

Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia

Ekaterina Domorenok

Abstract

L'articolo tratta della gestione dei Fondi Strutturali Europei (Fs) in Italia, focalizzandosi, in particolare, sull'evoluzione del ruolo che i diversi livelli territoriali (centrale, regionale, locale) hanno giocato nelle varie fasi di implementazione delle politiche di coesione UE. Indaga, inoltre, i meccanismi di interazione intergovernativa in Italia, nella prospettiva di un disegno di governance multi-livello stabilito dall'Unione europea, prestando specifica attenzione al problema del coordinamento tra centro e periferia e all'efficacia finanziaria del sistema esistente. Per quanto concerne i fondi strutturali, i dati empirici riportati nell'articolo dimostrano che il modello consolidato di relazioni interistituzionali ha finora mancato di garantire appropriati livelli di qualità e una performance finanziaria ottimale del Paese.

Introduzione

Il ruolo dei fondi europei nelle politiche di sviluppo in Italia è un tema di grande rilevanza che, paradossalmente, negli ultimi decenni ha ricevuto poca attenzione sia nella politica che nel dibattito pubblico nel paese. Qualche modesto segno di cambiamento si è avuto negli anni recenti, in concomitanza con la crisi economica, che ha comportato una contrazione della spesa pubblica e delle risorse ordinarie da destinare agli interventi per lo sviluppo, costringendo a riconsiderare le opportunità offerte dai fondi europei, a lungo sottovalutate.

Le elezioni per il Parlamento europeo e il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE hanno contribuito, seppur in maniera molto contenuta, a riportare l'attenzione su temi legati alle politiche comunitarie, ma l'inizio del nuovo periodo di programmazione europea

2014-2020, che porta l'Italia alla seconda posizione come beneficiario¹ dei Fondi strutturali (Fs)², è passato quasi inosservato. Ad eccezione di qualche quotidiano, che ha pubblicato dossier-riflessioni sui risultati del periodo precedente e sulle sfide che si dovranno affrontare nel prossimo settennio, le difficoltà che l'Italia sta affrontando ancora oggi per assorbire le risorse impegnate nel bilancio dell'Unione europea (UE) a proprio favore sono ai margini dell'attenzione pubblica e, cosa più preoccupante, della politica. Per il periodo 2007-2013 il paese si attestava, infatti, alla quarta posizione nell'ordine di assegnazioni, ma penultima nell'impiego, con diversi miliardi di euro a rischio di disimpegno³ a causa del mancato investimento di queste risorse in progetti concreti. È indubbio che l'avanzamento della spesa non rappresenta un indicatore esauriente per misurare l'efficacia delle politiche di coesione europee, né una più elevata capacità di spesa coincide necessariamente con impatti positivi in termini di crescita economica. Alcuni studiosi sottolineano, infatti, che nell'ambito dei Fs un'eccessiva enfasi sulla capacità di raggiungere gli obiettivi di spesa può avere, talvolta, un impatto negativo sulla qualità dei progetti approvati e sulla visione strategica della programmazione più in generale⁴. L'andamento di questo parametro è ritenuto, tuttavia, rilevante per la valutazione delle politiche di sviluppo, considerato che ad esso vengono associati i seguenti tre aspetti fon-

(1) Al primo posto si posiziona la Polonia (77,5 mld), seguono Spagna (28,5 mld), Romania (22,9 mld), Repubblica Ceca e Ungheria (21,9 mld).

(2) Nella programmazione 2014-2020 il gruppo dei Fs è costituito dai seguenti fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di Coesione (Fc), Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), Fondo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

(3) 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 o 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 (art. 136 Reg.(UE) 1303/2013).

(4) Per ulteriori dettagli del dibattito sul tema si rimanda a A. LA SPINA, *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in Rivista italiana di Politiche Pubbliche, 3, 2007, pp. 5-39; R. DOWNES, S. DAVIES, J. BACHTLER, R. MICHIE, *Review of Structural Fund Programming*, IQ-Net Paper, European Policies Research Centre, 13-1, 2003; J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, CHALLENGES, *Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, European Policies Research Papers, 74, 2010, http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/publications_eprp.php.

damentali: la capacità macroeconomica (le regole comunitarie in vigore limitano i trasferimenti dall'UE a favore di un paese membro fino ad un massimo del 3,8% del rispettivo PIL); la capacità finanziaria (la disponibilità delle risorse per il cofinanziamento); la capacità amministrativa (capacità delle amministrazioni centrali e locali di gestire programmi e progetti europei).

In particolare, quest'ultimo aspetto è stato oggetto di attenzione sia da parte degli studiosi delle politiche di coesione che dei *policy-makers*⁵, dato che il più delle volte le carenze istituzionali e amministrative si sono rivelate le principali cause del mancato assorbimento delle risorse comunitarie assegnate, precludendo, in questo modo, opportunità di investimento nello sviluppo nei relativi territori. Per converso, l'efficacia degli interventi e le dinamiche socio-economiche risultano positivamente correlate alla qualità della dimensione istituzionale e, in particolare, alla maggiore autonomia dei livelli sub-nazionali di governo⁶. Come è noto, al fine di migliorare la capacità di spesa attraverso il miglioramento dell'efficacia della pianificazione e delle procedure, le politiche di coesione europee hanno da tempo incoraggiato il decentramento delle responsabilità verso i livelli di governo più bassi. Il disegno di una governance a più livelli è stato, infatti, promosso attraverso i regolamenti dei Fs, con l'obbligo di introdurre le pratiche concertative e partecipative da parte degli Stati, mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati sia a livello regionale che locale.

Va precisato, tuttavia, che le pressioni provenienti dall'UE in questo senso e, nello specifico, a favore del potenziamento del livello regionale, si sono concentrate solo su alcuni aspetti come, per esempio, l'obbligo di programmazione degli interventi a livello NUTS II (regionale) con l'asse-

(5) Si vedano sul punto S. MILIO, *Can Administrative Capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in Southern Italy*, in *Regional Studies*, 41-4, 2007, pp. 429-442; European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy, Inception Report. Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020, Brussels, 2014; European Parliament, Directorate General for Internal Policies, *An assessment of Multilevel Governance in Cohesion Policy 2007-2013*, Brussels, 2014.

(6) Questa tesi è sostenuta da S. EDERVEEN, J. GORTER, R. NAHUIS, *The wealth of regions: the impact of Structural Funds on convergence in the EU*, mimeo, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2001; C. BÄHR, *How does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds?*, in *Kyklos*, 61-1, 2001, pp. 3-18.

gnazione delle relative responsabilità in materia di gestione, monitoraggio e valutazione, lasciando agli Stati ampi spazi di manovra sul resto. Tanto è vero che molti governi nazionali hanno esercitato un forte ruolo di *gate-keepers* nella gestione dei Fondi⁷, riducendo il coinvolgimento di altri soggetti, peraltro spesso solo formale, esclusivamente ai passaggi richiesti in modo vincolante dai regolamenti. Non è un caso, infatti, che i profili della governance multilivello all'interno dei diversi paesi si siano delineati in modo assai variabile, essendo determinati dai modelli di coordinamento interni esistenti, in cui l'equilibrio decisionale e operativo, sovente, non è stato a favore dei governi sub-statali⁸.

In questo modo, ad un progressivo decentramento dei processi di formulazione e di implementazione dei programmi operativi non sempre si è accompagnato un contestuale rafforzamento del ruolo delle Regioni nella fase precedente, ovvero quella in cui si definiscono le aree e i settori di intervento, l'ammontare di risorse da destinare alle diverse tipologie di territori e le priorità strategiche su scala nazionale. È rimasta, inoltre, nella responsabilità dello Stato la definizione del sistema istituzionale-organizzativo complessivo che garantisca l'attuazione dei programmi al livello territoriale appropriato, in osservanza dei principi di sana gestione finanziaria, coerenza e complementarietà degli interventi⁹.

Se, dunque, nell'ambito delle politiche di coesione la perdita di competenze da parte degli Stati membri a favore delle istituzioni comunitarie e, in particolare, della Commissione non lascia dubbi¹⁰, la tesi sul raf-

(7) Cfr. I. BACHE, *The Politics of European Union Regional Policy. Multilevel Governance of Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 45, 2007, pp. 535-564.

(8) Per un'analisi comparata di alcuni casi si vedano A. BENZ A., B. EBERLEIN, *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, in *Journal of European Public Policy*, 6-2, 1999, 329-348; S. PIATTONI (2010), *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford.

(9) Si riferisce in particolare agli artt. 74-75 del Regolamento (UE) 1303/2013.

(10) Il rafforzamento del ruolo della Commissione nella governance dei FS è stato sottolineato da J. BACHTLER, C. MENDEZ, 2007 *cit.*; J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate, Burlington, 2013; P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2004.

forzamento del ruolo delle Regioni va accuratamente verificata, considerata la forte dipendenza di queste ultime dalla ripartizione di responsabilità centro-periferia definita a livello nazionale nonché dai meccanismi di coordinamento interistituzionale consolidatisi all'interno degli Stati¹¹. Appare ancora meno scontato, all'interno di questo quadro, il coinvolgimento del livello locale, finora poco considerato nella riflessione sulla governance multilivello, che sta assumendo invece una funzione strategica nell'approccio *place-based* adottato dalla programmazione 2014-2020.

Questo saggio si concentra, dunque, sulla governance dei Fs, partendo da un esame del disegno multi-livello tracciato dai regolamenti europei e ricostruendo le tendenze sviluppatesi in Italia, con particolare attenzione all'articolazione territoriale delle competenze nella gestione dei fondi e alla recente performance dei diversi livelli di governo. SCOPO di questa analisi è approfondire alcuni aspetti di attuazione delle politiche di coesione in Italia, attinenti, in particolare, al coordinamento centro-periferia e ai processi di decentramento e centralizzazione nella prospettiva dell'efficacia operativa e finanziaria. Si ritiene doveroso sviluppare tale riflessione alla luce delle esperienze pregresse del paese nell'ambito delle politiche regionali e delle nuove condizioni in cui si trova l'Italia nei primi anni della nuova programmazione.

2. La governance multilivello dei fondi strutturali: quale equilibrio tra i diversi livelli?

Come noto, il processo di decentramento atto a incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico nell'ambito delle politiche di coesione ha interessato la maggior parte dei paesi europei a partire dall'inizio degli anni Novanta¹². Le regole di programmazione dei Fondi strutturali hanno, indubbiamente, favorito questa tendenza, imponendo agli Stati di istitu-

(11) Si veda a tale proposito T.A.BÖRZEL, *Europeanization and Territorial Institutional Change: Towards Cooperative Regionalism?*, in M.G. COWLES, J. CAPORASO, T. RISSE, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2001, pp. 137-159.

(12) Cfr. L. HOOGE, G. MARKS, A. SCHAKEL, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge, 2010.

ire meccanismi di programmazione basati sul principio di partenariato verticale e orizzontale, allo scopo di includere soggetti istituzionali sub-statali e interessi economici e sociali nella definizione e nell'implementazione degli interventi cofinanziati dai fondi Ue.

Tuttavia, nonostante l'iniziale ottimismo riguardo al possibile consolidamento di una governance multilivello nell'ambito delle politiche regionali europee¹³, le tendenze sviluppatesi sia a livello comunitario, sia a quello nazionale, non sono state affatto omogenee, ma caratterizzate dall'alternarsi dei processi di decentramento e ricentralizzazione. Se, infatti, la letteratura sulla governance multilivello sottolinea come nel corso degli anni si sia rafforzato il ruolo della Commissione e delle Regioni, alcuni altri studiosi mettono in luce come i governi centrali abbiano da sempre giocato il ruolo di protagonisti nella governance di questa *policy*, mantenendo il controllo sugli aspetti più salienti. È stata sostenuta, infatti, la tesi sulla rinazionalizzazione della politica di coesione, come espressione di rivalsa dei governi nazionali non solo sulle tendenze di decentramento interno, ma anche in contrapposizione alle regole comuni dettate dall'Ue¹⁴. L'apparente conflitto tra le due visioni sopracitate si dissolve facilmente se si tiene conto della complessità della governance dei Fs, che rende davvero difficile una valutazione complessiva del ruolo giocato dai diversi soggetti istituzionali coinvolti. Il grado di coinvolgimento e il rispettivo peso delle istituzioni europee, dei governi nazionali e delle Regioni varia, per l'appunto, a seconda delle fasi o anche dei singoli aspetti della *policy*. Per esempio, la definizione del pacchetto finanziario, del territorio e/o della popolazione ammissibile ai finanziamenti è stata sempre oggetto di negoziato, ad alto livello di conflitto, tra le istituzioni comunitarie (e

(13) Cfr. G. MARKS, *Structural policy and Multilevel Governance in the European Community*, in A. CAFRUNY, R. ROSENAL (a cura di), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410; L. HOOGHE (a cura di), *Cobesion Policy and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

(14) Per approfondimenti si vedano J. BACHTLER, C. MENDEZ, 2007, *cit.*; I. BACHE, M. FLINDERS (eds.), *Multilevel governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004; S. BORRAS S., T. CHRISTIANSEN, A. RODRIGUEZ POSE, *Towards a "Europe of Regions?" Visions and Reality from a Critical Perspective*, in *Regional Politics and Policy*, 4, 1994, pp. 1-27; L. HOOGHE, M. KEATING, *The Politics of European Regional Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 3, 1994, pp. 367-393; M. SMYRL, *Does European Community Regional Policy Empower the Regions?*, in *Governance: An International Journal of Public Administration*, 10-3, pp. 287-309.

in particolare la Commissione) e i governi nazionali, dal quale le Regioni sono state, con qualche rara eccezione, escluse. Negli anni, il ruolo del livello europeo si è notevolmente rafforzato riguardo soprattutto al primo aspetto, sia a seguito di un crescente ruolo e attenzione da parte del Parlamento europeo in materia di gestione delle risorse finanziarie dell'UE, sia grazie a un progressivo consolidamento dei principi di concentrazione e addizionalità, nonché delle regole concernenti gli aiuti di Stato¹⁵ definite dalle norme comunitarie.

Se è vero, inoltre, che nell'ambito della programmazione nazionale e, in particolare, nella designazione delle autorità responsabili della gestione di Fs all'interno degli Stati i governi nazionali hanno sempre avuto ampi margini di manovra, è altrettanto vero che nei periodi di programmazione più recenti le regole e i requisiti fissati dai regolamenti concernenti l'assetto istituzionale, che impongono determinati standard per garantire regolarità, trasparenza e controllo sulle risorse finanziarie, sono diventati sempre più precisi e stringenti¹⁶. Alcuni importanti evoluzioni in questo senso hanno avuto luogo nel corso delle ultime due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020.

È diventato più incisivo anche il ruolo politico della Commissione. Nello specifico, prima che gli Stati avessero cominciato a preparare i documenti di programmazione nazionale 2014-2020, sono state formulate, sotto forma di Position papers dei servizi della Commissione europea, raccomandazioni puntuali riguardo alle linee prioritarie su cui concentrare gli interventi sostenuti dai Fs nel periodo in questione. Inoltre, i nuovi regolamenti hanno imposto il rispetto delle cosiddette condizionalità macroeconomiche e finanziarie¹⁷ che garantiscono un forte coordinamento degli investimenti per lo sviluppo attraverso i Fs con le politiche di stabilità macroeconomica, anche esse soggette a notevoli vin-

(15) Cfr. C. MÉNDEZ, F. WISHLADE, D. YUILL, *Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies*, in *Journal of Common Market Studies*, 44-3, 2006, pp. 581-605.

(16) Per approfondimenti si rimanda a E. DOMORENOK, M. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2012, pp. 253-285; S. DAVIES, L. POLVERARI, *Financial Accountability and European Union Cohesion Policy*, in *Regional Studies*, 45-5, 2011, pp. 695-706.

(17) Si vedano gli artt. 20-22, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

coli dettati dall'UE. Spetta, infine, alla Commissione la decisione sui tassi di cofinanziamento e sull'importo massimo del sostegno fornito dai fondi del Quadro Strategico Comunitario¹⁸.

Per quanto riguarda, invece, la definizione e la gestione dei Po, è stato riconfermato l'ampliamento dei margini di manovra degli Stati, avvenuto con l'introduzione dell'approccio strategico già nel periodo 2007-2013. Secondo tale approccio, una volta approvati gli Orientamenti Strategici Comunitari (Osc) in materia di coesione, che tracciano un quadro generale delle priorità per i Fondi a livello comunitario, gli Stati formulano le strategie nazionali globali per la gestione dei finanziamenti, anziché seguire, come nei periodi precedenti, un percorso piuttosto complesso e frammentato¹⁹, articolato in modo differente per le diverse aree obiettivo. Inoltre, a seguito dell'abolizione della regola di zonizzazione, la definizione delle aree beneficiarie a livello sub-regionale è stata demandata ai rispettivi Stati e Regioni, con la contestuale modifica delle regole di ammissibilità generali: tutte le Regioni fuori dall'Obiettivo di intervento prioritario, in cui si collocano le Regioni con PIL *pro capite* inferiore al 75% della media europea, sono state ammesse al sostegno comunitario nell'ambito dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione – CRO, con una quota di co-finanziamento dai Fs fino al 50%. I summenzionati cambiamenti racchiusi nel quadro dell'approccio strategico avevano, dunque, un duplice obiettivo. Da un lato, si è cercato di rafforzare la capacità di pianificazione strategica a livello nazionale e regionale in modo che, grazie ad una maggiore flessibilità, potesse tener conto più adeguatamente dei fabbisogni e delle potenzialità dello sviluppo territoriale. Dall'altro, con il rinvigimento delle regole concernenti il monitoraggio e la rendicontazione finanziaria, da realizzare anche a livello regionale, si è voluta migliorare la qualità della spesa dei Fs, pesantemente criticata dalle stesse istituzioni europee e, in particolare, dalla Corte dei conti²⁰.

(18) Cfr. art. 53, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

(19) Per i dettagli sull'evoluzione dei documenti di programmazione si veda A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione nell'UE allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Unifeppress, Ferrara, 2009.

(20) Si vedano a tale proposito relazioni tematiche speciali della Corte dei conti europea e, in particolare, European Court of Auditors, *Structural funds: did the Commission successfully*

Al tempo stesso, però, si è tentato di raggiungere un equilibrio tra le due precedenti dimensioni attraverso l'introduzione del principio di proporzionalità, secondo cui l'intensità di coinvolgimento della Commissione europea nelle attività di controllo e valutazione dei programmi cambia proporzionalmente alla dotazione finanziaria proveniente dal bilancio dell'UE. Contrariamente a quanto si potesse aspettare, a conclusione della programmazione 2007-2013 si è osservato che la nuova impostazione programmatica ha consentito ai governi centrali di rafforzare la propria posizione a discapito delle Regioni, permettendo loro non solo di fornire le linee di indirizzo tecnico, ma di stabilire anche un quadro politico entro cui formulare le strategie operative regionali. Nel disegno effettivo della governance dei Fs, perciò, il ruolo delle Regioni sembra indebolito, malgrado le incoraggianti aspettative fondate sull'esperienza dei periodi precedenti.

La programmazione 2014-2020, che senza dubbio prosegue nell'attuazione dell'approccio strategico, aggiunge un ulteriore elemento di sfida dal punto di vista degli equilibri istituzionali. Sottolineando l'importanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione, i nuovi regolamenti introducono due strumenti di governance sub-regionale: i partenariati locali costruiti sul metodo LEADER (Sviluppo locale di tipo partecipativo - SLTP, *Community Led Local Development* - CLLD²¹ e gli Investimenti territoriale integrati-ITI)²², anch'essi fortemente improntati allo stesso metodo operativo. L'utilizzo di questi strumenti è facoltativo per tutti i fondi, ad eccezione del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (Feasr), 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.

In linea teorica, questi strumenti offrono nuove cornici istituzionali per la programmazione degli interventi di sviluppo, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori e/o settori interessati, anche se per

deal with deficiencies identified in the Member States' management and control systems?, Special Report, 3, 2012.

(21) Cfr. artt. 32-35, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

(22) Cfr. art. 36, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

ora non è chiaro in che misura essi saranno effettivamente attivati dalle Autorità di gestione (AdG) regionali e nazionali. È indubbio, tuttavia, che l'introduzione delle innovazioni in questione porta in primo piano la dimensione locale, che finora ha avuto un ruolo marginale nel disegno complessivo delle politiche regionali dell'UE, ma che risulta nel contempo cruciale per la realizzazione degli interventi dei Fs.

Le diverse sfaccettature dell'architettura di governance della politica di coesione rappresentano, dunque, un quadro parecchio complesso, i cui elementi costitutivi sono in continua evoluzione e la cui comprensione richiede un'analisi molto più articolata rispetto al quadro analitico proposto poco più di un decennio fa, secondo cui bastava distinguere tra le seguenti tre fasi: *a)* la definizione del pacchetto finanziario, *b)* la creazione di istituzioni preposte alla programmazione dei Fs all'interno degli Stati, *c)* la formulazione dei programmi operativi²³. Come illustrato sopra, all'interno di ciascuna di queste fasi, si intrecciano svariati ulteriori passaggi, rispetto ai quali il peso dei diversi soggetti istituzionali può essere variabile. La gestione dei Fs passa, dunque, attraverso un meccanismo molto complesso di ruoli e funzioni interdipendenti, che coinvolgono i diversi livelli di governo. In questa prospettiva, sembra che il decentramento²⁴ non sia l'unica condizione per garantire una gestione efficace ed efficiente dei finanziamenti ma, piuttosto, come quest'ultima richieda un certo equilibrio nel rapporto centro-periferia. Tale equilibrio viene stabilito da ogni Stato, mentre il quadro normativo comunitario relativo al metodo concertativo e al principio di partenariato non produce modelli di interazione interistituzionale omogenei²⁵.

Le scelte che ha fatto l'Italia in questo senso saranno oggetto di analisi nei paragrafi successivi, con un'attenzione particolare all'articolazione di competenze tra i diversi livelli di governo e alla relativa performance operativa e finanziaria nel periodo di programmazione 2007-2013.

(23) Si riferisce in particolare alla proposta avanzata da L. HOOGHE, G. MARKS, *Multilevel governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Oxford, 2001.

(24) Cfr. A. FILIPPETTI, L. REGGI, *The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralization*, Paper presented at the XXXIII Annual Conference AISRE, Roma, September 13-15, 2012.

(25) A. BENZ, B. EBERLEIN, 1999, cit.; I. BACHE, M. FLINDERS (eds.), 2004, cit.

3. La governance dei Fs in Italia: una storia di contraddizioni e conflitti

L'Italia è stata tra i principali beneficiari dei Fs a partire dal primo periodo di programmazione comunitaria e, nonostante serie criticità nella gestione dei fondi, ha potuto disporre di consistenti e crescenti importi in termini di impegni nel bilancio europeo, passando da 11.420 milioni Ecu nella programmazione 1989-1993 a più di 30 miliardi di euro in quella attuale.

Svariati studi hanno messo in luce come le riforme susseguitesì nel corso degli anni, aventi lo scopo di migliorare l'efficacia della programmazione, abbiano solo parzialmente raggiunto i risultati auspicati: la performance italiana, sia in termini di avanzamento della spesa, sia in termini di raggiungimento degli obiettivi ha continuato ad essere piuttosto carente²⁶, nonostante indiscutibili bensì limitati progressi²⁷. All'interno di questo quadro, gli equilibri tra il livello nazionale e quello regionale si sono modificati diverse volte, con tendenze alterne di decentramento e ricentralizzazione, il cui impatto sulla qualità della programmazione dei Fs merita di essere approfondito, sebbene i singoli aspetti di questo quadro siano ben noti. Nel primo periodo di programmazione (1989-1993), che si è distinto per un approccio fortemente accentrato, l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs) era giunta solo a metà e nel 1994 le autorità italiane hanno dovuto chiedere una proroga per le scadenze dei relativi programmi operativi (Po), nuovamente ripresentata nel 1995. Il giudizio della Commissione sull'operato italiano è stato parecchio severo: «l'utilizzo dei Fs si è rivelato alquanto insoddisfacente: Italia è all'ultimo posto tra i beneficiari dell'Obiettivo 1»²⁸.

La limitatezza del ruolo delle Regioni, caratteristica delle politiche regio-

(26) Per approfondimenti sul tema si rimanda a E. GUALINI, *Multilevel governance and institutional change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Ashgate, 2004; G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009; C. TRIGILIA, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2012.

(27) Si veda a tale proposito F. BARCA, *Il ruolo del dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione*, in questa Rivista, 3-4, 2000, pp. 839-867.

(28) Nella programmazione 1989-1993 il gruppo delle Regioni dell'Obiettivo 1 era così composto: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia. Per la valutazione in questione, invece, si rimanda alla Corte dei conti, *L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Relazione Speciale, 2, 2010, p. 17.

nali italiane tradizionali, che erano in forte contrasto con l'approccio promosso dall'impostazione comunitaria, è stata indicata come la principale causa di tale manchevole performance²⁹. Prima del 1989, infatti, le Regioni non erano mai state protagoniste delle politiche di sviluppo, mentre la logica operativa utilizzata dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno era assai diversa da quella su cui venivano impostati i meccanismi di attuazione della politica di coesione europea. La situazione ha cominciato a cambiare a partire dal 1992, a seguito dell'abolizione dell'Agenzia del Sud, sebbene la regia nazionale, garantita prima dal Ministero del tesoro, sostituito, poi, del Ministero delle politiche comunitarie, abbia sempre avuto un peso rilevante nella formulazione dei programmi operativi regionali, almeno fino alla fine del periodo di programmazione 1994-1999. Quanto alle Regioni dell'Obiettivo 2, invece, il loro scarso attivismo nell'ambito delle politiche regionali di allora era riconducibile alla modesta quantità dei finanziamenti disponibili rispetto a quelli previsti per l'Obiettivo 1 e il cui accesso era vincolato al rispetto di un insieme di regole complesse che richiedevano un consistente sforzo di innovazione istituzionale, sproporzionato – a modo di vedere di molte amministrazioni interessate – rispetto alle risorse in gioco³⁰.

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. Tuttavia, un parziale recupero di efficienza è avvenuto, come ammesso dallo stesso Ministero del tesoro, a scapito della qualità di gestione dei programmi, che variava in misura considerevole sia tra le autorità centrali che tra le amministrazioni regionali³¹. In questo periodo, come in quello precedente, è prevalso l'approccio *top-down*, con una consistente quota di risorse programmate e gestite a livello nazionale (circa il 50%): dei 22 programmi del Qcs solo 8 erano di competenza regionale.

(29) Per un'approfondita analisi su questo aspetto si rimanda a A. LA SPINA, 2007, cit., P. GRAZIANO, 2004, cit., V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.

(30) Cfr. V. Fargion *et al.*, cit.

(31) Una dettagliata valutazione degli interventi è stata condotta dalla Corte dei conti, L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno, Relazione Speciale n. 2, 2010.

Le raccomandazioni riportate dalla valutazione *ex post* dei programmi italiani del periodo in questione sottolineavano, infatti, la necessità di intervenire complessivamente 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 autorità territoriali e assicurare un maggior presidio dell'efficacia e della qualità degli interventi³².

Allo scopo di superare le criticità verificatesi nella gestione delle risorse, soprattutto nel Mezzogiorno, è stato istituito, nel 1998, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (Dps). La creazione di questo organismo ha cambiato l'organizzazione delle strutture statali per la gestione delle politiche di sviluppo e coesione, prefissandosi 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, infatti, l'assistenza tecnica alla programmazione e progettazione, la mediazione tecnica fra Bruxelles e il sistema articolato delle istituzioni centrali e locali responsabili della spesa³³.

Le attività del nuovo Dipartimento si sono avviate in concomitanza con la preparazione della programmazione comunitaria 2000-2006, caratterizzata da un notevole rafforzamento dei meccanismi di *accountability* operativa e finanziaria. Oltre al vincolo introdotto dalla regola N+2³⁴, avente lo scopo di incentivare le amministrazioni interessate a procedere tempestivamente con l'attuazione dei Po, i regolamenti hanno rafforzato 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. È stato semplificato, inoltre, il meccanismo di programmazione, che prevedeva un doppio passaggio di pro-

(32) Paradossalmente, nelle aree Obiettivo 1 si è osservato un peggioramento tra il periodo 1989-1993 e 1994-1999: se nel primo sono stati spesi circa il 73% delle risorse programmate, nel secondo questo indicatore è sceso al 67%. Cfr. S. Milio, 2007, cit.

(33) Cfr. E. GUALINI, 2004, *cit.*, F. BARCA, 2000, cit.

(34) Secondo questa regola, introdotta dall'art. 31(2) Reg.(CE) 1269/1999, la Commissione procede al primo disimpegno automatico degli importi per i quali non è stata trasmessa una domanda di pagamento entro due anni dall'approvazione del programma operativo.

grammazione per l'Obiettivo 1 (Qcs e Po), mentre per i Po dell'Obiettivo 2 e 3 si è passati ad un unico documento di programmazione – Docup. Nell'ambito della cosiddetta “Nuova Programmazione”, avviata in Italia in vista dell'inizio del periodo 2000-2006, non solo è stata affidata alle Regioni la responsabilità di formulare i rispettivi programmi operativi, ma è stata data ad esse anche la possibilità di contribuire alla definizione delle prospettive strategiche nazionali attraverso la consultazione condotta dal CIPE in collaborazione con i Dps. Ciononostante, nell'impostazione complessiva della nuova programmazione nazionale sono prevalse le vecchie logiche distributive e settoriali, con un ruolo predominante delle amministrazioni centrali, mentre il coinvolgimento effettivo delle Regioni è stato sovente ridotto, soprattutto nel Mezzogiorno, alla mediazione tra il macrolivello di accordi intergovernativi sull'allocazione finanziaria e gli investimenti (intese istituzionali di programmazione e accordi di programma) e le iniziative sviluppate a livello locale sulla base di partenariati economici e sociali (patti territoriali e contratti d'area), con variabile capacità di input tecnico-culturale e politico-amministrativo³⁵.

Nello stesso periodo si è verificata, inoltre, una certa tensione tra il governo centrale e le Regioni riguardo alla definizione delle aree beneficiarie dell'Obiettivo 2, che ha investito, in un secondo momento, anche il negoziato con la Commissione europea sulla zonizzazione a livello NUTS III dell'Obiettivo in questione. Una scarsa capacità di mediazione tecnica delle amministrazioni centrali con i servizi della Commissione, da un lato, e il mancato confronto e consenso tecnico e politico tra il Ministero e le Regioni del Centro-Nord sui criteri per la definizione delle aree ammissibili agli aiuti dei Fs e delle aree in deroga per gli aiuti regionali³⁶, dall'altro, hanno notevolmente compromesso la logica concertativa e partenariale che avrebbe dovuto accompagnare il processo di programmazione a livello nazionale.

Nonostante i miglioramenti, riconosciuti anche dalla Commissione europea, nella tempistica e nell'impostazione dei nuovi programmi per il pe-

(35) Cfr. E. GUALINI, 2004, cit.

(36) Per ulteriori approfondimenti si veda E. GUALINI, *Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy*, in *Journal of European Public Policy*, 10-4, 2008, pp. 616-636.

riodo 2000-2006³⁷ e, in particolare, del Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno, le difficoltà nell'impiego delle risorse dei Fondi sono state superate solo in parte. Nei relativi 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 formale e producendo differenze nelle prestazioni»³⁸. Sebbene gli obiettivi di spesa fossero stati raggiunti, grazie soprattutto alla proroga concessa dalla Commissione a tutti gli Stati per la chiusura dei programmi entro il 30 giugno 2009, le dinamiche di avanzamento della spesa si attestavano su livelli piuttosto bassi in rapporto alla media comunitaria. Per quanto attiene alla realizzazione di interventi, emergevano due tendenze diverse: a fine 2007 risultavano conclusi nel Mezzogiorno 132.815 progetti dei 245.304 cofinanziati: una percentuale decisamente bassa, il 54,1%, ad un anno dalla fine del periodo di utilizzo dei fondi. Nelle Regioni del Centro Nord erano stati conclusi 196.534 progetti su 285.188, pari al 68,9%³⁹. Inoltre, nell'ambito dell'Obiettivo 1 si è fatto ampio ricorso ai “progetti correnti”, che avevano copertura in altre risorse nazionali o regionali.

È apparsa ancora meno incoraggiante la situazione dal punto di vista del raggiungimento degli obiettivi sostanziali. Oltre al mancato miglioramento dei livelli di crescita del Mezzogiorno, che avrebbero dovuto raggiungere la media dell'Ue, sono stati alquanto modesti i progressi compiuti sul versante di altri due obiettivi: (3) “Riequilibrare la composizione della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici in entrambe le aree del paese ma specie nel Sud” e (2) “Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno”⁴⁰. In definitiva, è stato dichiarato raggiunto solo il primo obiettivo del QSN “Ricostruire un sistema informativo adeguato per la spesa pubblica della politica re-

(37) Cfr. F. BARCA, 2000, cit.

(38) Cfr. Corte dei conti, 2010, cit., p. 47.

(39) Cfr. G. VIESTI, 2009, cit.

(40) La quota di spesa pubblica in conto capitale risultava pari al 37,5%, decisamente inferiore al 45% stabilito. Cfr. E. GUALINI, 2004, cit.

gionale nelle due macroaree del paese e nelle singole Regioni”, legato all’avvio del progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT)⁴¹. Va notata, tuttavia, come evidenziano i dati, una notevole variazione nella performance delle Regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Basilicata e Molise non solo hanno notevolmente migliorato la loro capacità di assorbimento delle risorse, ma hanno anche raggiunto miglioramenti nei parametri di sviluppo socio-economico, portando alla loro uscita dall’area Obiettivo 1⁴². Infine, nonostante svariati elementi di innovazione organizzativa e procedurale, promossi in particolare dal Dps, la valutazione intermedia del Qsc rilevava come le amministrazioni, sia a livello nazionale che regionale, stentassero a percepire il ruolo positivo che la valutazione dei programmi poteva svolgere, essendo maggiormente preoccupate da un problema di tempi di realizzazione degli obiettivi di spesa. Si 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. Di fronte a queste criticità e in vista dell’inizio della programmazione strategica 2007-2013, occorre, come rimarcato dalle raccomandazioni di SVIMEZ⁴³, un mutamento di rotta per l’intera programmazione nazionale. Le differenze nella performance regionale, compresa l’area del Mezzogiorno, assieme alle carenze delle amministrazioni centrali nella gestione degli interventi e le tensioni sorte tra il governo e le Regioni dell’area Centro-Nord hanno messo in luce la persistente inadeguatezza dell’approccio alla programmazione. Non si è trattato solo di carenze di natura tecnico-metodologica, ma anche e soprattutto dell’incapacità di dise-

(41) Il Sistema CPT è finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio per il complesso delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali e fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Il CPT mette a disposizione diverse modalità interattive di consultazione dei conti consolidati secondo tutte le dimensioni disponibili: anno di riferimento, unità territoriale, livello di consolidamento (p.a. o s.p.a.), categorie di enti, categorie economiche e settori <http://www.dps.gov.it/cpt/>.

(42) L’Abruzzo è passato nel gruppo delle Regioni phasing-out (uscendo dall’Obiettivo 1) alla fine del 1996, il Molise nel 2003, mentre la Sardegna e la Basilicata hanno acquisito lo status transitorio (*phasing-in* e *phasing-out* rispettivamente) nella programmazione 2007-2013.

(43) Appare solo in parte condivisibile, invece, la soluzione operativa proposta, ovvero, «garantire una più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud ed un più forte coordinamento fra esse e l’azione dell’amministrazione centrale, in una prospettiva strategica riferita ai bisogni collettivi del Mezzogiorno», Cfr. SVIMEZ, *Rapporto sull’economia del Mezzogiorno*, 2009.

gnare un progetto di sviluppo condiviso e individuare i meccanismi istituzionali che ne consentissero la realizzazione.

4. La programmazione 2007-2013: un'occasione di svolta mancata?

L'introduzione dell'approccio strategico, la revoca del criterio di zonizzazione e la semplificazione dell'architettura di programmazione all'interno degli Stati a due passaggi fondamentali – il Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN) riguardante tutto il territorio e i Programmi operativi (Nazionali, Regionali e Interregionali) – hanno rappresentato un'importante occasione di svolta per le politiche di sviluppo regionale in Italia. La programmazione strategica con la possibilità di programmare gli interventi idonei ai fabbisogni territoriali definiti ai livelli più appropriati e l'ammissibilità di tutto il territorio delle Regioni Competitive e Occupazione Regionale – CRO (ex Obiettivo 2) hanno offerto una concreta opportunità di migliorare la qualità degli interventi, l'efficacia finanziaria e, soprattutto, investire nei territori/settori cruciali la competitività territoriale, come ricerca, innovazione, tecnologie di informazione e di comunicazione, ecc.

Tuttavia, nonostante lo stesso QRSN avesse riportato una disamina parecchio severa delle criticità che hanno caratterizzato i precedenti cicli di programmazione (QRSN, pp. 71-74), annunciando la necessità di cambiamento e di discontinuità rispetto al passato, nei fatti è cambiato poco, anche dal punto di vista del coordinamento inter-istituzionale.

In questo modo, nonostante il decentramento verso il livello regionale della programmazione e della gestione dei 2/3 di finanziamenti destinati alle Regioni Obiettivo Convergenza, il riparto di queste risorse tra programmi operativi da attuare a livello regionale e nazionale, come pure l'allocazione annuale indicativa per programma operativo e per fondo, sono stati definiti sulla base di un documento elaborato dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) e condiviso con le amministrazioni regionali direttamente interessate⁴⁴.

Per le restanti Regioni (CRO), il riparto è stato frutto di una concertazione

(44) Alla base del metodo utilizzato a tale fine vi sono degli indicatori statistici che prendono in considerazione la dimensione regionale e il cosiddetto indice di svantaggio, che misura il ritardo competitivo relativo misurato in PIL *pro capite*, il tasso di occupazione, la disponibilità dei servizi essenziali e la percentuale dei giovani in età 20-24 anni con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore.

operata in seno alla Conferenza delle Regioni, basato su criteri che tengano conto sia dell'integrazione tra le risorse provenienti dai Fs, il cofinanziamento statale e il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), sia della determinazione dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome che garantisce un equilibrio fra le Amministrazioni in relazione alle diverse situazioni socio-economiche, alle dinamiche in atto e alla storicità delle dotazioni. Per quanto concerne i contenuti, invece, ciascuna Regione ha provveduto a individuare gli obiettivi dei propri POR, senza alcun accenno alla possibilità di formulare un metodo condiviso di individuazione dei territori di intervento prioritario in sostituzione della zonizzazione comunitaria, né di eventuali criteri comuni per la tematizzazione della strategia di Lisbona dell'UE, che ha richiesto di investire almeno il 75% di risorse Cro in innovazione, occupazione, ricerca e sviluppo.

A seguito dei summenzionati accordi, le risorse impegnate nel bilancio dell'UE e le rispettive quote di co-finanziamento nazionale sono state distribuite come segue⁴⁵:

Tabella 1 – Assegnazione finanziaria 2007-2013 per area obiettivo in miliardi di euro (in termini di impegni)

		Fondi Strutturali		Cofinanziamento nazionale	
Totale QRSN		28,7		31,6	
di cui:	CONVERGENZA	21,6	75,3%	21,8	69,0%
	COMPETITIVITÀ	6,3	22,0%	9,6	30,4%
	Coop.terr.	0,8	2,8%	0,2	0,6%
Totale QRSN (senza coop. terr.)		27,9		31,4	
di cui:	Centro Nord	4,9	17,6%	7,5	23,9%
	Mezzogiorno	23,0	82,4%	23,9	76,1%

Fonte: elaborazione propria sui dati del QRSN

Se alle risorse del gruppo di Fs (FESR e FSE) si aggiungono gli importi degli altri due fondi europei – il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale

(45) Fino al periodo di programmazione 2007-2013 l'Italia era ammissibile a tutti i fondi strutturali compreso il Fondo di Coesione, dal quale è stata esclusa avendo superato il criterio di ammissibilità: il RNL inferiore al 90% della media europea.

(FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEP) – che nel periodo 2007-2013 sono stati gestiti in modo separato seppur coordinato, il totale complessivo delle risorse impegnate nel bilancio dell'UE a favore dell'Italia risulta pari a circa 37,93 miliardi di euro. Sommando, poi, il cofinanziamento pubblico nazionale richiesto, pari a oltre 35 miliardi, si arriva a 72.974,99 milioni di euro a disposizione delle politiche di sviluppo.

Tabella 2 – *Allocazione finanziaria per fondo per obiettivo*

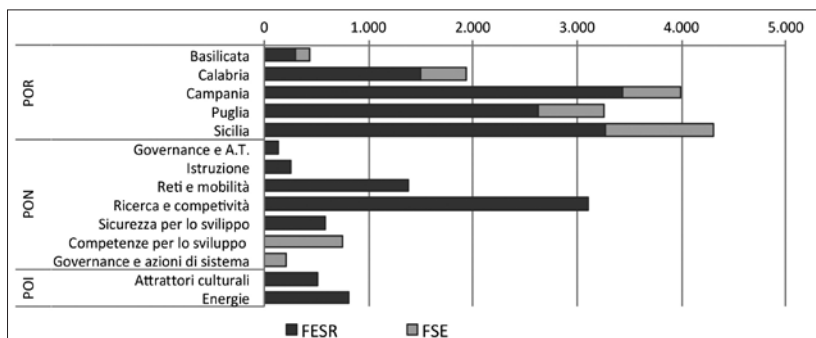
Fondo	Obiettivi	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico	Totale
FESR	Convergenza	17.880,93	13.260,65	31.141,58
		57,4%	42,6%	100,0%
	Competitività	3.144,42	4.691,73	7.836,15
		40,1%	59,9%	100,0%
	Cooperazione	546,41	159,18	705,59
		77,4%	22,6%	100,0%
FSE	Convergenza	3.750,06	3.376,22	7.126,28
		52,6%	47,4%	100,0%
	Competitività	3.180,51	4.440,94	7.621,45
		41,7%	58,3%	100,0%
FEASR	Sviluppo rurale	9.003,42	8.691,84	17.695,26
		50,9%	49,1%	100,0%
FEP	Pesca	424,34	424,34	848,68
		50,0%	50,0%	100,0%
Totale		37.930,09	35.044,90	72.974,99
		52,0%	48,0%	100,0%

Fonte: elaborazione propria sui dati della Corte dei conti (2010)

Dalla lettura delle tabelle precedenti si evince come anche in questo periodo la quota di risorse destinate alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza sia stata notevolmente superiore a quella riservata alle restanti Regioni: le assegnazioni di contributi più consistenti (comprensivi del cofinanziamento nazionale) sono state previste per la Sicilia (9.844,86 milioni di euro), la Campania (9.186,89 milioni di euro) e la Puglia (7.389,18 milio-

ni di euro). Va notato, inoltre, che nonostante la quota di finanziamenti destinati ai POR sia stata preponderante, più di un terzo (34,5%) di risorse del FESR assegnate allo stesso Obiettivo è stato riservato a sette programmi gestiti a livello nazionale, di cui cinque PON e due POIN.

Figura 1 – *Allocazione finanziaria dei Fs per tipologia di programmi operativi dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013*



Fonte: elaborazione propria sui dati di OpenCoesione

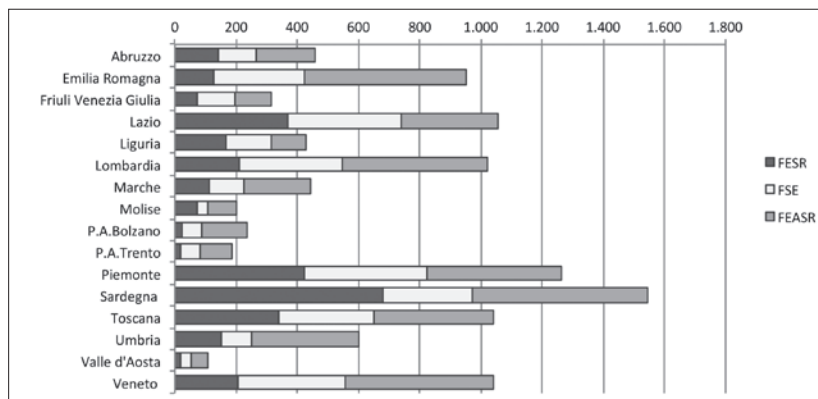
La quota destinata alle Regioni dell'Obiettivo CRO ammontava, invece, a poco più di un quarto delle risorse comunitarie (10,9 miliardi) impegnate, con una dotazione finanziaria più consistente, in ordine decrescente, per Sardegna, Piemonte, Lazio, Veneto e Toscana.

Nonostante le incoraggianti premesse del QRSN e le nuove opportunità createsi a seguito della maggiore flessibilità nella definizione dei territori beneficiari, la programmazione a livello nazionale non ha previsto alcun criterio o indicazione in merito, mentre le dinamiche attuative hanno registrato forti criticità non solo in termini di avanzamento della spesa, ma anche dal punto di vista della qualità dei risultati raggiunti, soprattutto nelle aree Obiettivo Convergenza, sia per i Po gestiti a livello nazionale che regionale.

Infatti, al mese di ottobre 2009, quando scattava il primo disimpegno automatico degli importi per i quali non è stata trasmessa una domanda di pagamento, dei 19 programmi per le aree dell'Obiettivo Convergenza solo 11 erano stati accettati dalla Commissione europea, 1 era in at-

tesa di accettazione, 1 inviato, 3 rifiutati in fase di rielaborazione, 3 dovevano essere ancora presentati.

Figura 2 – *Allocazione finanziaria dei Fs per tipologia di programmi operativi dell'Obiettivo Competitività e Occupazione 2007-2013*



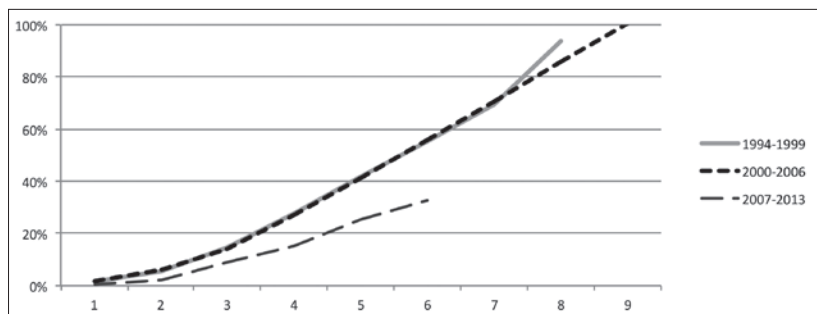
Fonte: elaborazione propria sui dati di OpenCoesione

I ritardi, in parte giustificabili, tenuto conto della difficoltà a recepire gli elementi di novità della programmazione comunitaria 2007-2013 e degli impegni sovrapposti di chiusura della programmazione 2000-2006, prorogata fino al 2009, si sono tradotti in livelli di avanzamento della spesa drammaticamente bassi: 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 totale⁴⁶.

Come messo in luce dalla Figura 3, l'andamento complessivo della spesa nel periodo 2007-2013 è risultato addirittura peggiore rispetto ai periodi di programmazione precedenti e anche le Regioni dell'Obiettivo CRO hanno registrato percentuali più basse all'inizio della programmazione.

(46) Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Unitaria Comunitaria – Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria, Note, prot. n. 1010 del 15 luglio.

Figura 3 – *L'avanzamento della spesa nei tre periodi di programmazione: 1994-1999; 2000-2006; 2007-2013*



Fonte: elaborazione propria sui dati di OpenCoesione

Occorrerebbero, tuttavia, ulteriori indagini approfondite per verificare se e in che misura tale andamento sia riconducibile ai cambiamenti nell'impostazione della programmazione comunitaria 2007-2013, considerato che tra il 2007 e il 2008 sono sopravvenuti gli effetti della crisi economica, che non solo ha costretto a ridurre la spesa pubblica e a rivederne la destinazione, ma ha anche fortemente colpito la capacità di investimento, sia pubblico che privato.

Ad ogni modo, per poter recuperare, almeno in parte, i pesanti ritardi verificatisi nell'attuazione operativa e finanziaria dei programmi entro la data di chiusura definitiva dei pagamenti (31/12/2015), è stato lanciato il Piano di Azione Coesione (PAC) con un duplice obiettivo: accelerare l'attuazione dei programmi operativi e rafforzare l'efficacia degli interventi, anche tramite la concentrazione delle risorse finanziarie su un numero limitato di priorità⁴⁷.

Prima dell'ufficiale avvio del piano, nel mese di novembre 2011, è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, un'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 sulla base di quanto stabilito dalla delibera CIPE 1/2011 e concordato nel Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale nella riunione del

(47) Per approfondimenti sulle finalità e sul funzionamento del PAC si rimanda al relativo sito web del Dps http://www.dps.gov.it/it/politiche_e_attivita/piano_di_Azione_Coesione/.

30 marzo 2011 da tutte le Regioni, dalle Amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale.

Nel corso del 2012, nell'ambito del PAC, tutti i programmi dell'Obiettivo Convergenza finanziati da FESR, con le sole eccezioni di quello della Regione Basilicata e dei PON Istruzione e Reti e mobilità, sono stati riprogrammati per ridurre la quota di cofinanziamento. Rispetto alla situazione al 31 dicembre 2011 è stata registrata una riduzione di oltre 5,6 miliardi di euro, ripartita in questo modo: Obiettivo Convergenza dai 21.951,44 milioni di euro del 2011 ai 16.636,87 (-5.314,79 milioni di euro); Obiettivo Competitività dai 9.489,46 del 2011 ai 9.003,42 (-356,79 milioni di euro)⁴⁸.

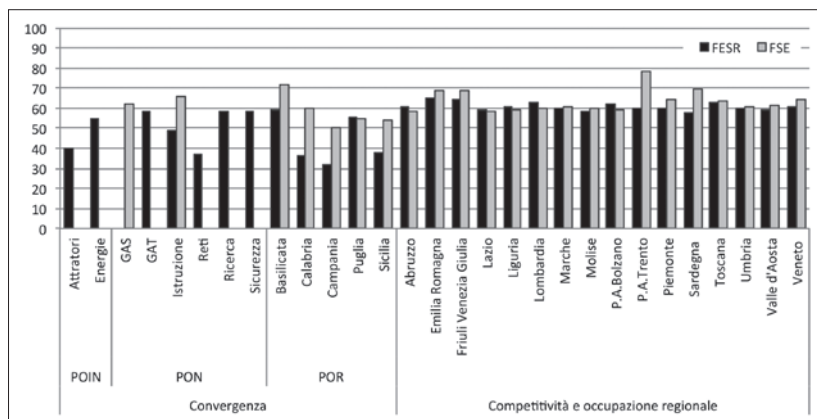
Nonostante l'accelerazione, sia in termini di impegni che di pagamenti, per l'Obiettivo Convergenza, avvenuta tra il 2011 e il 2012, le percentuali di spesa per quest'area sono rimaste molto contenute: a dicembre 2012 l'attuazione finanziaria ha raggiunto il 28,8% in termini di pagamenti per il FESR 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 per la Campania (17,4%), la Sicilia (18,7%) e la Calabria (21,5%). I PON hanno avuto un andamento complessivamente migliore, con gli indici di pagamento intorno al 40%, ad eccezione del programma Reti e mobilità che ha appena raggiunto il 21,6%. Per quanto riguarda il FSE, si è registrato un andamento decisamente migliore, con un minimo del 24,5% di pagamenti per la Campania e un massimo del 53,8% per la Basilicata.

A titolo di confronto, la percentuale media dei pagamenti per i POR FESR delle Regioni CRO si è attestata al 45,5%, mentre per il FSE lo stesso indicatore ha raggiunto il 52,7%. Alla stessa data, la media nazionale per il FEASR ha 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%). Il programma

(48) Si veda DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Le Politiche Strutturali dell'Unione europea. L'attuazione in Italia*, consultabile sul sito <http://www.rgs.mef.gov.it/>.

nazionale per la pesca ha raggiunto il 43,2% in termini di pagamento⁴⁹. Alla conclusione della programmazione il 31 dicembre 2013⁵⁰, la maggior parte dei programmi italiani CRO ha raggiunto e superato il 60% di spesa delle risorse programmate, mentre le Regioni dell'Obiettivo Convergenza si attestavano ad un livello poco soddisfacente, con alcuni programmi al di sotto del 40% (PON Reti – 37,1%, POR FESR Calabria – 36,5%, Campania – 31,8%; Sicilia – 37,6%), nonostante gli interventi di riprogrammazione straordinaria intrapresi nell'ambito del PAC. Tale cifra, come sottolinea la Corte dei conti, testimonia perduranti difficoltà attuative e postula la necessità di proseguire con un impegno più incisivo e determinato in questa fase finale della programmazione, per cercare di recuperare i ritardi accumulati e per scongiurare il rischio di perdita di risorse⁵¹.

Figura 4 – Spesa certificata per i programmi operativi 2007-2013 al 31/12/2012



Fonte: elaborazione propria sui dati OpenCoesione <http://www.opencoessione.gov.it>

(49) *Idem*.

(50) I pagamenti possono essere effettuati fino al 31/12/2015.

(51) Corte dei conti, Relazione annuale 2013 al *Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, consultabile online www.corteconti.it.

In tale contesto e, in particolare, in relazione agli interventi di riprogrammazione delle quote nazionali *in itinere* va rammentata l'importanza del principio di addizionalità, spesso sottovalutata. Secondo tale principio, per poter beneficiare dei Fs si richiede un'adeguata capacità dello Stato di co-finanziare i progetti sostenuti attraverso i fondi europei con le proprie risorse, secondo quote determinate per ciascuna area obiettivo. Nel periodo di programmazione 2007-2013 il tasso di co-finanziamento comunitario per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza veniva fissato fino ad un massimo del 75%, mentre per le aree Obiettivo CRO il limite era del 50%. Oltre a co-responsabilizzare gli Stati nell'utilizzo delle risorse comunitarie, il principio di addizionalità ha l'obiettivo di massimizzare l'impatto economico degli interventi, imponendo che i contributi dei Fondi non sostituiscono le spese dello Stato membro a finalità strutturali pubbliche o assimilabili. Si vuole assicurare, in altre parole, che vi sia una forte *ownership* da parte dei governi riguardo alle politiche in questione.

Nonostante gli impegni dichiarati dall'Italia in questo senso a partire dal periodo di programmazione 2000-2006, la difficoltà a garantire il rispetto effettivo del principio di addizionalità, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, appare piuttosto evidente. Infatti, come dimostrano i dati relativi alla spesa pubblica in conto capitale, che a partire dalla programmazione 2000-2006 segue il percorso della programmazione unitaria pluriennale, i valori registrati risultano inferiori agli obiettivi programmati, con la conseguente progressiva revisione al ribasso anche delle risorse comunitarie trasferite a favore dei programmi operativi italiani.

I dati quanti-qualitativi sulla realizzazione dei progetti aggiungono ulteriori spunti per la riflessione, che va oltre la questione di mero avanzamento della spesa. Da questi dati emerge che il numero di progetti realizzati nell'ambito dell'Obiettivo CRO è più di tre volte superiore a quelli avviati nelle aree dell'Obiettivo Convergenza. Inoltre, se nell'Obiettivo CRO prevalgono progetti che prevedono soprattutto l'erogazione di finanziamenti a imprese e individui (circa il 70%), andando quindi a intervenire direttamente sul sistema produttivo o sulle risorse umane, nell'Obiettivo Convergenza il numero di progetti più alto si registra nella categoria "acquisizione di beni e servizi", sia per il FESR che per il FSE, che tendenzialmente vede come beneficiari gli Enti pubblici o società impegnate nell'attività di consulenza e formazione.

Colpiscono, inoltre, le differenze che si registrano nella frequenza con cui i Comuni diventano beneficiari dei fondi regionali: nelle Regioni CRO; questo dato si aggira attorno alla media del 32,4%, mentre nelle Regioni meridionali si arriva ad oltre l'80%. Le Regioni in cui quasi tutti i Comuni hanno beneficiato di almeno un progetto cofinanziato dai Fs sono la Basilicata (99,2%), la Calabria (98,8%) e la Puglia (96,9%)⁵². Se è vero, dunque, che in Italia si è da sempre osservata la tendenza verso una forte parcellizzazione delle risorse dei Fs⁵³, che va in contraddizione con gli obiettivi di concentrazione e razionalizzazione della spesa pubblica promossi dall'UE, sembra che vi sia una notevole differenza nella destinazione di queste risorse nelle diverse aree del paese. Un'analisi approfondita dei dati sui beneficiari e sui progetti, che sono stati recentemente raccolti e resi pubblici attraverso OpenCoesione, potrebbe senz'altro fornire indicazioni utili riguardo alle cause e alle possibili soluzioni delle ormai storiche criticità delle politiche di coesione in Italia.

Nonostante, dunque, i cambiamenti richiesti dal nuovo approccio strategico e gli ambiziosi obiettivi nell'ambito di innovazione e competitività, l'impostazione della programmazione italiana dei Fs è stata realizzata in una sostanziale continuità con il precedente ciclo. Non solo sono risultati parziali i contenuti operativi del QRSN, con una scarsa indicazione riguardo agli obiettivi specifici, i target e gli strumenti, ma è apparsa nuovamente carente una regia complessiva del processo di attuazione nella direzione del perseguimento degli obiettivi enunciati in una prospettiva di governance a più livelli. La scelta dei tempi e delle modalità di realizzazione della strategia è stata rimandata e demandata alle decisioni delle singole amministrazioni, in un contesto tuttora caratterizzato da un moltiplicarsi di livelli di governo e luoghi di decisione, non coordinati tra loro⁵⁴. Gli interventi del PAC, atti a migliorare l'assorbimento delle risorse, che prevedeva una consistente accelerazione nel 2014, non hanno portato

(52) G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato di attuazione del FESR 2007-2013 e il ruolo dei Comuni come soggetti beneficiari*, Paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, 11-13 settembre 2014.

(53) Cfr. G. VIESTI, 2009, cit.

(54) Svimez, 2009, cit.

gli effetti attesi e l'avanzamento della spesa ha subito ulteriori rallentamenti. Stando ai dati della spesa certificata al 31 maggio 2014, pubblicati su OpenCoesione: ben 19 programmi sono in ritardo sui target intermedi fissati a livello nazionale (con percentuali troppo basse per poter realisticamente raggiungere il 100% alla fine della programmazione) e la spesa complessiva (26.725 milioni), pari al 56% dell'importo programmato, per la prima volta scende sotto il target (56,6%). La spesa certificata è cresciuta nei primi cinque mesi dell'anno soltanto di 1,6 miliardi: davvero poco se si considera che entro i successivi 19 mesi resterebbero da spendere ancora 20,9 miliardi. È ormai chiaro che si rischia di perdere almeno 5-7 miliardi in assenza di ulteriori incisive manovre. Il mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa nelle aree del Mezzogiorno, che siano programmi gestiti a livello regionale o nazionale, si è riconfermata, dunque, una caratteristica distintiva della performance italiana nell'ambito delle politiche di coesione dell'Ue.

Nel frattempo, è cominciato il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 che, come già accennato, è caratterizzato da un approccio ancora più strategico e innovativo alla programmazione, imperniato sulla visione territoriale dello sviluppo "rivolto ai luoghi". Inoltre, la nuova programmazione è fortemente improntata agli ambiziosi obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che prevede una concentrazione ancora più marcata sui temi di ricerca e innovazione, efficienza energetica e green economy, inclusione e innovazione sociale.

Come si è attrezzata l'Italia per affrontare le nuove sfide, accrescere la capacità istituzionale e assicurare che le risorse dei fondi comunitari vengano sfruttate pienamente a favore dello sviluppo e dell'occupazione nel paese? Quali sono le soluzioni adottate per poter fare un salto di qualità nella capacità delle amministrazioni di coordinarsi, di elaborare previsioni di spesa affidabili e di promuovere la capacità attuativa degli interventi in una prospettiva di governance a più livelli?

5. Considerazioni conclusive: rischi e opportunità della programmazione 2014-2020

La programmazione 2014-2020 rappresenta, senza dubbio, un'occasione inedita dal punto di vista del consolidamento dell'architettura di go-

vernance multilivello e del rafforzamento della dimensione territoriale nelle politiche per lo sviluppo. Come già accennato, strumenti come lo SLTP (CLLD) e gli Iti raffigurano le nuove forme di programmazione di interventi a livello locale e sovralocale, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori, col coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. Per un'efficace programmazione, tuttavia, come sottolinea lo stesso regolamento⁵⁵, 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 alla nuova programmazione fanno sorgere, invece, alcuni dubbi sulla capacità di superare i vecchi limiti e di cogliere le nuove opportunità.

Innanzitutto, il confronto tra il governo e le Regioni, soprattutto quelle più sviluppate, intorno alle questioni di destinazione delle risorse e delle modalità della loro gestione, è stato caratterizzato da una evidente insoddisfazione dei territori rispetto alle scelte del governo. In particolare, nella Posizione del 5 dicembre 2013, espressa dalla Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome in merito all'Accordo di Partenariato⁵⁶, si sottolineava una 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, idealmente, dovrebbe accompagnare la formulazione dei Po. Veniva richiesta, infatti, per realizzare una programmazione effettivamente integrata, l'attivazione di un tavolo di confronto politico Governo-Regioni, nel quale fossero presenti tutte le Amministrazioni interessate alle diverse articolazioni e ai diversi fondi della programmazione 2014-2020⁵⁷.

(55) Cfr. art. 5 Reg. (UE) 1303/2013.

(56) L'Accordo di Partenariato rappresenta il principale documento di programmazione dei Fondi strutturali per il paese.

(57) Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Posizione delle Regioni e delle Province Autonome sull'accordo di Partenariato per la Programmazione 2014-2020, 13/123/CR12bis/C3, consultabile sul sito <http://www.conferenzastatocitta.it/sessioneComunitaria.asp?CONF=CSC>.

In aprile 2014, alla conclusione del percorso, la Sessione ha espresso intesa in merito alla proposta dell'Accordo di Partenariato da inviare alla Commissione, condizionandola, tuttavia, all'accoglimento di alcune osservazioni (per la maggior parte già espresse al governo) e al raggiungimento di un "accordo sulla metodologia di partenariato", dopo l'invio dell'Accordo stesso. Pertanto, le premesse e le condizioni per un proficuo confronto e coordinamento centro-periferia sono apparse estremamente deboli⁵⁸.

Allo stesso tempo, tra il 2011 e il 2012 sono state approvate alcune norme atte a responsabilizzare maggiormente le amministrazioni che gestiscono i Fs, che hanno accresciuto in modo sostanziale il ruolo e la capacità di intervento delle amministrazioni centrali. Nello specifico, all'art. 3 del decreto-legislativo n. 88 del 31 maggio 2011⁵⁹ è stato previsto che il Ministro delegato, assieme ai Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri eventualmente interessati, adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione rimessi dai regolamenti dell'UE agli Stati, assicurando la coerenza complessiva dei conseguenti documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni centrali e regionali, con il diritto di introdurre le opportune misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi. All'art. 6 dello stesso decreto è stabilita, inoltre, la stipula di un "contratto istituzionale di sviluppo" tra il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, e le amministrazioni competenti della gestione dei Fs, allo scopo di accelerare la realizzazione degli interventi e assicurare la qualità della spesa pubblica. Tale contratto fissa per ogni intervento il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità, definisce il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio nonché le sanzioni per eventuali inadempienze, prevedendo anche le condizioni di definanziamento. È previsto, infine, che

(58) *Idem*.

(59) Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, *GURI* n. 143 del 22.6.2011.

in caso di inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi il Governo centrale eserciti il potere sostitutivo (ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione), anche attraverso la nomina di un commissario straordinario che curi tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi programmati.

Fra i recenti cambiamenti nell'architettura di governance dei Fs in Italia il più rilevante riguarda senz'altro la costituzione dell'*Agenzia per la coesione*⁶⁰, che è stata rivestita di funzioni non solo di natura tecnica, ma anche politico-regolativa, suscitando reazioni discordanti sia da parte degli esperti che dei politici, soprattutto a livello regionale⁶¹. Gli studiosi si sono espressi in gran parte favorevolmente all'Agenzia, seppur con qualche riserva o osservazione critica riconducibili soprattutto all'esperienza di fallimento della Cassa per il Mezzogiorno, 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, invece, che l'Agenzia potesse sostituire sempre di più le Autorità di Gestione (AdG) regionali con un soggetto nazionale, nonostante fosse stata assicurata un'adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali nel Comitato direttivo. Questo in ragione del fatto che la neo-istituita Agenzia, fortemente legata alla Presidenza dei ministri, dovrebbe svolgere attività di indirizzo relative all'impiego dei Fs e del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), supportando il Presidente o il Ministro delegato nei rapporti con le istituzioni dell'Ue relativi alla fase di definizione delle politiche di sviluppo regionale e di verifica della loro realizzazione, predisponendo, ove necessario, proposte di riprogrammazione. L'Agenzia vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni, sull'attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i Fs e può assumere le funzio-

(60) Prevista dall'art. 10 della legge n. 125 del 30 ottobre 2013, *GURI* del 30.10.2013.

(61) Per una dettagliata analisi del dibattito sul ruolo dell'agenzia si veda A. BRUZZO, *L'agenda per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, Paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, 11-13 settembre 2014.

ni dirette di AdG di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale.

Sono state accolte positivamente, invece, le funzioni tecniche assegnate all'Agenzia, che comprendono: la promozione e il coordinamento dei programmi e degli interventi finanziati dai Fs nonché le attività di monitoraggio sistematico e di valutazione; la raccolta e l'elaborazione, in collaborazione con le amministrazioni statali e regionali competenti, di dati e informazioni sull'attuazione dei Po e in materia di sviluppo regionale; le azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi nazionali o europei con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale.

La creazione dell'Agenzia ha ricevuto l'apprezzamento della 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 anni gli importi per i progetti non realizzati nei sette anni precedenti»⁶².

Questo rischio rimane reale anche per la nuova programmazione, considerando le modifiche delle regole dell'*accountability* finanziaria dell'UE che restringono ulteriormente i margini di recupero delle risorse non impiegate tempestivamente e secondo alcuni criteri di qualità e tenendo conto del fatto che l'80% dei 100 miliardi per le politiche di coesione è stato destinato al Mezzogiorno⁶³.

Lascia perplessi, in questa prospettiva, il fatto che finora non si è parlato del perfezionamento dei meccanismi e delle sedi di confronto (anche tecnico) tra le amministrazioni centrali e regionali, mentre la destinazione territoriale e la tipologia degli investimenti sono stati prevalentemente oggetto di decisione dell'amministrazione centrale. Se è vero, dunque, che la creazione dell'Agenzia potrebbe tradursi in una più coerente e omogenea strategia in

(62) Intervista pubblicata dal Mattino il 7 novembre 2013.

(63) Cfr. legge di stabilità 2014 approvata con la legge n. 147 del 27 dicembre 2013, *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2013.

materia di politiche di sviluppo, producendo un impatto positivo sulla coesione e inclusione economica e sociale del paese, 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.

L'ultimo, ma non meno rilevante aspetto che merita una riflessione è il ruolo di Comuni ed altri Enti locali che, secondo l'approccio *place-based*⁶⁴ potrebbero e dovrebbero diventare soggetti proattivi della programmazione. Fino ad ora, invece, il livello locale è stato coinvolto quasi esclusivamente nella fase di realizzazione degli interventi, senza alcuno strumento di partecipazione nella fase ascendente, come vorrebbe una logica di sviluppo territoriale multi-livello in rispetto del principio di sussidiarietà. Il partenariato di questi enti appare, invece, strategico, sia dal punto di vista della qualità degli interventi⁶⁵, sia in termini di efficacia della spesa pubblica, soprattutto alla luce della riduzione delle risorse pubbliche per i servizi ai cittadini e alle imprese e delle recenti riforme istituzionali territoriali che tendono a rafforzare gli enti di area vasta⁶⁶. Appaiono deludenti, in questo senso, le indicazioni dell'Accordo di Partenariato, che tracciano un quadro piuttosto generico, demandando interamente alle Regioni la riflessione sulla forma e sulla sostanza dei nuovi strumenti di governance locale nella programmazione dello sviluppo rivolto ai luoghi.

Rimangono, dunque, diverse sfide da affrontare perché l'Italia possa raggiungere un'efficace governance a più livelli per le politiche di sviluppo. A tale scopo non basta, infatti, migliorare la capacità amministra-

(64) L'approccio *place-based* o "rivolto ai luoghi" è stato proposto dal Rapporto curato da F. BARCA, "Un'agenda per la riforma della politica di coesione 2014-2020. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea", preparato in qualità di esperto indipendente su richiesta della Commissaria per la politica regionale dell'UE Danuta Hübner.

(65) Come dimostrano i dati di OpenCoesione, i Comuni sono il secondo soggetto attuatore, dopo gli operatori privati, essendo beneficiari di 6,8 miliardi di euro dei 32 miliardi del totale rendicontato per il FESR. Cfr. G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, 2014, cit.

(66) Si rimanda, in particolare, alla legge Delrio (legge n. 56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni") che ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale, G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

tiva delle singole istituzioni, come detto e ribadito nelle indicazioni nazionali e comunitarie, ma occorre rivedere il sistema di rapporti all'interno del triangolo Stato-Regioni-governo locale.

In questa prospettiva va visto anche il ruolo delle Regioni che in Italia, come in molti altri paesi, si è rafforzato in termini di competenze e responsabilità in materia di definizione, implementazione e valutazione degli interventi nell'ambito dei POR, rimanendo sostanzialmente invariato sia nella fase che precede la definizione dei programmi operativi in cui si formulano le priorità della programmazione nazionale con la relativa distribuzione delle risorse finanziarie, sia in quella in cui si svolge il negoziato relativo ai regolamenti dei Fs dell'UE.

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 politiche, che finora non è stato preso seriamente in considerazione né dallo Stato né dalle Regioni. Rimane indiscutibile, infine, l'affermazione che una migliore performance del paese passa attraverso un continuo investimento nelle capacità tecniche, ma non può decollare, come hanno messo in luce autorevoli studi sul tema⁶⁷, senza una visione politica unitaria, che tenga conto del sistema paese e dell'interesse comune. Sarebbe utile riflettere, dunque, sulle eventuali conseguenze del rischio che, come in passato, l'impatto reale delle riforme istituzionali effettuate rimanga in superficie, senza intaccare i veri nodi problematici della gestione dei Fs. Questo scenario sarebbe davvero deludente per 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" italiano⁶⁸.

(67) Per le riflessioni sul tema si vedano C. TRIGILIA, 2012, cit., G. VIESTI, 2009, cit.

(68) Cfr. F. BARCA (a cura di), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, disponibile sul sito <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/>.