22] Spesa superiore anche a quella d'importanti programmi a gestione diretta della Commissione, come *Horizon 2020* e *Connecting Europe Facility*.

cofinanziamento nazionale molto basso. Su questa scelta, avallata dall'Italia, ha inciso la situazione in cui versano alcuni Stati membri, colpiti duramente dalla crisi economica, che hanno incontrato forti difficoltà per assicurare ai programmi il cofinanziamento nazionale richiesto dai regolamenti. L'Italia stessa, peraltro, durante l'attuazione del periodo 2007-2013, ha dovuto negoziare una riduzione del cofinanziamento nazionale, innalzando il tasso di partecipazione dei fondi fino al massimo consentito dai regolamenti allora vigenti. Lo stesso ha fatto per il periodo 2014-2020, fissando un tasso di cofinanziamento nazionale ridotto: si tratta, invero, di una scelta obbligata, poiché il co-finanziamento nazionale entra nel calcolo delle spese che rilevano ai fini del rispetto dei parametri del Patto di stabilità, nonostante i fondi comunitari non siano ricompresi in questo calcolo. Il Governo italiano richiede da tempo che il co-finanziamento nazionale della politica di coesione venga riconosciuto come spesa per investimento e, pertanto, non venga computato ai fini del rispetto del Patto di stabilità. A livello europeo, tuttavia, non vi è accordo sul fatto che tutte le spese sostenute dai Fondi strutturali siano realmente spese per investimenti, poiché la politica di coesione interviene in ambiti di politica sociale e di compenso di svantaggi permanenti non direttamente riconducibili a quest'ultimi.

Una menzione meritano anche le c.d. condizionalità macroeconomiche, ossia la possibilità che venga disposta la sospensione dei fondi in caso di mancato adempimento di azioni di correzione degli squilibri macroeconomici chieste dal Consiglio nell'ambito della *governance* economica. Una misura introdotta su iniziativa del Consiglio, richiesta da Stati come Austria, Germania, Francia, Regno Unito, ma fortemente osteggiata dal parlamento europeo. In particolare, a favore della condizionalità macroeconomica si sono schierati i Paesi contribuenti netti. Contro, invece, i maggiori beneficiari della politica di coesione.

Altra novità fortemente sostenuta dall'Italia è stata l'introduzione di condizionalità *ex ante*, ossia la necessità che gli Stati membri predispongano strumenti di carattere programmatico e regolatorio a garanzia dell'efficacia degli investimenti. Di grande rilievo sono le condizionalità c.d. orizzontali, in particolare quelle che riguardano gli appalti e gli aiuti di Stato, poiché a tali questioni sono connesse la maggior parte delle irregolarità riscontrate dalla Corte dei conti europea. L'Italia ha promosso l'introduzione di questo meccanismo perché nelle passate programmazioni ha spesso pesato sia la mancanza di strategie settoriali sovraordinate, che l'inattività di soggetti non direttamente responsabili della realizzazione degli interventi, ma in essi coinvolti. La spinta a dotarsi di piani, regolamenti e progetti rappresenta per le Autorità di gestione

un'opportunità più che un vincolo, dato che si potrà contare su regole più chiare e su beneficiari più capaci.

Molti Stati membri, per lo più i contribuenti netti, esclusa l'Italia, si sono opposti all'introduzione delle condizionalità *ex ante*. Alcuni perché convinti che la Commissione stesse invadendo il campo delle competenze nazionali e regionali, altri, soprattutto i nuovi Stati membri, perché spaventati dall'appesantimento di oneri amministrativi e dalla difficoltà di dotarsi in poco tempo di tutti gli strumenti previsti. L'allegato del Regolamento generale descrive ed elenca i requisiti da soddisfare per ciascuna condizionalità. La Commissione, inoltre, ha dettato alcune linee guida molto più dettagliate e a disposizione degli Stati membri per poter valutare i programmi. È interessante sottolineare come la stessa Commissione, nella predisposizione della "Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale"[23], ha rivelato che la maggioranza degli Stati membri non soddisfaceva pienamente nessuna delle condizionalità *ex ante*. La scadenza fissata dai regolamenti per la verifica finale del soddisfacimento di tali condizionalità era il 31 dicembre 2016.

Data la convinzione diffusa che le difficoltà di assorbimento dei fondi derivino almeno in parte, se non del tutto, dalla inadeguata capacità amministrativa dei gestori dei fondi e dei beneficiari della politica di coesione, la Commissione ha deciso di istituire, in seno alla Direzione generale per la politica regionale e urbana, un centro di competenza dedicato alla capacità amministrativa. Il centro di competenza suddetto ha attivato una *Task force* per tutti quei paesi che mostrano un tasso di assorbimento dei fondi non soddisfacente[24]. La *Task force*, di cui fanno parte funzionari delle Direzioni generali ed esperti reclutati dalla Commissione stessa, sta mettendo a punto, insieme agli Stati membri, piani d'azione che fissano impegni e tappe da rispettare per assicurare il pieno utilizzo delle risorse programmate. Per l'Italia non si tratta di una novità: già in passato, infatti, sono state costituite specifiche *Task force* composte dai rappresentanti del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e chiamate ad affiancare le autorità di gestione dei fondi più in difficoltà per assisterle e aumentare la capacità di assorbimento dei fondi stessi[25].

---

[23] La relazione, adottata dalla Commissione europea il 23 luglio 2014, è consultabile su: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_it.pdf

[24] Si fa riferimento a Bulgaria, Croazia, Italia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

[25] Simili *Task force* operano a supporto dei programmi per la Calabria, la Campania e la Sicilia.

Alcuni Stati membri, nel corso del negoziato, hanno sostenuto l'applicazione del principio di proporzionalità al sistema di gestione e controllo della politica di coesione. Gli oneri amministrativi dovrebbero essere graduati e commisurati al volume delle risorse finanziarie, per evitare che la capacità amministrativa richiesta per la gestione dei fondi sia sproporzionata rispetto alle somme in questione. Le regole diverrebbero stringenti soltanto per alcuni Stati, alla luce della dimensione delle allocazioni della politica di coesione. In particolare, la Germania, con il sostegno degli Stati membri interessati, ha chiesto che le conclusioni del Consiglio sulla "Sesta relazione" includessero un invito esplicito alla Commissione a sviluppare forme più marcate di semplificazioni proporzionate alla capacità amministrativa dimostrata, anche andando oltre i regolamenti. Le conclusioni, in effetti, contengono un invito in tal senso, ma limitato all'adozione di simili misure nell'ambito dei regolamenti.

### *3. Segue: L'approccio result-oriented*

L'orientamento al risultato della politica di coesione per il periodo 2014-2020 dovrebbe condurre ad un cambiamento nell'approccio programmatico e nell'impostazione con la quale si stabiliscono programmi e progetti. Dapprima fissare i risultati che si intendono conseguire, cioè i cambiamenti che si intendono apportare nel contesto socio-economico del territorio nel quale si opera, alla luce anche della situazione di partenza e alle risorse disponibili. Quindi valutare in corso d'opera oppure al termine del programma se e in che misura gli impegni assunti sono stati rispettati. Le radici di questo cambiamento di prospettiva si possono rinvenire sia nel c.d. Rapporto Barca[26], che nella documentazione predisposta dalla Commissione europea a supporto del gruppo di esperti degli Stati membri, costituito durante la fase di preparazione della proposta di regolamenti.

La proposta di regolamenti della Commissione non sembrava coerente con questo impianto, in particolare non forniva a coloro i quali avrebbero dovuto predisporre i nuovi documenti programmatici un punto di riferimento chiaro: gli articoli che descrivevano struttura e contenuto dei documenti

[26] Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca, Presidente del Comitato per le politiche territoriali dell'OCSE dal 1999 al 2006 e Ministro italiano per la coesione territoriale dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013.

programmatici (accordo di partenariato e programma operativo) erano costruiti come un semplice elenco, senza un ordine logico connesso all'orientamento ai risultati[27]. Il confronto che si è aperto al riguardo ha mostrato a pieno la spaccatura che esiste tra Stati contribuenti netti e Stati beneficiari nella percezione della politica di coesione, oltre alle conseguenze del passaggio a una procedura di approvazione a maggioranza qualificata.

La proposta della Commissione ha trovato l'appoggio della Germania, interessata a che non venissero introdotte troppe novità rispetto alla consolidata struttura dei programmi e che non si creassero nuovi oneri amministrativi, dato che i *Länder* tedeschi avevano già avviato la predisposizione dei nuovi programmi, prima ancora che il negoziato avesse termine[28]. I vincoli da introdurre, in particolare, dovevano tradursi in una "barriere" all'utilizzo dei fondi strutturali per quei Paesi considerati poco affidabili. A sostegno della posizione tedesca si sono schierati i Paesi contribuenti netti al bilancio UE, per i quali la politica di coesione ha un'importanza modesta. Si tratta di Austria, Svezia, Paesi Bassi, Danimarca e Finlandia. Gran parte dei nuovi Stati membri sono rimasti indifferenti alla questione, non volendo inimicarsi i Paesi contribuenti netti e non avendo sufficiente esperienza in materia per fare valutazioni.

L'Italia ha sostenuto con forza il trasferimento di questa nuova impostazione nelle proposte regolamentari, poiché bisognosa di strumenti in grado di garantire una gestione dei fondi strutturali improntata ai risultati e all'efficienza degli investimenti. Nel corso della Riunione ministeriale tenutasi a Poznan nel novembre 2011, nella quale per la prima volta gli Stati membri si sono confrontati sul pacchetto legislativo, l'Italia ha trovato il sostegno del Regno Unito, anch'esso critico nei confronti della proposta della Commissione. L'approccio *result-oriented*, infatti, è ormai consolidato nell'ambito della cultura della programmazione sviluppata nel Paese. Anche la Polonia si è mostrata favorevole alle novità proposte nel Rapporto Barca e al loro trasferimento nel pacchetto legislativo, per poter dimostrare sul campo la capacità di ben utilizzare l'ingente allocazione di risorse di cui sarebbe stata beneficiaria. Questi tre Paesi hanno redatto un documento congiunto che proponeva una ristrutturazione dei contenuti dell'accordo di partenariato e dei programmi, in particolare la riorganizzazione dalla lista di componenti presenti nella proposta della Commissione. A

[27] Così R. Rusca, *op. cit.*, p. 162.
[28] In Germania, in materia di politica di coesione, il livello federale ha soltanto un ruolo di coordinamento e d'indirizzo.

tale documento si è detta favorevole la Francia, pur non essendo firmataria, poiché l'approccio *place-based* del rapporto risultava conforme alla tradizione politica regionale francese[29]. La Spagna, infine, non si è opposta, mantenendo un basso profilo durante negoziato e concentrandosi sugli aspetti gestionali dei fondi strutturali. L'Italia ha così sperimentato la via dell'alleanza di blocco, del tutto diversa dalla strategia di isolamento e specificità perseguita fino ad allora, coerentemente con le logiche di negoziazione secondo unanimità. La Commissione, dal canto suo, ha dovuto ammettere che l'approccio adottato era voluto, preferendo tenersi le mani libere per poter definire più rigidamente i contenuti dei programmi tramite legislazione secondaria e linee guida, senza dover negoziare troppo con gli Stati Membri. La Germania, invece, ha riconosciuto che i *Länder* tedeschi avevano già predisposto i nuovi programmi, non immaginando che una proposta regolamentare scritta della Commissione potesse essere contestata da un'alleanza inedita.

I risultati ottenuti sono stati importanti: innanzitutto l'impostazione dei programmi incentrata su una descrizione degli assi prioritari fondata sulla definizione dei risultati, delle realizzazioni e degli indicatori per la loro misurazione. Quindi il disaccoppiamento di obiettivi tematici e assi prioritari, consentendo di articolare i programmi secondo una logica di integrazione territoriale e non di articolazione puramente settoriale degli interventi. Infine, la presenza di una parte dedicata alla descrizione dell'approccio territoriale seguito nella programmazione, sia a livello di accordo di partenariato che a livello di programmi. Non solo il ricorso a strumenti di sviluppo territoriale (CLLD, ITI), ma anche il collegamento con le strategie macroregionali e con gli interventi di cooperazione territoriale.

Per quello che concerne l'Italia, in tutta probabilità, i risultati del nuovo impianto programmatico potranno cogliersi solo quando l'attuazione della programmazione 2014-2020 sarà entrata nel vivo. Un primo cambiamento deriva dall'accorpamento dell'azione dei fondi in un solo obiettivo, denominato "Investimenti per la crescita e per l'occupazione", dal quale consegue la possibilità di definire programmi che riguardano tutto il territorio nazionale e non una singola categoria di Regioni. Una novità importante per un Paese come il nostro, in cui la programmazione per lo sviluppo regionale è stata tradizionalmente articolata in due grandi blocchi: uno relativo alle Regioni meno sviluppate, e

[29] Il Paese, inoltre, era in procinto di dare luogo a una svolta di decentramento regionale e riassetto delle competenze nell'architettura istituzionale, rispetto alla quale risultava utile una chiara strutturazione dei documenti di programmazione.

quindi al Mezzogiorno, con programmi di valenza multiregionale che coinvolgevano tanto l'amministrazione centrale quanto quella regionale; uno relativo alle Regioni più sviluppate, nel Centro-Nord, nel quale la programmazione rimaneva circoscritta alle singole Regioni, con un ruolo dell'amministrazione centrale decisamente limitato.

Il soddisfacimento delle condizionalità *ex ante* e le opportunità offerte dai programmi nazionali consentiranno all'Italia di dotarsi di diverse Strategie che altrimenti non avrebbero visto la luce: un Piano per le infrastrutture di ricerca; un'Agenda digitale; un'Agenda urbana nazionale; una Strategia per le aree interne; un quadro di riferimento strategico per i trasporti; una Strategia nazionale per l'innovazione e la specializzazione intelligente. La maggiore attenzione per i risultati, inoltre, ha reso necessario lo sviluppo, in seno alla pubblica amministrazione, di capacità di monitoraggio, valutazione, affiancamento e supporto all'attuazione della programmazione. In questo senso va inteso l'incardinamento delle competenze in materia di politica di coesione nella Presidenza del Consiglio, mediante la creazione del Dipartimento per le politiche di coesione e la creazione di un'Agenzia per la coesione territoriale.

### *4. Altri elementi della riforma: partenariato rafforzato, trasparenza e dimensione territoriale della politica di coesione*

La programmazione 2014-2020 ha il merito di porre l'accento su alcuni importanti principi, la cui attuazione viene regolata in modo più ampio e chiaro.

Innanzitutto, quello di partenariato, esplicitato dall'art. 5 del Regolamento n. 1303/2013. Per la prima volta viene chiesto agli Stati membri di fare riferimento ad un Codice di condotta specifico, i cui contenuti sono definiti mediante legislazione secondaria. Il Codice di condotta è stato fortemente voluto dal Parlamento europeo, ma osteggiato dagli Stati membri. Solo l'Italia, nel corso del negoziato, ha appoggiato la proposta. Nel nostro Paese, infatti, la politica regionale riguarda interventi che vengono attuati da diversi soggetti, a vari livelli, ciascuno titolare di competenze specifiche. Un partenariato efficace non è quindi un limite, ma uno strumento indispensabile per la programmazione e l'attuazione dei programmi. Nella preparazione dell'accordo di partenariato l'Italia ha coinvolto una pluralità di *partner* istituzionali ed economico-sociali, organizzandone l'intervento in relazione agli obiettivi tematici.

Negli altri Stati membri la situazione è differente: in alcuni di essi, infatti, le Regioni sono il frutto di una ripartizione amministrativa effettuata solo come adempimento formale per il rispetto dei regolamenti, in forza dei quali i programmi devono riferirsi a Regioni o insiemi di Regioni/territori nazionali[30]. Nei Paesi federali, in particolare, le competenze sono individuate da norme nazionali e ripartite tra i vari *partner*. Il Codice di condotta, quindi, è stato visto come un ostacolo e soprattutto come un'interferenza nella sovranità nazionale da parte della Commissione[31]. Inoltre, in molti Paesi, come a esempio la Germania, l'*iter* di predisposizione dei nuovi programmi era già in fase molto avanzata prima ancora del termine del negoziato. Detti Stati temevano che l'adozione di un pacchetto legislativo segnato da queste novità li costringesse a rivedere i programmi, impedendo la loro presentazione ed approvazione in tempi brevi, e quindi precludendo la possibilità di utilizzare fin da subito le risorse della coesione.

Alla luce del compromesso raggiunto, la norma non ha carattere retroattivo, salvando quindi le fasi di programmazione già manifestate al momento di entrata in vigore dei regolamenti. Dato che l'atto delegato sul codice è entrato in vigore solo il 14 marzo 2014, è chiaro che esso rappresenta più che altro un monito per il futuro e un invito a coinvolgere più attivamente i *partner* nella fase di attuazione dei programmi.

Con la riforma del 2014-2020 sono state introdotte nuove regole in materia di comunicazione e informazione. La Commissione e gli Stati membri devono agevolare l'accesso ai fondi mediante specifiche linee guida destinate ai beneficiari. Vengono rafforzate la trasparenza e l'accesso alle informazioni, in quanto è previsto l'obbligo in capo agli Stati membri di disporre modalità di accesso alle informazioni relative all'uso dei fondi, in particolare tramite il *web* e siti dedicati. Esempio perfetto è il portale *OpenCoesione* italiano, che raccoglie dati e informazioni relative ai progetti finanziati dai fondi strutturali e sullo stato di avanzamento ed esecuzione dei programmi[32]. Si tratta di strumenti utili alla promozione di una maggiore partecipazione dei cittadini, su cui ricade il peso

[30] I programmi devono riferirsi a territori identificati dalla nomenclatura statistica della Commissione come NUTS II o NUTS I, che corrispondono a Regioni (NUTS II) o insiemi di Regioni/territori nazionali (NUTS I).

[31] Per tali ragioni, alcuni Stati membri, in particolare il Regno Unito, hanno accettato il Codice di condotta subordinatamente alla distinzione tra «principi generali», inseriti nel regolamento, e «prassi suggerite», rubricate come «esempi e buone pratiche» e non come indicazioni vincolanti.

[32] *Opencoesione* è del tutto *open source* e consente a chiunque di accedere ai dati ed elaborarli.

del contributo italiano al bilancio UE e che, pertanto, dovrebbero essere meglio informati sul come vengono spesi i fondi comunitari. Quello dell'accesso alle informazioni è un problema reale che merita grande attenzione: i sondaggi[33], infatti, rivelano che i cittadini europei vedono come distante l'Unione europea e le sue politiche, inclusa quella di coesione, che pur opera direttamente sul territorio. Per i Paesi maggiormente colpiti dalla crisi, Italia compresa, le risorse della politica di coesione costituiscono la principale fonte d'investimenti pubblici. I fondi vengono utilizzati per soddisfare le esigenze più diverse, spesso perdendo di vista gli obiettivi europei e quelli dei regolamenti. Strumenti come *OpenCoesione* consentono il confronto tra cittadini, politica e amministrazione, chiarendo le possibilità di utilizzo di questi fondi e i loro limiti, per evitare che vengano sprecati o dispersi, promuovendone un utilizzo più consapevole ed efficace.

Un altro principio al quale i regolamenti hanno dato maggior peso rispetto al passato è quello della dimensione territoriale della politica di coesione, tramite la previsione di una specifica sezione dei documenti programmatici dedicata all'approccio territoriale e l'introduzione di alcuni strumenti dedicati allo sviluppo territoriale: Investimenti territoriali integrati (ITI) e il *Community-Led Local Development* (CLLD). L'investimento territoriale integrato è una nuova modalità di assegnazione finalizzata ad accorpare fondi di diversi e assi prioritari di uno o più programmi operativi per interventi pluridimensionali tra più settori. Può rappresentare uno strumento ideale per sostenere azioni integrate nelle aree urbane perché permette di coniugare finanziamenti connessi a obiettivi tematici differenti, prevedendo anche la possibilità di combinare fondi di assi prioritari e programmi operativi supportati da FESR, FSE e dal Fondo di coesione. Un ITI può anche essere integrato da aiuti finanziari erogati attraverso il FEASR o il FEAMP.

Il *Community-Led Local Development* è uno strumento volto a promuovere l'attuazione di strategie per lo sviluppo locale, caratterizzate da un approccio dal basso verso l'alto ed elaborate da gruppi di azione locale composti da rappresentanti di tutti i settori interessati. Rappresenta lo sviluppo dell'approccio *LEADER* applicato alle zone urbane e si pone l'obiettivo di promuovere il senso di appartenenza comunitario e una *governance* stratificata. Il CLLD consente di sviluppare attività per il potenziamento delle capacità sulla base di

[33] Si vedano, sul punto, le rilevazioni periodiche di Eurobarometro.

esigenze specifiche, di creare una rete e di stimolare l'innovazione già a livello di quartiere, consentendo alle comunità di sfruttare appieno il proprio potenziale.

Il merito dei regolamenti è quello di aver definito un insieme di regole chiare e di obbligare tutti gli Stati membri a porre in essere azioni di sviluppo integrato territoriale, con il supporto di strategie adeguate ed il coinvolgimento degli attori interessati.

La riforma 2014-2020, tuttavia, presenta anche alcune contraddizioni. Come precedentemente detto, FESR, FSE, FC, FEASR e FEAMPO sono stati riuniti entro uno stesso Quadro strategico comunitario: i regolamenti, però, non hanno raggiunto il grado di armonizzazione auspicato. I cinque fondi mantengono un impianto diverso e diversi sistemi di gestione, controllo, ed eleggibilità. I testi presentano anche una serie di incongruenze ed errori formali, derivanti dalle modalità con le quali il negoziato è stato condotto. Questi ultimi, infatti, non sono stati approvati articolo per articolo, bensì riunendo insieme blocchi composti da testi dei cinque regolamenti, raggruppati per argomento. L'eccessivo protrarsi del negoziato ha impedito una rilettura completa e ordinata, e quindi eventuali semplificazioni. L'Accordo di partenariato e i programmi avrebbero dovuto essere documenti sintetici, ridotti all'essenziale, nel quale enunciare i risultati attesi e l'oggetto degli interventi. Sono invece pesanti compendi di centinaia di pagine[34]. Le osservazioni della Commissione per ciascun Accordo e programma si sono moltiplicate, anche per i più semplici e limitati in termini di risorse finanziarie impegnate. Il controllo della spesa e le continue interruzioni e sospensioni dei pagamenti mettono a repentaglio l'attuazione dei programmi; la possibilità di far scattare pressoché in ogni momento dei meccanismi sanzionatori rischia di mettere in crisi la certezza degli investimenti.

Il controllo della spesa, in sostanza, minaccia di diventare un'ossessione capace di soffocare la politica di coesione.

Ulteriori incertezze derivano dal rapporto che la riforma 2014-2020 ha instaurato tra politica di coesione e *governance* economica. Per assicurare l'allineamento dei documenti programmatici con le raccomandazioni specifiche adottate per Paese nell'ambito del semestre europeo, la Commissione ha la facoltà di chiedere agli Stati membri di modificare gli Accordi di partenariato e i programmi, qualora ritenga che questi non assicurino una sana g*overnance*. Si tratta della condizionalità macroeconomica precedentemente citata, sulla quale

[34] Quello italiano, in particolare, ne conta oltre 800.

Commissione, Parlamento europeo e Consiglio hanno a molto discusso. Il Parlamento europeo, contrario a questo meccanismo, ne ha chiesto la cancellazione, accettandolo solo a seguito di alcuni aggiustamenti concessi dalla Commissione. Il Consiglio, dal canto suo, sotto la spinta dei Paesi contribuenti netti, prima tra tutti la Germania, ne ha approvato l'introduzione.

Sugli Stati membri, quindi, pesa la spada di Damocle di un possibile cambiamento di rotta nell'uso dei fondi che possa intervenire in corso d'opera, alla luce delle decisioni di carattere meramente politico assunte al di fuori della politica di coesione.

## Capitolo III

# LA GOVERNANCE DEI FONDI STRUTTURALI

### *1. Premessa. Governance dei fondi, capacità di spesa ed efficacia degli interventi*

L'Italia, tra i principali beneficiari dei fondi strutturali, ha sempre potuto disporre di risorse ingenti, passando da 11.420 milioni Ecu[35] nella programmazione 1989-1993 a più di 30 miliardi di euro in quella attuale. Per il periodo 2007-2013 il Paese si attestava nella terza posizione nell'ordine di assegnazione, ma solo penultimo nell'impiego, con diversi miliardi di euro a rischio di disimpegno a causa del mancato investimento in progetti concreti[36]. Tra le principali cause de mancato assorbimento delle risorse comunitarie assegnate troviamo la scarsa capacità delle amministrazioni centrali e locali di gestire programmi e progetti europei. Naturalmente non si tratta di un problema solo italiano. Secondo recenti dati, gli Stati membri hanno assorbito in media solo il 68% dei fondi dell'UE disponibili per il periodo 2007-2013. Il tasso di assorbimento in Romania è pari a solo il 46% dei fondi, mentre in Slovacchia, Bulgaria, Italia, Malta e Repubblica ceca è inferiore al 60%. Dall'altra parte, il tasso di assorbimento in Finlandia, Estonia, Lituania e Portogallo supera l'80%. L'efficacia degli interventi è correlata non solo alla qualità della dimensione istituzionale, ma anche alla maggiore autonomia dei livelli sub-nazionali di governo. Al fine di migliorare l'efficacia della pianificazione e delle procedure, i regolamenti dei FS impongono agli Stati membri di adottare meccanismi di programmazione basati sul principio di partenariato verticale e orizzontale, e quindi di includere soggetti istituzionali substatali e interessi economici e sociali nella definizione e nella realizzazione degli interventi cofinanziati dai fondi dell'Unione europea. Le

[35] L'*European Currency Unit* (ECU) è stata una valuta-paniere introdotta dal Consiglio Europeo nel 1978. Dapprima utilizzata solo come unità di conto per la redazione del *budget* interno della Comunità Europea, in seguito divenne più simile a una vera valuta. Con lo svilupparsi dell'Unione Economica e Monetaria, gettò le basi per lo sviluppo dell'euro.

[36] Ai sensi dell'art. 136 del Reg. 1303/2013, la Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un PO che non è stata utilizzata per il prefinanziamento, per i pagamenti intermedi o per la quale non è stata trasmessa una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma.

tendenze sviluppatesi sia a livello comunitario che a livello nazionale, invero, sono caratterizzate dall'alternarsi di processi di decentramento e ricentralizzazione.

Se da un lato, nel corso degli anni, il ruolo della Commissione e delle Regioni si è rafforzato, dall'altro, i governi centrali continuano a mantenere il controllo sugli aspetti più salienti: si è parlato, non a caso, di una "rinazionalizzazione" della politica di coesione. Data la complessità della *governance* dei FS è difficile dare una valutazione del ruolo dei soggetti istituzionali interessati. Il grado di coinvolgimento e il peso delle istituzioni europee, dei governi nazionali e delle Regioni, varia a seconda delle fasi della *policy*.

Nel corso della programmazione 2014-2020 il ruolo politico della Commissione è diventato più incisivo. Prima ancora che gli Stati avessero cominciato a preparare i documenti di programmazione nazionale 2014-2020, sono state formulate, sotto forma di *Position papers*, raccomandazioni circa le linee prioritarie su cui concentrare gli interventi sostenuti dai FS nel periodo in questione. Non bisogna dimenticare poi le già citate condizionalità macroeconomiche e finanziarie, che garantiscono il coordinamento degli investimenti tramite i FS con le politiche di stabilità macroeconomica, soggette ai vincoli UE. Spetta inoltre alla Commissione determinare i tassi di cofinanziamento e l'importo massimo del sostegno fornito dai fondi nel Quadro Strategico Comune[37]. Per quello che concerne i programmi operativi, invece, gli Stati membri conservano quella libertà di manovra in tema di definizione e gestione introdotta con la programmazione 2007-2013. La definizione delle aree beneficiarie a livello sub-regionale è stata demandata ai rispettivi Stati e Regioni.

Da un lato si è cercato di migliorare la capacità di pianificazione strategica a livello nazionale e regionale, dato che la maggiore flessibilità consente di tenere conto dei fabbisogni e delle potenzialità di sviluppo del territorio. Dall'altro, con le nuove regole in materia di monitoraggio, si è voluta migliorare la qualità della spesa dei fondi strutturali, spesso criticata dalle stesse istituzioni europee, e in particolare dalla Corte dei conti[38].

Con la programmazione 2014-2020 poi, sottolineando l'importanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione, i nuovi regolamenti introducono due strumenti di *governance* sub-regionale ispirati all'approccio LEADER: si fa riferimento ai già citati Investimenti territoriali integrati (ITI) e al

[37] Così l'art. 53 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[38] Si vedano, a tale proposito, le relazioni tematiche speciali della Corte dei conti europea.

*Community-Led Local Development* (CLLD)[39]. Si tratta di strumenti facoltativi, ad eccezione che nell'ambito del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale, per il quale è previsto l'obbligo di sviluppare i partenariati locali nell'ambito dei PO, con una dotazione finanziaria di almeno il 5% delle risorse programmate. Questi strumenti dovrebbero consentire di pianificare interventi in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori e dei settori interessati. Si tratta, in sostanza, d'innovazioni che pongono l'accento sulla dimensione locale, a lungo sottovalutata, cruciale per la realizzazione degli interventi finanziati dai fondi strutturali.

La struttura di *governance* della politica di coesione rappresenta quindi un quadro assai articolato e in continua evoluzione. La gestione dei fondi è regolata da un meccanismo molto complesso che coinvolge ruoli e funzioni interdipendenti e diversi livelli di governo. La qualità delle istituzioni interessate è determinante per garantire l'efficienza della spesa. Il miglioramento della *governance* nelle regioni in via di sviluppo è quindi una condizione essenziale per aumentare l'impatto della politica di coesione. Coerentemente, il nuovo periodo di programmazione attribuisce una maggiore importanza al miglioramento della capacità di gestione dei fondi da parte delle istituzioni, al punto da includere tale capacità fra i requisiti necessari per l'accesso al sostegno finanziario. Alcuni Stati membri, come già sottolineato, hanno avuto serie difficoltà a completare i progetti entro le scadenze di ammissibilità della spesa, soprattutto a causa della ridotta capacità di elaborazione e attuazione di progetti complessi da parte delle amministrazioni locali e regionali; per questo motivo, gli sforzi per costruire tale capacità dovranno riguardare tutti i livelli della pubblica amministrazione e non solo il livello nazionale.

## *2. La performance di spesa in Italia dal 1989 ad oggi*

Nonostante le numerose riforme susseguitesi nel corso degli anni al fine di migliorare l'efficacia della programmazione, le *performance* in termini di avanzamento della spesa e di raggiungimento degli obiettivi, in Italia, continuano ad essere piuttosto carenti. L'alternarsi di tendenze al decentramento e

[39] Artt. 35 e 36 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei.

ricentralizzazione e la ricerca di un difficile equilibrio tra livello nazionale e regionale hanno avuto un forte impatto sull'efficacia della programmazione.

Il primo periodo di programmazione (1989-1993) si è distinto per un approccio fortemente accentrato. L'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno nel 1994 era giunta solo a metà e le autorità italiane furono costrette a chiedere una proroga per la scadenza dei Programmi Operativi, collocando il nostro paese all'ultimo posto per l'utilizzo delle risorse per i beneficiari dell'Obiettivo 1[40]. La principale causa di questa *débâcle* è stata individuata nello scarso coinvolgimento delle Regioni, in contrasto con l'approccio promosso nell'ambito comunitario. Quanto alle Regioni dell'Obiettivo 2, il loro carente attivismo nell'ambito delle politiche regionali di allora era riconducibile alla modesta quantità dei finanziamenti disponibili rispetto a quelli previsti per l'Obiettivo 1, il cui accesso era vincolato al rispetto di un insieme di regole particolarmente complesse, che richiedevano uno sforzo di innovazione istituzionale ritenuto eccessivo dalle amministrazioni coinvolte rispetto alle risorse in gioco. Qualche timido cambiamento si è registrato solo nel 1992, a seguito dell'abolizione dell'Agenzia del Sud, sebbene la regia nazionale, garantita prima dal Ministero del tesoro e poi dal Ministero delle politiche comunitarie, abbia mantenuto un peso rilevante nella formulazione dei programmi operativi regionali almeno fino alla fine del periodo di programmazione 1994-1999.

Le problematiche emerse nella programmazione 1989-1993 sono state in buona parte procrastinate al periodo successivo (1994-1999), durante il quale, però, sono stati realizzati svariati interventi di riprogrammazione allo scopo di recuperare i gravi ritardi registrati per alcuni programmi sia a livello nazionale che regionale. Anche in questo periodo, come in quello precedente, una consistente quota di risorse vennero programmate e gestite direttamente a livello nazionale: dei 22 programmi del QcS, solo 8 erano di competenza regionale.

Nelle valutazioni *ex post* dei programmi italiani del periodo in questione veniva sottolineata la necessità di intervenire sull'efficacia della programmazione nazionale in termini di tempi, risorse, strumenti e obiettivi. Si suggeriva, in particolare, di individuare il parco progetti nazionali collegato al QcS; rafforzare il coordinamento tra le amministrazioni; definire i piani di azione delle

[40] Nella programmazione 1989-1993 il gruppo delle Regioni dell'Obiettivo 1 era così composto: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

autorità territoriali e assicurare maggiori controlli per garantire l'efficacia e la qualità degli interventi[41].

Al fine di superare le difficoltà riscontrate nella gestione delle risorse, soprattutto nel Mezzogiorno, venne istituito, nel 1998, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DpS). L'introduzione di questo organismo ha cambiato l'organizzazione delle strutture statali per la gestione delle politiche di sviluppo e coesione, prefissando di costruire un nuovo stile di rapporto interistituzionale imperniato sui principi di efficienza e legittimità, rafforzando nel contempo la capacità operativa e di spesa delle Regioni nell'ambito della programmazione comunitaria. Tra le funzioni del DpS, rientravano in particolare l'assistenza tecnica alla programmazione e progettazione e la mediazione tecnica fra Bruxelles e il sistema articolato delle istituzioni centrali e locali responsabili della spesa.

Il nuovo Dipartimento iniziò ad operare in concomitanza con la preparazione della programmazione comunitaria 2000-2006. I regolamenti relativi a detto periodo rafforzarono le procedure di monitoraggio periodico e di valutazione da condurre a livello di programma, con il conseguente obbligo di rispettare i medesimi requisiti sia a livello nazionale che regionale. Venne inoltre semplificato il meccanismo di programmazione. Alle Regioni venne affidata la responsabilità di formulare i rispettivi programmi operativi e la possibilità di contribuire alla definizione delle prospettive strategiche nazionali attraverso la consultazione condotta dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) in collaborazione con i DpS. Le amministrazioni centrali conservarono però un ruolo dominante, mentre il coinvolgimento effettivo delle Regioni rimase circoscritto, soprattutto nel Mezzogiorno, alla mediazione tra gli accordi intergovernativi sull'allocazione finanziaria e gli investimenti locali sulla base di partenariati economici e sociali. Nonostante i miglioramenti nell'impostazione dei nuovi programmi, e in particolare del Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno, le difficoltà nell'utilizzo dei fondi vennero superate solo in parte. Nei documenti di valutazione veniva evidenziato che dopo gli apprezzabili sforzi iniziali «*il QcS aveva presto esaurito la propria capacità di rapportarsi ai territori, soprattutto laddove la concertazione non era diventata metodo ordinario di assunzione di decisioni, progressivamente riducendo lo spazio per l'innovazione a favore dell'adempimento*

[41] Paradossalmente, nelle aree Obiettivo 1 si è osservato un peggioramento tra il periodo 1989-1993 e 1994-1999: se nel primo sono state spese circa il 73% delle risorse programmate, nel secondo questo indicatore è sceso al 67%.

*formale e producendo differenze nelle prestazioni*»[42]. Grazie soprattutto alla proroga concessa dalla Commissione a tutti gli Stati per la chiusura dei programmi entro il 30 giugno 2009, gli obiettivi di spesa vennero raggiunti. La nota dolente atteneva, invece, la realizzazione degli interventi: a fine 2007 risultavano conclusi nel Mezzogiorno 132.815 progetti dei 245.304 cofinanziati, appena il 54,1%, ad un anno dalla fine del periodo di utilizzo dei fondi. Risultati migliori si ottennero nelle Regioni del Centro-Nord, dove vennero conclusi 196.534 progetti su 285.188, pari al 68,9%. Ancora peggiore la situazione sotto il profilo degli obiettivi sostanziali da conseguire. Solo il primo, previsto dal QsN e legato all'avvio del progetto Conti Pubblici Territoriali[43], venne dichiarato raggiunto. Si trattava di «Ricostruire un sistema informativo adeguato per la spesa pubblica della politica regionale nelle due macroaree del paese e nelle singole Regioni». I livelli di crescita del Mezzogiorno, che avrebbero dovuto raggiungere la media UE, non migliorarono. Anche per gli altri due obiettivi, «Riequilibrare la composizione della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici in entrambe le aree del paese ma specie nel Sud» e «Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno», i risultati furono modesti. Va però sottolineato come in alcune Regioni del Mezzogiorno, invece, i risultati furono assai positivi: parliamo di Abruzzo, Basilicata e Molise, che riuscirono a migliorare sia la capacità di assorbimento delle risorse che i parametri di sviluppo socio-economico. Nonostante le numerose novità organizzative e procedurali promosse in particolare dal DpS, la valutazione intermedia del QSC rilevava come le amministrazioni, sia a livello nazionale che regionale, stentassero a cogliere il ruolo positivo che la valutazione dei programmi poteva svolgere. Sottolineava, inoltre, la carenza di documentazione per valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi realizzati e la mancanza di indicatori empirici facilmente utilizzabili per misurare le realizzazioni e gli impatti. Occorreva quindi una seria svolta.

L'occasione si presentò con il pacchetto legislativo 2007-2013, l'introduzione dell'approccio strategico e la semplificazione dell'architettura di programmazione all'interno degli Stati a soli due passaggi: il quadro di riferimento strategico nazionale e i programmi operativi. Si trattava, invero, di una concreta opportunità per il miglioramento della qualità degli interventi, l'efficacia finanziaria e, soprattutto, di investire in settori cruciali per la competitività territoriale

[42] Così la Corte dei conti nei documenti di valutazione del 2010.

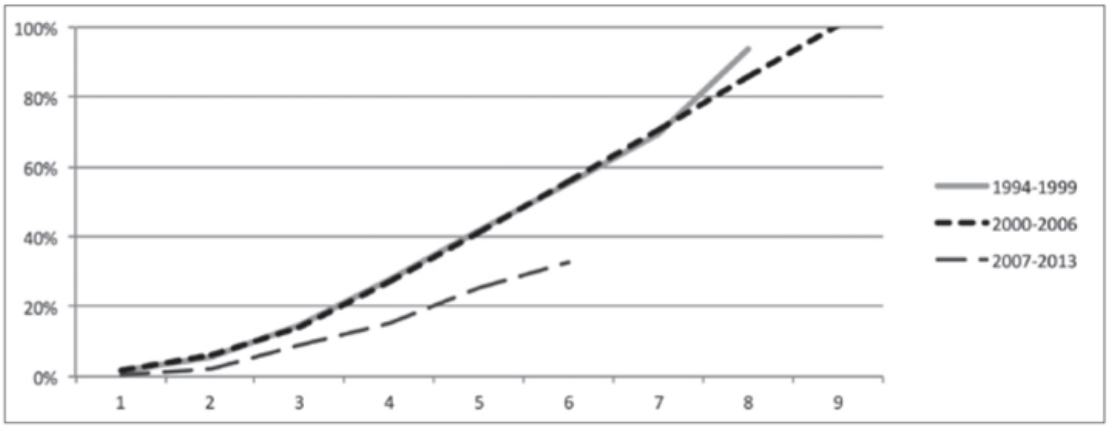
[43] Il progetto, finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio per il complesso delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, fa parte del Sistema Statistico Nazionale.

come ad esempio la ricerca, l'innovazione, le tecnologie d'informazione e di comunicazione.

Tuttavia, anche in questo periodo emersero serie criticità, sia sotto il profilo dell'avanzamento della spesa che sotto quello della qualità dei risultati raggiunti, sia per i PO gestiti a livello nazionale che per quelli gestiti a livello regionale. In particolare, nell'ottobre 2009, allo scattare del primo disimpegno automatico degli importi per i quali non era stata trasmessa domanda di pagamento, dei 19 programmi per le aree che rientravano nell'Obiettivo Convergenza solo 11 erano stati accettati dalla Commissione, 1 era in attesa di accettazione, 1 inviato, 3 rifiutati e in fase di rielaborazione e 3 dovevano essere ancora presentati.

I ritardi, dovuti anche alle difficoltà di recepire le novità della programmazione comunitaria e agli impegni sovrapposti di chiusura della programmazione 2000-2006, prorogata fino al 2009, hanno determinato livelli di avanzamento della spesa bassissimi: alla fine del secondo anno del periodo di programmazione in oggetto il livello medio di pagamenti per i programmi dell'Obiettivo Convergenza ammontava al circa 7% del costo totale[44].

L'andamento complessivo della spesa nel periodo 2007-2013 è risultato addirittura peggiore rispetto ai periodi di programmazione precedenti.




[44] Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Unitaria Comunitaria – Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria, Nota prot. n. 1010 del 15 luglio.

*Figura 1*[45]*: L'avanzamento della spesa nei tre periodi di programmazione: 1994-1999; 2000-2006; 2007-2013.*

Al fine di colmare i ritardi e al contempo rafforzare l'efficacia degli interventi, venne adottato il Piano di Azione Coesione, frutto di un'azione di cooperazione rafforzata tra le autorità europee, il Governo nazionale e le amministrazioni centrali e regionali. Il Piano impegnava le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo la concentrazione delle risorse su alcune priorità di interesse strategico nazionale, declinate regione per regione secondo le esigenze dei diversi contesti, attraverso un confronto tecnico fra Governo e Regioni. Per ogni priorità individuata dal Piano venivano definiti i risultati attesi dalla realizzazione degli interventi pianificati. Nonostante l'accelerazione avvenuta tra il 2011 e il 2012, le percentuali di spesa nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza rimasero molto contenute. Nel dicembre 2012 l'attuazione finanziaria aveva raggiunto il 28,8% in termini di pagamenti per il FESR e il 40,5% per il FSE. Tra i programmi regionali con la miglior *performance* di spesa si attestavano la Basilicata con il 44,5% e la Puglia con il 42,3%, mentre i livelli più bassi si registravano in Campania (17,4%), Sicilia (18,7%) e Calabria (21,5%). I PON, invece, registravano un andamento migliore, con gli indici di pagamento intorno al 40%, salvo alcune eccezioni. Nell'ambito dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione, la percentuale media dei pagamenti per i PO FESR delle Regioni si attestava al 45,5%, mentre per il FSE al 52,7%. Alla stessa data, la media nazionale per il FEASR aveva raggiunto il 48%, con il dato regionale più alto per la Provincia Autonoma di Bolzano (75,7%), seguita dalla Provincia Autonoma di Trento (62,6%) e dalla Valle d'Aosta (65,9), mentre i valori più bassi sono stati registrati per la Campania (39,8%) e l'Abruzzo (42,1%). Alla conclusione della programmazione, la maggior parte dei programmi italiani CRO aveva raggiunto il 60 % di spesa delle risorse programmate, mentre le Regioni dell'Obiettivo Convergenza si attestavano anche al di sotto del 40 %.

L'impostazione della programmazione italiana per il periodo 2007-2013 è stata realizzata in sostanziale continuità con il precedente ciclo. Il PAC non ha prodotto i risultati sperati e il mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa nel Mezzogiorno, nell'ambito dei programmi nazionali o regionali, si è

[45] Elaborazione tratta da E. Domonerok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3/2014, p. 560.

riconfermata caratteristica distintiva della *performance* italiana nel quadro delle politiche di coesione.

### *3. Il quadro generale della governance per il ciclo 2014-2020*

Numerosi cambiamenti sono stati apportati all'architettura della *governance* dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020[46]. Il più importante, probabilmente, è l'introduzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, istituita ai sensi dell'art. 10 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101[47]. Il fine dell'Agenzia, che è sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, è quello di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

Ai sensi dell'art. 3 del suo Statuto, approvato con D.P.C.M. 9 luglio 2014, l'Agenzia:

a. opera, in raccordo con le amministrazioni competenti, il monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica, ferme restando le funzioni di controllo e monitoraggio attribuite alla ragioneria generale dello Stato;
b. svolge azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionale con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale sia attraverso apposite iniziative di formazione del personale delle amministrazioni interessate, che con l'intervento di qualificati soggetti pubblici di settore per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi, anche con riferimento alle procedure relative alla stesura e gestione di bandi pubblici e alle problematiche comuni che emergono nella gestione dei programmi.
c. vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, sull'attuazione dei programmi e la realizzazione dei progetti che utilizzano i Fondi strutturali e d'investimento ed il Fondo per lo Sviluppo e la coesione, anche nell'ambito di contratti istituzionali di sviluppo ed accordi di programmazione negoziata;

---

[46] Cfr. G.P. Boscariol, *Politiche di coesione 2014-2020 e governance*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XXIX, numero 1-2, 2015, pp. 193-218.

[47] Decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, in GU n. 204 del 31-08-13.

d. promuove, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, il miglioramento della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi;
e. può assumere le funzioni dirette di Autorità di gestione di programmi o di specifici progetti o a carattere sperimentale, nonché nelle ipotesi previste dalla lettera f), sentite le amministrazioni titolari;
f. dà esecuzione alle determinazioni adottate ai sensi degli articoli 3 e 6, comma 6 del decreto legislativo n. 88 del 2011[48].

La costituzione dell'Agenzia potrebbe rappresentare un passo significativo in direzione del necessario miglioramento nell'utilizzo di risorse strategiche per lo sviluppo del Paese.

Un'altra novità è l'istituzione, in seno alla Presidenza del Consiglio, del Dipartimento per le politiche di coesione, chiamato a svolgere attività funzionali al coordinamento, alla programmazione e all'attuazione delle politiche di coesione e sviluppo territoriale.

Un D.P.C.M. del 15 dicembre 2014[49] ne ha disciplinato analiticamente compiti e attribuzioni.

Ai sensi dell'art. 1, il Dipartimento:

a. propone misure di coesione e di sviluppo regionale da realizzarsi con risorse aggiuntive dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per lo Sviluppo e la coesione, elaborando i dati relativi alla loro attuazione;
b. svolge attività di programmazione finanziaria degli interventi in materia di coesione;
c. supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali per le attività di definizione e programmazione delle politiche di coesione;
d. istruisce e predispone le proposte relative alle misure straordinarie volte ad accelerare gli interventi, al fine della tempestiva utilizzazione delle risorse assegnate;
e. vigila sull'Agenzia per la coesione territoriale;

[48] Decreto legislativo n. 88 del 2011, Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in GU n. 143 del 22-06-11.

[49] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 2014, Disciplina dei compiti e delle attività del Dipartimento per le politiche di coesione, in G.U. n. 15 del 20-01-15.

f. svolge compiti di coordinamento ed attivazione del contratto istituzionale di sviluppo;
g. elabora proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle attività di competenza.

L'art. 3 definisce l'organizzazione interna del Dipartimento: al vertice si colloca il Capo del Dipartimento, che ne cura l'organizzazione e il funzionamento e coordina l'attività dell'ufficio di livello dirigenziale generale. Alle sue dirette dipendenze si trova la Segreteria dipartimentale.

L'Ufficio di livello dirigenziale generale, che svolge attività di impulso, programmazione e sorveglianza sull'attuazione delle politiche di coesione, è a sua volta articolato in due servizi. Innanzitutto il "Servizio Analisi, definizione delle politiche e della programmazione", che svolge attività di elaborazione analitica e statistica sugli aspetti socioeconomici territoriali, strutturali e tendenziali e su andamenti e prospettive delle politiche di sviluppo territoriale; elabora proposte per la definizione delle politiche di coesione e di sviluppo regionale e di cooperazione territoriale da realizzarsi con risorse aggiuntive dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per lo Sviluppo e la coesione; supporta l'autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali nella fase di definizione e di revisione delle politiche; predispone gli atti di indirizzo e le proposte di programmazione, per l'attuazione delle politiche, con la definizione delle regole di contesto, delle finalizzazioni settoriali e territoriali delle risorse, degli obiettivi e dei risultati attesi; promuove e coordina i processi di definizione dei programmi di individuazione degli interventi finanziati con risorse aggiuntive dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per lo Sviluppo e la coesione; elabora proposte di atti deliberativi del CIPE relativi alle attività di competenza.

Il "Servizio Rilevazione informative, *OpenCoesione*, misure straordinarie per l'attuazione, nonché supporto giuridico e gestione strumenti normativi" cura i rapporti con l'Agenzia per la coesione territoriale nelle materie di competenza; svolge studi, analisi e ricerche sui temi d'interesse; acquisisce ed elabora i dati relativi all'attuazione dei programmi e degli interventi finanziati nell'ambito delle politiche di coesione, dai fondi strutturali europei e dalle risorse nazionali aggiuntive del Fondo per lo Sviluppo e la coesione, ivi inclusi i risultati delle specifiche attività di valutazione e verifica; si occupa dell'istruttoria e della predisposizione delle proposte sulle opportune misure di accelerazione degli interventi, finalizzate alla tempestiva utilizzazione delle risorse assegnate; cura l'istruttoria per l'attivazione dei poteri sostitutivi ed il coordinamento della

successiva fase attuativa; elabora proposte deliberative per il CIPE nelle materie di competenza; coordina il processo di diffusione al pubblico delle informazioni raccolte, attraverso procedure *open data*. Il Servizio, inoltre, svolge l'istruttoria per la vigilanza di competenza dell'Ufficio nei confronti dell'Agenzia per la coesione territoriale; fornisce consulenza giuridica e legislativa; gestisce i rapporti con l'Avvocatura Generale dello Stato e con l'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri; predispone schemi di atti normativi e di provvedimenti generali nelle materie di competenza; coordina ed attiva il ricorso allo strumento del contratto istituzionale di sviluppo ai sensi dell'art. 6, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, nei casi previsti dalla legge, ivi incluse le procedure di riprogrammazione; cura i rapporti convenzionali con le società *in house* per la migliore attuazione delle politiche di coesione; elabora proposte deliberative per il CIPE nelle materie di competenza.

La struttura del Dipartimento per le politiche di coesione è molto diversa da quella dell'ormai soppresso Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, del quale ha acquisito parte delle funzioni. Il DPS del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) operava infatti tramite tre direzioni: la Direzione generale per la politica regionale comunitaria; la Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale e, infine, la Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali.

La prima era competente in materia di fondi strutturali, la seconda gestiva il Fondo per lo sviluppo e la coesione e l'ultima, che oggi opera nell'ambito del MISE, svolgeva attività connesse alla gestione degli interventi di incentivazione delle imprese. Oggi i due Servizi del Dipartimento per le politiche di coesione svolgono compiti completamente diversi: il Servizio analisi opera nella definizione della programmazione sia dei fondi strutturali che del Fondo per lo sviluppo e la coesione; il Servizio rilevazioni, invece, svolge compiti di raccordo con l'Agenzia per la coesione territoriale, acquisisce i dati relativi allo stato di attuazione dei programmi, predispone le misure di accelerazione degli interventi e cura l'istruttoria per l'attivazione dei poteri sostitutivi.

Con un D.P.C.M. del 19 novembre 2014[50] è stata disposta la riorganizzazione del Nucleo di valutazione degli investimenti (NUVAP), anch'essa prevista dall'art. 10 del decreto-legge n. 101/2013, attraverso la suddivisione in due

[50] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 novembre 2014, Riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 GU n. 300 del 29-12-14.

nuclei: il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e il Nucleo di verifica e controllo, costituito presso l'Agenzia per la coesione territoriale.

Ai sensi dell'art. 3 del D.P.C.M, il Capo del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvale del NUVAP per lo svolgimento delle seguenti attività:

a. valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale ai sensi della normativa nazionale e dei regolamenti comunitari;
b. ideazione, impulso e attuazione di iniziative per migliorare le capacità di valutazione e di programmazione delle Amministrazioni pubbliche, nonché il coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale unitaria e le attività di raccordo della Rete dei nuclei di valutazione e verifica;
c. verifica e monitoraggio del rispetto del principio di addizionalità comunitaria;
d. elaborazione e diffusione di analisi, studi, metodi, strumenti, indicatori e basi informative per la valutazione di politiche, programmi e progetti;
e. analisi, istruttorie e supporto tecnico finalizzati all'implementazione di indicatori, dispositivi sperimentali e meccanismi premiali;
f. analisi, elaborazioni e contributi ai processi di programmazione delle politiche di coesione;
g. predisposizione di metodologie destinate ai soggetti titolari di funzioni di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici, finalizzati ad analisi e previsioni della spesa;
h. analisi finalizzate all'emanazione di provvedimenti di miglioramento dell'azione amministrativa aventi ad oggetto dati sugli investimenti pubblici e integrazione con i dati statistici territoriali in materia di efficienza delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico nella realizzazione degli investimenti;
i. supporto nei rapporti con gli organi delle istituzioni internazionali in tema di valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriali; supporto alla partecipazione ai comitati istituiti presso le organizzazioni internazionali;
j. diffusione del patrimonio di analisi, metodologie e documentazione derivante dalle attività istituzionali del Nucleo.

Ai sensi dell'art. 5, invece, il Direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale si avvale del NUVEC per lo svolgimento delle seguenti attività:

a. verifiche sull'attuazione dei programmi e dei progetti d'investimento delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico con emissione di rapporti, referti ed eventuali proposte di revoca del finanziamento;
b. esercizio delle funzioni di *audit* ai sensi dei regolamenti comunitari e delle norme nazionali in materia di risorse aggiuntive, anche al fine di garantire la correttezza e la regolarità della spesa;
c. direzione, coordinamento e gestione dei Conti pubblici territoriali (CPT) e delle attività della Rete dei nuclei regionali CPT; produzione dei conti consolidati regionali;
d. verifica di efficienza, efficacia e degli effetti socio-economici dei programmi di investimento finanziati con risorse pubbliche e conseguenti proposte di provvedimenti e supporto alla progettazione;
e. costruzione di strumenti per l'integrazione delle banche dati in materia di investimenti pubblici;
f. proposta delle iniziative da adottare per la rimozione degli ostacoli all'attuazione e all'accelerazione della spesa;
g. predisposizione di metodologie e strumenti operativi destinati ai soggetti titolari di funzioni di attuazione degli investimenti pubblici, finalizzati ad analisi e previsioni della spesa;
h. analisi finalizzate al miglioramento dell'azione amministrativa da parte delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico nella realizzazione degli investimenti;
i. monitoraggio sulle iniziative di accelerazione degli investimenti pubblici;
j. proposta di indirizzi e linee guida per le attività della Rete dei nuclei di valutazione e verifica nelle materie di competenza del NUVEC.

Data l'incapacità delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle regionali, di utilizzare le risorse dei fondi strutturali messe a disposizione dall'Unione europea e quelle generate dal relativo cofinanziamento nazionale, il D.L. n. 69/2013[51], all'art. 9, comma 2, ha previsto che, in caso di ritardo delle amministrazioni responsabili degli interventi ricompresi nei programmi e nei progetti cofinanziati con fondi strutturali europei relativamente alla

[51] Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, in GU n. 144 del 21-06-13.

programmazione 2007-2013, il Governo esercita il potere sostitutivo rispetto alle amministrazioni inadempienti, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, per la realizzazione degli interventi programmati.

Tuttavia, vista la mancanza di miglioramenti nei tempi di attuazione dei programmi, nel 2014 si è nuovamente intervenuti in materia con il D.L. n. 133/2014[52], il cui art. 12 precisa che la sopraccitata autorità politica è costituita dal "Presidente del Consiglio dei ministri", ovvero da un suo delegato.

Il Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza unificata, propone al CIPE il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali non impegnate, anche tramite l'attribuzione ad altro livello di governo.

Il Presidente, inoltre, può esercitare poteri ispettivi e di monitoraggio non solo sulle risorse dei fondi strutturali, ma anche sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Da ultimo, la legge di stabilità 2015, nel ridefinire le modalità di programmazione e gestione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione per il ciclo 2014-2020, ha attribuito alla c.d. "Autorità politica per la coesione" ulteriori compiti. Innanzitutto l'individuazione, in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza permanente per il rapporto tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, delle aree tematiche nazionali e degli obiettivi strategici per ciascuna area; proporre il D.P.C.M. istitutivo della "cabina di regia"; proporre al CIPE i piani operativi definiti dalla "cabina di regia"; proporre al CIPE una diversa ripartizione della dotazione tra le aree tematiche nazionali, la rimodulazione delle quote annuali di spesa per ciascuna area e la revoca di assegnazione a causa di impossibilità sopravvenuta, di mancato rispetto dei tempi o di inadempienze; presentare annualmente al CIPE una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi della programmazione 2014-2020 ai fini della definizione della "Nota di aggiornamento" del Documento di economia e finanza e della legge di bilancio.

Per quello che concerne il ruolo del Parlamento, la legge di stabilità 2014 aveva previsto che lo schema di Accordo di partenariato relativo ai Fondi strutturali e di investimento dell'Unione europea per gli anni 2014-2020, prima della stipulazione con le autorità dell'Unione europea, fosse trasmesso alle Camere per l'espressione di un parere delle Commissioni competenti.

---

[52] Decreto-Legge 12 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, in GU n. 212 del 12-09-14.

Tuttavia, la legge di stabilità del 2015[53], nella definizione delle attività di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, si limitò a sancire che l'Autorità politica per la coesione, nell'individuare le "Aree tematiche nazionali" e gli "obiettivi strategici" per ciascuna area, dovesse darne comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti.

Un ruolo centrale infine è quello ricoperto dall'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), che gestisce il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, istituito dalla legge n. 183 del 1987 presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il Fondo, che è gestito attraverso due diversi conti correnti di tesoreria, provvede ad erogare alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, nonché a concedere ai soggetti titolari delle azioni comprese nei programmi suddetti anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio dell'Unione europea.

Con la legge di stabilità 2014[54] il legislatore ha disposto che il Fondo di rotazione concorre, nei limiti delle proprie disponibilità, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli "interventi complementari" rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea 2014/2020, inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'Accordo di Partenariato.

La legge di stabilità del 2015 prevede uno stanziamento a favore del fondo di circa 5 miliardi per il 2015, 4,9 miliardi per il 2016, 5 miliardi per il 2017 e circa 14,9 miliardi per il 2018 e gli anni successivi.

Il comma 703, lettera *l)*, ha disposto una nuova procedura contabile per le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione relative al ciclo 2014-2020. Si prevede, in particolare, che le risorse assegnate al piano stralcio e ai piani operativi sono trasferite dal FSC, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, in apposita contabilità del Fondo di rotazione, sulla base dei profili finanziari previsti dalle delibere del CIPE di approvazione dei piani stessi. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle amministrazioni responsabili dell'attuazione del piano stralcio

[53] Legge 23 dicembre 2014, n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato in GU n. 300 del 29-12-14.

[54] Legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, in GU n. 302 del 27-12-13.

e dei piani operativi degli interventi approvati dal CIPE, secondo l'articolazione temporale indicata dalle relative delibere, e provvede a effettuare i pagamenti a valere sulle medesime risorse in favore delle suddette amministrazioni, secondo le procedure stabilite dalla legge n. 183 del 1987 e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568[55], sulla base delle richieste presentate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La lettera *m)* stabilisce che sono trasferite al Fondo di rotazione anche le risorse del FSC già iscritte in bilancio per i precedenti periodi di programmazione, gestite secondo le modalità indicate dalla sopraccitata lettera *l)*, ove compatibili.

In sostanza, l'Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea è diventato l'unico centro contabile di gestione di tutte le risorse per le politiche di coesione: fondi strutturali 2007-2013 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), Piano di Azione Coesione (risorse stralciate cofinanziamento 2007-2013), fondi strutturali 2014-2020 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), interventi complementari (risorse stralciate cofinanziamento 2014-2020) e Fondo sviluppo e coesione.

Tutti questi soggetti saranno chiamati a gestire, nei prossimi anni, una cospicua quantità di risorse: 32 miliardi di fondi UE e l'analoga quota di cofinanziamento nazionale, i 39 miliardi del Fondo per lo sviluppo e la coesione, oltre 10 miliardi di quota residuale dei fondi strutturali 2007-2013 (che devono però essere spesi entro il 31 dicembre 2015), le risorse del Piano di Azione Coesione e circa 7,5 miliardi di risorse residuali del FSC 2007-2013.

### *4. Segue: Il rafforzamento della capacità amministrativa*

Tra le cause delle cattive *performance* dell'Italia in termini di avanzamento della spesa e di raggiungimento degli obiettivi in materia di fondi strutturali, rientra certamente l'incapacità delle amministrazioni italiane di gestire in modo efficaci i relativi programmi.

Già nel ciclo di Programmazione 2007-2013, il miglioramento della capacità amministrativa emergeva come esigenza comune in tutte le priorità del

[55] Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, Approvazione del regolamento per l'organizzazione e le procedure amministrative del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, in esecuzione dell'art. 8 della legge 16 aprile 1987, n. 183, in GU n. 26 del 01-02-89.

Quadro strategico nazionale (QSN) e come presupposto di base per il raggiungimento degli obiettivi della politica di sviluppo[56].

Il QSN dedicava alla *governance* e al miglioramento della capacità istituzionale la priorità 10, ed in particolare l'obiettivo specifico 10.1, che mirava 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*». Il fine perseguito era quello di aumentare la cooperazione verticale e orizzontale e soprattutto di migliorare, nel complesso, la capacità della Pubblica Amministrazione di programmare e attuare gli interventi di politica regionale.

Il fondo utilizzato per gli interventi di *capacity building* è stato il Fondo Sociale Europeo, con il quale venivano finanziati gli Assi dedicati del Programma Operativo Nazionale (PON) *Governance* e Azioni di sistema 2007-2013 e del PON Competenze per lo Sviluppo 2007-2013, destinati alle Regioni Obiettivo «Convergenza»[57], insieme ad alcuni interventi rientranti nel PON Azioni di Sistema destinato alle altre Regioni del Centro-Nord.

A livello regionale, invece, con l'Asse prioritario VII «Capacità amministrativa», costituito per le Regioni Obiettivo Convergenza, e con l'Asse G per il POR Basilicata FSE[58].

Anche il FESR, in particolare tramite il PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013, sosteneva interventi volti a contribuire al miglioramento delle competenze della PA in diversi settori di sviluppo come ambiente, internazionalizzazione, miglioramento della capacità di formazione, della trasparenza e delle competenze in materia di appalti pubblici.

La situazione di ritardo finanziario in cui versavano gli Assi sopraccitati portò alla costituzione di un gruppo di lavoro *ad hoc*, che ha visto la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, del Ministero del lavoro (nel suo doppio

---

[56] Così G. Centurelli, *Semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi, accrescimento delle competenze e conoscenze della PA nell'utilizzo dei Fondi: l'evoluzione dell'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa nei Fondi strutturali e le novità del ciclo 2014-2020*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XXIX, numero 3, 2015, pp. 551-62.
Sul Quadro Strategico Nazionale per il ciclo 2007-2013 si veda, altresì, A. Di Stefano, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul "Quadro Strategico Nazionale",* in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XX, numero 4, 2006, pp. 715-730.

[57] Si fa riferimento alla Campania, alla Calabria, alla Puglia e alla Sicilia.

[58] Gli interventi di capacità amministrativa vengono classificati con la categoria di spesa comunitaria n. 81, di cui all'allegato IV del Regolamento (CE) n. 1083/2006, che comprende le misure finalizzate a sostenere «*la capacity building nell'attuazione delle politiche e dei programmi*».

ruolo di capofila e titolare dei Programmi Operativi Nazionali), degli altri Ministeri interessati e dei rappresentanti della Commissione europea. Il gruppo ha svolto attività di analisi e monitoraggio sugli interventi in materia e ha stimolato l'Amministrazione a spendere le risorse secondo gli obiettivi programmati.

La crescente attenzione per il tema ha portato a inserire il rafforzamento della Capacità Amministrativa tra gli obiettivi tematici del periodo 2014-2020. Inoltre, al fine di assicurare che la politica di coesione fosse meglio correlata alla più ampia *governance* economica dell'UE, è stato creato un collegamento diretto tra l'Accordo di partenariato, i Programmi Operativi e i Programmi di Riforma Nazionale.

Nel *Position Paper* inviato nel novembre del 2012[59], la Commissione evidenziava come l'amministrazione italiana fosse caratterizzata da una debolezza profondamente radicata, fermo restando le differenze che intercorrevano tra le diverse Regioni.

In particolare, i Servizi della Commissione europea precisavano che un'amministrazione pubblica efficiente fosse di fondamentale importanza per fornire un migliore servizio alle imprese e ai cittadini e garantire che le priorità d'investimento producessero risultati ottimali in termini di occupazione e crescita, sia a livello nazionale che a livello regionale. Da qui la necessità di realizzare quattro diversi interventi:

- Ridurre gli oneri amministrativi per le imprese;
- Promuovere l'*e-government* e l'*e-public procurement*;
- Garantire l'efficienza del sistema giudiziario;
- Rafforzare la capacità degli organismi coinvolti nella gestione e attuazione dei programmi dei Fondi QSC, in particolare nelle aree meno sviluppate.

Le debolezze e i ritardi della Pubblica Amministrazione, infatti, hanno fortemente condizionato la gestione e l'attuazione della politica di coesione, incidendo negativamente sui relativi risultati.

Per queste ragioni, l'Italia ha avviato un impegnativo processo di riforma che trova la sua espressione nei due pilasti sui quali è articolata la strategia nazionale dell'Obiettivo Tematico 11: rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Il primo pilastro punta alla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale, coerentemente con le priorità indicate nei documenti della

[59] *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi operativi in Italia per il periodo 2014-2020.

Commissione europea. Si tratta d'interventi volti a promuovere l'innovazione delle amministrazioni pubbliche del Paese tramite la semplificazione normativa; la riduzione dei tempi e degli oneri regolatori; l'aumento della trasparenza; la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità e l'introduzione di pratiche e applicazioni di *e-procurement*.

Il secondo pilastro, invece, mira al miglioramento complessivo delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche attraverso un intervento articolato su due diverse linee:

- Il rafforzamento della capacità delle amministrazioni e delle parti interessate coinvolte nel conseguimento dei risultati di *policy* previsti negli Obiettivi Tematici 1-10. Gli interventi contribuiranno ai processi di riforma volti alla razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, al miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione delle risorse umane.
- Il miglioramento delle capacità delle Amministrazioni in funzioni amministrative e tecniche cruciali per aumentare la qualità e l'efficacia delle politiche d'investimento pubblico, il coordinamento della *governance* multilivello nell'attuazione degli investimenti e la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche.

L'Obiettivo Tematico 11 viene attuato principalmente dal PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020[60], che incide su tutto il territorio nazionale, ma anche attraverso Assi pertinenti di tre Programmi Operativi Nazionali settoriali (il PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione, il PON Inclusione e il PON Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento – Istruzione[61]) ed a livello regionale, dai Programmi Operativi Regionali (POR).

Per assicurare la coerenza con le linee di riforma delle pubbliche amministrazioni e il presidio degli interventi in materia è stata prevista la costituzione di un Comitato di Pilotaggio. Il Comitato opererà come organismo permanente di riferimento per il coordinamento, l'indirizzo e il monitoraggio dei risultati attesi. Sarà composto dal Dipartimento della funzione pubblica, con funzioni di coordinamento, dalle Amministrazioni centrali che concorrono all'attuazione della strategia dell'Obiettivo Tematico 11, dal Dipartimento per le politiche di

[60] Il PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020 è un Programma plurifondo FESR-FSE a titolarità dell'Agenzia per la coesione territoriale.

[61] Il PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione ed il PON Inclusione sono Programmi a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mentre il PON Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento – Istruzione è a titolarità del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

coesione, dall'Agenzia per la coesione territoriale, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e da una rappresentanza delle Regioni designata dalla Conferenza Stato-Regioni. Al Comitato, inoltre, parteciperà anche la Commissione europea.

I *deficit* di capacità amministrativa, tuttavia, non riguardano solo la politica di coesione. Per tale ragione, la strategia nazionale di rafforzamento della capacità amministrativa interviene nell'Accordo di partenariato sia attraverso azioni volte a dare attuazione ai processi di riforma e modernizzazione della PA, sia attraverso azioni volte a migliorare le prestazioni delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. Il quadro degli interventi in atto si chiude poi con quelle azioni di assistenza tecnica destinate a migliorare la capacità delle amministrazioni di gestire in modo efficace i programmi operativi finanziati dai Fondi strutturali.

L'Italia è stato il primo tra gli Stati Membri a sperimentare i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), attraverso i quali ogni amministrazione coinvolta nell'attuazione dei Programmi Operativi pone in essere le azioni necessarie per garantire una maggiore efficienza.

I PRA costituiscono il principale elemento di raccordo tra il miglioramento della strategia per l'attuazione e gestione dei Programmi Operativi e il rafforzamento strutturale della capacità amministrativa[62].

Già nel 2014, alle Amministrazioni responsabili dell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali sono state fornite specifiche linee guida per l'elaborazione dei PRA. Nel 2015 è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato d'indirizzo per i PRA, una struttura coordinata dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che vede la partecipazione del Direttore Generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, dei Capi di Dipartimento per le Politiche di coesione e della Funzione pubblica e dei rappresentanti della Commissione europea[63]. Il lavoro non si concluderà con l'adozione dei PRA, ma durerà per tutto il ciclo di programmazione, durante il quale il Comitato di Pilotaggio e il Comitato di indirizzo per i PRA, tramite il monitoraggio e l'accompagnamento, garantiranno la

[62] G. Centurelli, *op. cit.*, p. 560.

[63] Tra le iniziative in materia di rafforzamento della capacità amministrativa dei Fondi promosse dalla Commissione europea nel 2015 si possono ricordare la piattaforma *Fi-Compass* in tema di strumenti finanziari e la *TAIEX REGIO PEER 2 PEER,* che consentirà lo scambio di buone pratiche tra i Paesi membri e fornirà assistenza attraverso missioni di esperti nazionali, visite di studio e *workshop*.

realizzazione degli obiettivi di razionalizzazione e miglioramento della PA, essenziali per la crescita del Paese.

### *5. Mezzogiorno d'Italia e Mezzogiorni d'Europa*

La capacità di spendere risorse comunitarie e la qualità della progettazione dimostrate dall'Italia in questi anni sono molto lontane rispetto ai livelli conseguiti in altri Paesi dell'Unione europea.

Si pensi all'Irlanda, al Galles, alla Spagna o al Portogallo, tradizionalmente considerati Mezzogiorno d'Europa. Si trattava di realtà territoriali caratterizzate da una profonda depressione e un persistente *deficit* di sviluppo, non molto diverse, sotto questo profilo, dal Mezzogiorno d'Italia[64].

Tuttavia, questi Paesi, tramite politiche ed azioni amministrative intelligenti e lungimiranti, sono riusciti ad utilizzare al meglio le risorse europee per supportare lo sviluppo e la crescita territoriale.

Ci si chiede allora perché non sia possibile utilizzare proficuamente le risorse messe a disposizione dall'Unione per superare il divario di sviluppo e le disomogeneità che affliggono il nostro Paese, in particolare per intervenire nelle aree depresse del Meridione.

È quanto accaduto ad esempio in Germania, dove i territori della ex DDR, fino a poco tempo fa, versavano in una situazione di grande sofferenza.

La Sassonia, in particolare, investendo sul capitale umano e puntando sulla formazione scolastica e universitaria[65], è riuscita non soltanto ad azzerare il debito pubblico, ma a divenire motore di sviluppo per l'intera Germania.

Come dimostrano i dati presentati dal Presidente del Land Sassonia, Stanislaw Tillich, al convegno "Il successo dell'Est della Germania. Un esempio per il Mezzogiorno?" questo cambiamento è dovuto soprattutto alla politica di

---

[64] Cfr. V. M. Sbrescia, *Fondi strutturali ed attuazione delle politiche di coesione: l'azione amministrativa in funzione di sviluppo tra frammentazione dei poteri decisori e l'instabilità e la continua evoluzione della governance istituzionale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XXIX, numero 3, 2015, pp. 481-491.

[65] Oltre ad essere la Regione con la spesa *pro capite* più elevata in ambito culturale, la Sassonia è il *Land* che ha registrato i migliori risultati in questo settore: negli ultimi 13 anni il numero di laureati in matematica, informatica e scienze tecnologiche è triplicato.

coesione dell'Unione europea e all'efficiente gestione delle risorse derivanti dai fondi strutturali[66].

Al contrario, in Italia, la situazione è rimasta immutata. Le Regioni meridionali non hanno conosciuto quel processo di convergenza che invece ha riguardato le altre Regioni meno sviluppate dell'Europa. L'Italia continua ad essere caratterizzata da quel dualismo territoriale che altri Paesi, come la Germania, sono riusciti a superare[67].

È noto che i Fondi per l'attuazione della politica di coesione sono distribuiti in base alla distinzione tra Regioni meno sviluppare, in transizione e maggiormente sviluppate. A tal fine si prende in considerazione il PIL *pro capite* registrato in ciascuna Regione: rientrano nella prima categoria le Regioni con un PIL *pro capite* inferiore al 75 % della media UE, nella seconda le Regioni con un PIL *pro capite* superiore al 75 % ma inferiore al 90 % della media UE e nella terza le Regioni con un PIL *pro capite* superiore al 90 % della media.

In Italia, dalla programmazione 2000-2006 a oggi, non vi sono stati miglioramenti tali da consentire alle c.d. Regioni meno sviluppate, grazie all'utilizzo dei Fondi strutturali, di sviluppare le economie dei propri territori e acquisire lo *status* di Regioni in transizione[68].

Secondo i dati dei rapporti dell'Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), tra il 2001 e il 2013 la variazione cumulata del PIL è stata del - 7,2 % al Sud e del + 2 % al Centro-Nord. Nel 2014 il divario è ancora più netto, con il - 1,3 % al Sud contro il - 0,2 % al Centro-Nord. Anche nel 2015, infine, a fronte della ripresa del Centro-Nord, il Sud ha continuato una lieve recessione.

Al peggior andamento del Sud concorre, oltre al lungo declino degli investimenti pubblici ordinari, anche la scarsa efficacia della politica di coesione nazionale e comunitaria. E proprio a fronte di detto declino l'importanza della politica di coesione, soprattutto durante la crisi, è andata crescendo. Dopo la fine dell'intervento straordinario, infatti, la politica di coesione europea ha rappresentato l'unico ancoraggio stabile per il Sud.

Anche questo dato fa riflettere: le risorse europee dovrebbero rappresentare solo una parte dell'insieme di risorse destinate alla coesione territoriale, una

---

[66] Cfr. *Il successo dell'Est della Germania. Un esempio per il Mezzogiorno?,* atti del convegno, Roma, 10 febbraio 2015.

[67] Così S. Mangiameli, *I POR nel Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XXIX, numero 3, 2015, pp. 401-415.

[68] L'unica Regione meridionale stabilmente in «transizione» è l'Abruzzo, il cui PIL anche durante la crisi economica è rimasto stabilmente tra il 75 % e il 90 % della media UE.

tessera all'interno di una strategia generale di riequilibrio territoriale del Paese, che oggi sembra mancare.

### *6. Il peso della politica di coesione nel Sud*

Come mai i fondi europei sembrano avere un impatto limitato nel Mezzogiorno? Per tentare di dare una risposta al quesito bisogna innanzitutto interrogarsi sul "peso" di questi ultimi.

In base ai dati del Quadro Finanziario Unico elaborati dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione[69], la spesa in conto capitale nel 2012 è stata di 48,5 miliardi, pari al 3,1 % del PIL, a fronte di una spesa corrente che vale oltre 750 miliardi di euro. La quota destinata al Mezzogiorno è stata di appena 17,4 miliardi, pari all'1,1 % del PIL. In questo quadro, le risorse europee e nazionali per la coesione valevano appena 6,9 miliardi (2,4 quelle europee). Il "peso" dei fondi strutturali, compresi il cofinanziamento nazionale, è valso in questi anni da un massimo dello 0,6 % del PIL a un minimo dello 0,2 %. Appare evidente, allora, come un intervento di tale entità non possa essere sufficiente a mutare le sorti di un territorio vasto come il Mezzogiorno.

Nel frattempo, come sopra accennato, sono gradualmente venute meno le risorse per la politica di coesione nazionale. Emblematico in tal senso è quanto accaduto al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS, ora Fondo per lo sviluppo e la coesione, FSC). Il FAS avrebbe dovuto giocare un ruolo determinante nel Quadro strategico nazionale 2007-2013: la dotazione complessiva delle risorse delle politiche di coesione e regionali nel QSN ammontavano per l'intero periodo a 124,7 miliardi di euro, 64,4 dei quali previsti dal FAS[70].

A partire dal 2008, tuttavia, per rispondere alla crisi economica che si abbatteva sull'Italia, il legislatore ha attinto dalla dotazione FAS per interventi in molti casi estranei alla finalità di coesione e riequilibrio economico e sociale del Fondo stesso[71].

---

[69] Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, Rapporto annuale 2012 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Roma, 24 aprile 2013.

[70] Si veda sul punto G. L. C. Provenzano, *La solitudine della coesione. Le politiche europee e nazionali per il Mezzogiorno e la mancata convergenza*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», anno XXIX, numero 3, 2015, pp. 493-550.

[71] Cfr. C. Petraglia, D. Scalera, *Le politiche per il Mezzogiorno negli anni della crisi (2007-2012)*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», anno XXVI, numero 4, 2012, pp. 1023-1046.

In particolare, con il decreto-legge n. 185/2008[72], venivano istituiti tre fondi settoriali alimentati con risorse ex FAS: il Fondo per le infrastrutture presso il Ministero dello sviluppo economico; il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, gestito autonomamente dal Ministero del lavoro e il Fondo strategico a sostegno dell'economia reale, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Di questi tre Fondi, solo il primo appare coerente con le finalità originarie del FAS, ma venne soprattutto utilizzato per finanziare interventi localizzati nel Centro-Nord ai quali non è riconoscibile alcuna valenza strategica ai fini della coesione del Paese, come invece avrebbe voluto il QSN: così, ad esempio, interventi per la protezione civile nelle Regioni colpite da eventi atmosferici eccezionali, misure per il sovraffollamento carcerario, il finanziamento della Scuola europea di Parma e della Scuola europea di Varese ecc.

Il "dirottamento" delle risorse del FAS verso finalità estranee alla coesione è ancora più evidente se si prendono in considerazione gli altri due Fondi: le risorse del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, pari ad oltre 9 miliardi di euro, sono state in larga parte utilizzate per il finanziamento del Fondo di garanzia delle PMI; i circa 4 miliardi del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione hanno invece perso il loro vincolo di destinazione territoriale.

I dati del servizio studi della Camera dei Deputati[73] mostrano come la dotazione iniziale del fondo sia stata praticamente dimezzata: le riduzioni sulle risorse del Fondo stanziate per gli esercizi finanziari 2008-2013 ammontano a 31,8 miliardi, davanti a un rifinanziamento di soli 2,8 miliardi disposto per l'annualità 2015[74].

Per quello che concerne, invece, la politica coesione, il basso tasso di assorbimento dei fondi strutturali e il rischio di disimpegno delle risorse europee portò il Governo in carica a intraprendere alcune iniziative di riforma: si pensi, ad esempio, al Piano nazionale per il Sud e al decreto legislativo n. 88/2011 sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali.

---

[72] Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, in GU n. 280 del 29-11-08.

[73] Servizio studi della Camera dei Deputati, Le risorse per le aree sottoutilizzate nella manovra 2014-2016, Roma, 2014.

[74] Legge 12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, in GU n. 265 del 14-11-11.

Per garantire le risorse del ciclo di programmazione 2007-2013 ci si è serviti, in particolare, del Piano di Azione Coesione (PAC). Il PAC venne finanziato attraverso l'abbassamento della quota di cofinanziamento per i fondi strutturali europei da circa il 50 al 25 % nei programmi della Convergenza, in modo da favorire l'utilizzo di quelle risorse europee che rischiavano di essere prima immobilizzate e poi perdute.

Questo *escamotage* ha prodotto, da un lato, l'abbassamento dei volumi di spesa previsti, come conseguenza della riduzione della dotazione finanziaria complessiva del singolo Programma, dall'altro, l'aumento delle quote di pagamento del contributo comunitario in virtù dell'aumento del tasso di cofinanziamento comunitario. Ovviamente, le risorse liberate tramite la riduzione del cofinanziamento nazionale non erano soggette ai vincoli di spesa e di completamento temporale previsti per i Programmi finanziati dai Fondi strutturali. La lentezza nell'attuazione del Piano si è però tradotta nella riduzione dell'impegno finanziario nel Sud, a causa del disimpegno degli investimenti (con risorse nazionali) nel Mezzogiorno.

Intanto, le manovre di consolidamento della finanza pubblica adottate nel 2011 per fronteggiare la crisi, secondo le stime SVIMEZ-IRPET, si sono scaricate, sia dal punto di vista delle entrate che da quello delle spese, soprattutto sul Mezzogiorno.

Il crollo dei trasferimenti alle Regioni e agli Enti locali meridionali in conseguenza della *spending review* ha contribuito a determinare una condizione insostenibile per molti bilanci regionali.

Numerose Regioni, con il consenso della Ragioneria dello Stato, hanno attinto alle spese d'investimento (soprattutto FAS-FSC) per coprire le spese "correnti": trasporti pubblici locali, disavanzi sanitari, ecc.

La suddetta condizione dei bilanci pubblici regionali e locali meridionali, insieme al deterioramento delle condizioni del credito, hanno avuto gravi ripercussioni sulla capacità di spendere le risorse europee.

Le risorse dei fondi strutturali, infatti, operano sotto forma di rimborsi e non di anticipi: pertanto, la minore possibilità di accedere al credito bancario, tanto per i soggetti privati quanto per gli Enti locali, ha limitato la capacità di avviare nuovi progetti o completare gli interventi già effettuati.

Le risorse a finalità strutturale non possono sostituire quelle che lo Stato deve mettere a disposizione per realizzare le finalità di riequilibrio territoriale. Non bisogna mai dimenticare il principio cardine affermato dai Regolamenti fin

dall'origine della politica di coesione, ossia quello dell'addizionalità[75]. Accanto questo principio di matrice comunitaria le nostre politiche di riequilibrio territoriale sono fondate sul principio dell'aggiuntività delle risorse, discendente dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione[76]. In coerenza con l'addizionalità, lo Stato deve assicurare un proprio intervento volto al riequilibrio e deve impegnare risorse "in più" rispetto a quelle assegnate con la politica di coesione europea. Questo intervento deve essere a sua volta portato avanti con risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie che lo Stato deve garantire per le spese ai soggetti destinatari della politica di coesione. L'esigenza dell'addizionalità delle risorse europee rispetto a quelle nazionali e di quelle aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, nella prassi politica, è stata sistematicamente disattesa[77].

La vicenda del FAS ne è una testimonianza lampante: una quota considerevole di risorse destinate al riequilibrio territoriale sono state dirottate per la spesa in conto capitale.

L'indebolimento dell'impegno dello Stato verso il riequilibrio e l'unificazione economica del Paese è quindi una delle principali ragioni delle insoddisfacenti *performance* della politica di coesione nel meridione.

Manca, infatti, un'istituzione politica centrale capace di garantire la coerenza degli indirizzi politici, la continuità nell'azione di Governo e la difesa dei diritti nel Mezzogiorno.

Del resto, la limitata partecipazione ai dibattiti parlamentari dedicati al Sud rappresenta il riflesso della scarsa attenzione della classe politica verso i problemi dell'economia meridionale. Da troppo tempo, su questo fronte, si procede senza una guida.

La costituzione di un nuovo Ministero per il Mezzogiorno, ipotizzata il 5 febbraio del 2015 dall'allora Primo Ministro Matteo Renzi[78], potrebbe forse assicurare il coordinamento politico necessario nell'articolata *governance*

---

[75] Il principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro.

[76] L'art. 119, quinto comma, Cost. prevede che: «*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (…)*».

[77] G. L. C. Provenzano, *op. cit.*, p. 511.

[78] P. Baroni, *Renzi pensa a un ministero per il Sud con la cassaforte dei fondi europei*, La Stampa, 5 febbraio 2015.

istituzionale per la coesione delle aree depresse del Paese, e quindi contribuire ad un migliore impiego dei Fondi europei per lo sviluppo.

L'individuazione di un'istituzione politico-amministrativa che possa operare per mezzo di forti poteri di coordinamento e controllo, da esercitarsi anche nei confronti della pluralità di attori coinvolti, costituirebbe una significativa innovazione. Dovrebbe certamente trattarsi di una figura autorevole che conosca i meccanismi istituzionali, capace di indirizzare i numerosi Enti coinvolti nella politica di sviluppo, di controllare il corretto impiego delle risorse e garantire il rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi, da tempo tallone d'Achille del nostro Paese.

Come abbiamo detto, cancellare la figura del Ministro per la coesione si è dimostrata una scelta infelice. Questa decisione, infatti, ha rallentato quel percorso politico e amministrativo faticosamente avviato per incrementare la capacità di spesa dei fondi nelle Regioni meridionali e individuare percorsi e procedure in grado di massimizzare l'impatto delle risorse europee per la coesione. Già nel 2010, la SVIMEZ aveva promosso l'istituzione di un'Agenzia per lo sviluppo delle aree depresse, un soggetto centrale dotato di ampie competenze e poteri. Una proposta volta a garantire una guida autorevole ed efficace al processo di sviluppo territoriale delle aree depresse.

Il modello di Agenzia per la coesione al quale oggi si è pervenuti è però molto diverso da quell'idea originaria.

È chiaro che l'istituzione di un nuovo Ministero per il Sud non sarebbe di per sé sufficiente a risolvere il problema dell'azione pubblica nelle aree depresse.

Tuttavia, la sua introduzione, o perlomeno il ripristino del Ministero per la coesione (magari con maggiori poteri di coordinamento, di controllo e di spesa rispetto al passato), costituirebbe un passo importante per il rilancio dell'economia nelle aree depresse del Mezzogiorno.

### *7. La qualità della programmazione*

Un altro elemento che incide sull'impatto della politica di coesione è la "qualità" della programmazione. Gli studi condotti dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) hanno messo a fuoco i principali problemi.

Innanzitutto, l'inadeguatezza delle tempistiche, che porta al c.d. *deficit* attuativo e al completamento dei soli progetti più semplici e con minore

dotazione finanziaria. A sua volta, questo favorisce la frammentazione degli interventi e quindi la perdita di strategicità della politica di coesione stessa. Non si tratta, in realtà, di un problema che affligge solo le Regioni meridionali, ma è di certo determinante sul piano dell'efficacia degli interventi, perché porta a una pluralità di azioni dallo scarso impatto e incapaci di realizzare effettivi mutamenti delle condizioni ambientali per lo sviluppo.

Per avvedersi di ciò è sufficiente analizzare i documenti di programmazione relativi al periodo 2007-13: gli ambiti di intervento dei fondi strutturali sono straordinariamente estesi, coprendo la grande parte delle politiche pubbliche (principali eccezioni sono la sanità e le politiche abitative).

Naturalmente, dovendo ripartire le risorse disponibili su una pluralità di ambiti, anche quando le politiche sono attuate bene gli avanzamenti che si registrano sono inevitabilmente limitati.

Il moltiplicarsi degli interventi comporta anche un notevole carico di lavoro amministrativo-burocratico, tanto nella fase di definizione delle misure (ad esempio la predisposizione dei bandi di gara o dei contratti con i beneficiari) quanto in quella di rendicontazione e certificazioni. Le stesse regole comunitarie per l'uso dei fondi sono complesse e contemplano più controlli formali che un'effettiva valutazione della qualità della spesa.

Le amministrazioni regionali, semplicemente, non sono in grado di realizzare tutti questi interventi in tempi ragionevoli e con una qualità accettabile. Lo sforzo imposto dall'ampiezza degli ambiti e dalla numerosità degli interventi è al di là delle capacità disponibili. Ritardi e approssimazioni sono quindi l'inevitabile conseguenza di questa impostazione. Per quanto teoricamente corretti, programmi troppo ampi sono materialmente irrealizzabili: vanno ben oltre quella che può essere definita la "capacità di assorbimento"[79]delle amministrazioni.

Nel valutare cosa finanziare con i fondi europei, quindi, non occorre solo chiedersi se il singolo intervento sia opportuno, ma anche se la somma dei singoli interventi non faccia superare la soglia della "capacità di assorbimento": i programmi opportuni sono quelli che concretamente hanno la maggiore possibilità di essere realizzati con qualità.

[79] Il termine è mutuato dal gergo comunitario. La capacità di assorbimento è riferita sia all'importo totale degli stessi fondi strutturali rispetto al PIL di un paese (per cui è stato fissato un tetto massimo del 4%), sia alle questioni relative all'allargamento dell'Unione: nuovi membri, a patto che le istituzioni siano in grado di "assorbirli".

Un'altra ragione con la quale è possibile spiegare la frammentazione degli interventi è la mancanza un soggetto in grado di coordinare e guidare la politica di coesione. D'altra parte, ciascuna Regione tende a programmare ogni intervento all'interno dei propri confini amministrativi, escludendo quindi forme di cooperazione con le altre Regioni e impedendo il perseguimento di una strategia riferita al Mezzogiorno nel suo complesso.

Molti cruciali problemi del Mezzogiorno però, dai trasporti all'ambiente, hanno invece una dimensione macroregionale e possono essere affrontati efficacemente solo attraverso forme di stretta collaborazione fra Regioni o comunque attraverso interventi di livello superiore a scala di macroarea.

Altra nota dolente è il mancato coordinamento degli interventi con le politiche generali, come è stato evidenziato infatti «*l'Italia manca di chiare e strutturate politiche in molti ambiti essenziali dell'azione dei fondi strutturali: di una credibile politica a lungo termine delle infrastrutture, al di là di meri, interminabili, elenchi di opere contenuti nei provvedimenti come la Legge Obiettivo*[80]*; 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*»[81].

Il problema è stato enormemente amplificato dalla crisi, che come mostrato, ha inferto un duro colpo all'azione pubblica ordinaria nel Mezzogiorno. Si pensi ad esempio alla politica infrastrutturale: i rapporti SVIMEZ hanno evidenziato la grande divaricazione territoriale che nell'ultimo ventennio si è verificata nella costruzione di opere pubbliche tra il Centro-Nord e il Sud.

La spesa della seconda si attesta attorno a un quinto del prima, che invece ha mantenuto i livelli degli anni Novanta[82]. Senza i fondi strutturali a finanziare opere fondamentali di carattere strategico nel Mezzogiorno, al Sud non avremmo avuto investimenti infrastrutturali di rilievo.

In secondo luogo, molti interventi previsti dai cicli di programmazione non acquistano continuità nel tempo: restano azioni straordinarie legate a finanze straordinarie.

Si tratta, invero, di un serio problema, se si considera che una quota rilevante dei fondi strutturali è rivolta a realizzazioni infrastrutturali di vario genere:

---

[80] La legge obiettivo del 2001 comprendeva 228 opere per un costo complessivo di 126 miliardi. Al 2011, tuttavia, ne risultavano effettivamente spesi solo 2,5.

[81] Cit. G. Viesti, P. Luongo, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dell'esperienza italiana*, in «Strumenti Res - Rivista online della Fondazione Res», anno VI, numero 1/ 2014.

[82] Rapporto SVIMEZ 2014 sull'economia del Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino, 2014.

opere che, una volta realizzate, devono essere costantemente gestite o manutenute per produrre nel tempo i propri effetti di miglioramento dei contesti e di promozione dello sviluppo. Con i fondi strutturali si posano binari sui quali dovranno correre treni nell'ambito delle ordinarie politiche del trasporto ferroviario; si costruiscono nuove infrastrutture, come musei e asili nido, i cui costi correnti di funzionamento non possono che essere a carico dei bilanci ordinari delle relative amministrazioni. Se ciò non accade, l'impatto della politica risulta modesto.

È opportuno ricordare anche la pratica dei c.d. progetti coerenti: per ottenere le risorse comunitarie, le Amministrazioni competenti devono certificare le spese effettuate per i progetti realizzati nell'ambito dei programmi concordati. Tuttavia, le difficoltà di spesa in tempi definiti hanno dato vita all'abitudine di portare a certificazione comunitaria progetti realizzati tramite la copertura di risorse nazionali o regionali, purché, appunto, coerenti con i programmi dei fondi strutturali. Il ricorso alla rendicontazione con risorse dei fondi strutturali di tali interventi si registra in ogni Asse prioritario di sviluppo, in particolare in quelli che riguardano le infrastrutture e i sistemi locali di sviluppo. L'accettazione della prassi da parte della Commissione non ne esclude il carattere anomalo, nella misura in cui comporta un avanzamento soltanto formale della spesa senza che si realizzino interventi effettivamente nuovi, e dunque aggiuntivi. Si tratta, a onor del vero, di un fenomeno diffuso anche in altri Paesi. Ad ogni modo, se questo processo contabile fosse svolto all'interno di una programmazione nazionale a lungo termine, i suoi effetti negativi sarebbero attenuati, ma è certamente il caso italiano.

L'analisi dei Programmi operativi presentati dalle Regioni meridionali per il nuovo ciclo di programmazione mostrano preoccupanti analogie con quelle del ciclo precedente[83]. I testi appaiono redatti secondo un approccio formale e compilativo e la svolta annunciata con l'organizzazione "orientata ai risultati" non ha portato all'auspicata identificazione di una progettualità definita.

Può essere utile una comparazione di quest'ultimi con POR delle regioni maggiormente sviluppate.

[83] Cfr. M. Sabatini, *Prime scelte di programmazione in materia di sostegno ai sistemi produttivi nei POR FESR 2014-2020 del Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», anno XXIX, numero 1-2, 2015, pp. 43-88.

Nonostante le risorse messe a disposizione dei territori maggiormente sviluppati siano inferiore a quelle delle quali dispongono le Regioni meno sviluppate[84], i POR rivelano, in genere, un migliore utilizzo delle risorse.

Si prenda ad esempio in considerazione il POR FESR della Valle d'Aosta: gli obiettivi tematici[85] sui quali vengono concentrati i fondi sono l'OT 1, l'OT 2 e l'OT 3, che prevedono il rafforzamento della ricerca, il miglioramento dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la promozione della competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e della pesca. In sostanza, la Valle d'Aosta investe in innovazione, banda larga e sviluppo delle imprese, tre dei fattori maggiormente funzionali alla crescita del territorio e allo sviluppo della competitività.

L'investimento dei Fondi strutturali negli obiettivi ora citati rappresenta un elemento che accomuna tutte le Regioni italiane, la strategia adottata con quasi totalità dai POR è quella di aumentare la competitività delle piccole e medie imprese.

Ciò vale anche per le Regioni in transizione. Si guardi, ad esempio, alla Regione Abruzzo, che punta su ricerca e innovazione investendo, in particolare, sull'Obiettivo tematico 1. Avendo presente la necessità di valorizzare le proprie caratteristiche geografiche, essendo questa Regione ricca di zone montane, rurali e marittime, il POR dell'Abruzzo è particolarmente attento all'espansione della *green economy* e alla questione ambientale: di qui l'investimento negli OT 4 , 6 e 9, volti rispettivamente a sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio, preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'inclusione sociale[86].

I programmi operativi delle Regioni meridionali, che in quanto Regioni in via di sviluppo sono i principali destinatari dei Fondi strutturali, non solo distribuiscono gli investimenti in tutti gli ambiti, ma tendono ad attribuire quote omogenee d'investimento a ciascun obiettivo.

---

[84] Dei 32,2 miliardi di euro che l'Italia riceverà complessivamente nel periodo 2014-2020, 7,6 miliardi di euro sono destinati alle Regioni più sviluppate; 1,3 miliardi di euro alle Regioni in transizione; 22,2 miliardi di euro alle Regioni meno sviluppate.

[85] OT 1 – Rafforzare la ricerca; OT 2 – Migliorare l'accesso ai TIC; OT 3 – Promuovere la competitività PMI, del settore agricolo e della pesca; OT 4 – Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio; OT 5 – Promuovere l'adattamento climatico; OT 6 – Preservare e tutelare l'ambiente; OT 7 – Promuovere sistemi di trasporto sostenibile; OT 8 – Promuovere un'occupazione sostenibile; OT 9 – Promuovere l'inclusione sociale; OT 10 – Investire nell'istruzione e nella formazione; OT 11 – Rafforzare l'efficienza della pubblica Amministrazione.

[86] S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 405.

In sostanza, lo stesso modello sembra essere stato riproposto in tutte le Regioni del Sud, i cui POR sono poco dettagliati e si risolvono spesso in dichiarazioni di carattere generale.

La stessa Commissione europea, al momento della presentazione dei POR, ha eccepito proprio la genericità di alcune dichiarazioni e la scarsa chiarezza nell'indicazione dei risultati attesi per ciascun obiettivo tematico finanziato.

Come accennavamo, la mancanza di una chiara strategia nei programmi delle Regioni in via di sviluppo si evince anche dal modo in cui la quota percentuale di finanziamento destinata ai POR è suddivisa tra ciascun Obiettivo Tematico. Se le Regioni in via di transizione privilegiano l'uno o l'altro obiettivo in ragione delle proprie specifiche esigenze, quelle in via di sviluppo tendono a distribuire i finanziamenti in tutti i settori d'intervento con una certa omogeneità.

La mancata specificazione degli obiettivi prioritari e dei risultati che ci si attende rischia di determinare quella infruttuosa dispersione delle risorse che ha già afflitto i POR delle Regioni in via di sviluppo nei cicli precedenti.

## *8. Rilievi critici*

La programmazione 2014-2020 costituisce un'importante occasione dal punto di vista del rafforzamento della dimensione territoriale nelle politiche per lo sviluppo. Strumenti come gli Investimenti territoriali integrati e lo Sviluppo locale di tipo partecipativo rappresentano le nuove forme di programmazione di interventi a livello locale, in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati e rispondere al fabbisogno del territorio. Per un'efficace programmazione, tuttavia, come sottolinea lo stesso regolamento 1303/2013, è necessaria un'azione coordinata tra i diversi livelli di *governance*, realizzata conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, anche mediante la cooperazione operativa istituzionalizzata, in relazione alla preparazione e all'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi. Le scelte effettuate dall'Italia nel corso della preparazione dell'attuale programmazione fanno sorgere alcuni dubbi sulla capacità di superare i vecchi limiti e di cogliere le nuove opportunità. Innanzitutto, il confronto tra il Governo e le Regioni circa la destinazione delle risorse e sulla

modalità di gestione delle stesse è stato caratterizzato da una evidente insoddisfazione di quest'ultime[87].

Come abbiamo visto, sono state approvate alcune norme atte a responsabilizzare maggiormente le amministrazioni che gestiscono i Fondi strutturali e che hanno accresciuto in modo sostanziale il ruolo e la capacità di intervento delle amministrazioni centrali. Non si deve dimenticare, poi, che in caso di inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili, alla luce dell'art. 9 del D.L. n. 69/2013, comma 2, il Governo esercita il potere sostitutivo, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, per la realizzazione degli interventi programmati.

L'introduzione dell'Agenzia per la coesione, che è stata rivestita di funzioni non solo di natura tecnica ma anche politico-regolativa, ha suscitato reazioni discordanti. Gli studiosi si sono espressi in gran parte favorevolmente all'Agenzia, seppur con qualche riserva riconducibili soprattutto all'esperienza fallimentare della Cassa per il Mezzogiorno[88], auspicando un ruolo forte della nuova Agenzia nel riordino delle politiche economiche a favore dello sviluppo. Tra i rappresentanti regionali, invece, si è diffusa la preoccupazione che l'Agenzia potesse sostituire sempre di più le Autorità di Gestione regionali con un soggetto nazionale, nonostante fosse stata assicurata un'adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali nel Comitato direttivo. Per quello che concerne le funzioni meramente tecniche come monitoraggio, valutazione, vigilanza, non si può fare a meno di sottolineare la sovrapposizione con altri soggetti istituzionali incaricati di compiti simili (si pensi, ad esempio, all' Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea). I confini di azione rispetto alle eventuali sovrapposizioni non sono stati chiarite neppure dallo Statuto, che si limita a riportare, senza alcuna specificazione, le competenze attribuite dalla legge istitutiva.

---

[87] Nella Posizione del 5 dicembre 2013, espressa dalla Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome in merito all'Accordo di Partenariato, si sottolineava la scarsa trasparenza nell'azione del governo riguardo alla definizione dei contenuti dei programmi operativi nazionali, con ricadute negative sull'efficacia del partenariato e del coordinamento tra i diversi livelli territoriali che dovrebbe accompagnare la formulazione dei Programmi operativi.

[88] Ente con personalità giuridica di diritto pubblico, è stato istituito con l. 646/10 agosto 1950, per la predisposizione dei programmi, il finanziamento e l'esecuzione di opere straordinarie dirette «al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale», da attuarsi entro un periodo di 12 anni. La Cassa è stata soppressa, dopo varie proroghe, con d.p.r. 6 agosto 1984 e sostituita due anni dopo, negli obiettivi e nelle funzioni, dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, anch'essa soppressa nel 1992.

Apprezzabile è invece la possibilità che essa svolga funzioni di sostegno e assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi nazionali o europei con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale, in quanto il sistema delle assistenze tecniche, specie in alcune Regioni, si è spesso dimostrato inefficace.

Resta da capire se l'Agenzia potrà diventare strumento non solo per l'attivazione di provvedimenti di accelerazione nell'attuazione dei programmi e nell'avanzamento della spesa, ma soprattutto di esercizio dei poteri sostitutivi. Il sopraccitato decreto «Sblocca Italia», nel disciplinare i poteri sostitutivi con riferimento ai fondi europei, non la menziona.

Altra questione attiene alla compatibilità tra gli obiettivi che l'Agenzia si pone e le risorse di cui dispone per le funzioni che è chiamata a svolgere. La dotazione organica dell'Agenzia è di circa 200 unità, provenienti perlopiù dal vecchio Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione: si tratterà quindi di personale di tipo amministrativo. La legge di stabilità 2014 prevede l'assunzione di altre 120 unità altamente qualificate: auspicabilmente professionisti del settore economico, ingegneristico e statistico[89]. Tuttavia, date le numerose funzioni che l'Agenzia è chiamata a svolgere, il numero di operatori appare comunque insufficiente.

Un ultimo aspetto che desta qualche perplessità è quello relativo rapporto tra l'Agenzia per la coesione e Invitalia, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo dell'impresa, nata con l'obiettivo di attrarre investimenti esteri ma che nel corso degli anni ha assunto sempre più le caratteristiche di una vera e propria agenzia di sviluppo. Le funzioni dell'una e dell'altra, infatti, sembrano sovrapporsi.

La creazione dell'Agenzia ha ricevuto l'apprezzamento della stessa Commissione europea, anche se, come ha sottolineato il Commissario per le politiche regionali Hahn, essa non è la soluzione a tutti i problemi: «*l'Italia perde sistematicamente due-tre anni di ogni periodo di programmazione perché le amministrazioni interessate non sono pronte a partire. Manca la capacità amministrativa che consenta di raggiungere gli obiettivi della spesa nei tempi previsti, evitando di dover recuperare negli ultimi due*

[89] Quest'ultima, in particolare, prevedeva l'assunzione a tempo indeterminato di un contingente di personale di 120 unità altamente qualificate per rafforzare le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri e dell'Agenzia per la coesione territoriale, nello svolgimento delle funzioni di coordinamento, gestione, monitoraggio e controllo degli interventi finanziari.

*anni gli importi per i progetti non realizzati nei sette anni precedenti*»[90]. Basti pensare all'estremo ritardo con cui si sta procedendo a rendere l'Agenzia operativa e funzionale. La nomina del Direttore ha preceduto di poco l'approvazione dello Statuto e non ha esaurito la formazione degli altri organi. Questo ritardo ha già vanificato una delle missioni per la quale l'Agenzia stessa era stata concepita, ossia quella di orientare l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

La creazione dell'Agenzia potrebbe avere un impatto positivo sulla coesione e inclusione economica e sociale del paese, ma non è affatto scontato, vista l'esperienza pregressa, che questo organismo possa realizzare un efficace coordinamento tra tutti i soggetti interessati e, soprattutto, coinvolgere le Regioni, evitando una compressione delle relative competenze.

Altra nota dolente è la cancellazione della figura del Ministro della coesione territoriale, avvenuta nel 2014 ad opera del c.d. Governo Renzi. Il Ministro della coesione territoriale infatti, come si è visto negli anni delicati del 2012-2013, assicurerebbe un indirizzo politico forte e unitario nella gestione della politica di coesione. La stessa Agenzia per la coesione era stata pensata in strettissimo rapporto con la figura del Ministro per la coesione territoriale e lo Statuto oggi si limita a prendere atto dell'abolizione nel frattempo intervenuta.

Si tratta di una figura fondamentale nell'ambito di una politica di coesione pensata e gestita in una dimensione «Multilivello», come sottolineava già Fabrizio Barca, all'epoca Ministro, nel suo rapporto del 2009: «*Compito del Ministro per la coesione territoriale non è quello di gestire la spesa dei fondi. Ma è quello di agire da "integratore multi-livello", fra ambito decisionale europeo, centri di competenza nazionale pubblici e privati (capaci di esercitare una forte azione di indirizzo, presidio tecnico e valutazione) e centri decentrati di decisione e aggregazione di "voce" dei cittadini (capaci di rappresentare le diverse caratteristiche dei territori)*»[91].

Rimangono quindi diverse sfide da affrontare perché l'Italia possa raggiungere un'efficace *governance* a più livelli per le politiche di sviluppo. A tal fine non basta migliorare la capacità amministrativa delle singole istituzioni, ma occorre rivedere il sistema di rapporti all'interno del triangolo Stato-Regioni-governo locale. Difficilmente si possono migliorare l'efficacia della spesa e la qualità della programmazione senza un dialogo interistituzionale costruttivo e un coinvolgimento propositivo dei livelli inferiori nella fase di impostazione delle

[90] Così il Commissario per le politiche regionali, Johannes Hahn, in un'intervista pubblicata il 17 novembre 2013 nel quotidiano Il Mattino.

[91] Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale, La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011, Roma, 6 dicembre 2011.

politiche, che finora non è stato preso seriamente in considerazione. Accorgimenti necessari in un Paese che, di fronte ad una consistente disponibilità di risorse messe a disposizione nel bilancio dell'UE, da decenni non riesce ad uscire dal circolo vizioso formato da carenze strutturali e inadeguatezze istituzionali che rappresentano le vere "trappole del non-sviluppo" italiano[92].

[92] Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole alimentari e Forestali, Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020, Roma, 27 dicembre 2012.