



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea
magistrale

in Relazioni
Internazionali
Comparate

(Percorso Europa-Asia Orientale)

Tesi di Laurea

La Politica di coesione europea:

Il Mezzogiorno d'Italia nella
Programmazione finanziaria 2007-
2013

Relatrice

Prof.ssa Stéphanie Novak

Correlatore

Prof. Fabrizio Marrella

Laureando

Damiano Landolina
Matricola 864862

Anno Accademico

2018 / 2019

INDICE

ABSTRACT	pag. iii
1. INTRODUZIONE	
1.1 Introduzione	pag. 1.
2. L'EVOLUZIONE DEL BILANCIO COMUNITARIO: PROCESSO DECISIONALE E DEFINIZIONE DELLE RISORSE	
2.1 . Introduzione	pag. 6.
2.2 Il Bilancio dell'Unione Europea	pag. 8.
2.2.1 <i>Modalità di finanziamento del Bilancio</i>	pag.11.
2.2.2 <i>L'evoluzione del Bilancio</i>	pag. 14.
2.2.3 <i>Delors I (1988-1992) e Delors II (1993-1999)</i>	pag. 16.
2.2.4 <i>Le Programmazioni Finanziarie 2000-2006 e 2007-2013</i> ...	pag. 18.
2.2.5 <i>Il QFP 2014-2020 e la Strategia Europa 2020</i>	pag. 22.
2.3 Il Processo decisionale nell'UE: Cosa emerge dall'evoluzione del Bilancio comunitario	pag. 25.
2.3.1 <i>La Modalità Regolamentare e la Modalità Distributiva dell'Unione Europea</i>	pag. 26.
2.3.2 <i>Intergovernmentalism e Multilevel governance: Stato-centrismo e dispersione dell'autorità centrale</i>	pag. 29.
2.4 Conclusioni	pag. 39.
3. LA POLITICA DI COESIONE	
3.1 La nascita della Politica di coesione	pag.41.
3.2 Le riforme del periodo 1988-93	pag.44.
3.3 Le riforme del periodo 1994-1999	pag.50.
3.4 Le riforme del periodo 2000-2006	pag. 56.
3.5 Le riforme del periodo 2007-2013	pag.62.

3.6	La Politica di Coesione nell'attuale QFP 2014-2020.....	pag. 72.
3.7	L'evoluzione del policy-making nella Politica di coesione.....	pag. 81.
3.8	La rappresentanza regionale a Bruxelles.....	pag. 89.
3.9	La geografia della Politica di coesione.....	pag. 94.
3.10	Conclusioni.....	pag. 99.

4. LA POLITICA DI COESIONE IN ITALIA, LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013: L'IMPLEMENTAZIONE DEL PROGRAMMA OPERATIVO FESR IN SICILIA

4.1	Introduzione.....	pag. 101.
4.2	Il QFP e il QSN nella Programmazione 2007-2013.....	pag. 103.
4.2.1	<i>La situazione dell'Italia all'inizio del QFP 2007-2013.....</i>	pag. 106.
4.2.2	<i>Il Piano di Azione per il Sud.....</i>	pag. 112.
4.2.3	<i>Il Piano Azione Coesione (PAC).....</i>	pag. 116.
4.2.4	<i>La chiusura della Programmazione 2007-2013.....</i>	pag. 119.
4.3	Il Mezzogiorno d'Italia e la Politica di Coesione.....	pag. 123.
4.4	La Sicilia e la Politica di Coesione.....	pag. 131.
4.4.1	<i>La Sicilia e la Programmazione 2007-2013.....</i>	pag. 132.
4.4.2	<i>Due casi studio sul PO FESR Sicilia 2007-2013.....</i>	pag. 134.
4.4.3	<i>Il Caso di Acicastello.....</i>	pag. 137.
4.4.4	<i>Il Caso di Petralia Soprana.....</i>	pag. 141.
4.4.5	<i>Riflessioni su quanto emerso dai casi studio.....</i>	pag. 144.

5. CONCLUSIONI

5.1	Conclusioni.....	pag. 148.
-----	------------------	-----------

6. BIBLIOGRAFIA

6.1	Bibliografia Fonti Primarie.....	pag. 153.
6.2	Sitografia Fonti Primarie.....	pag. 159.
6.3	Bibliografia Fonti Secondarie.....	pag. 160.
6.4	Sitografia Fonti Secondarie.....	pag. 165.

ABSTRACT

This research examines the impact of Cohesion Policy convergence process through the analysis of two case studies concerning the implementation of European Regional Development Fund in two different Sicilian municipalities, during the European Multiannual Financial Framework 2007-2013. By examining the historical evolution of Community budget, it will be clarified the process by which the European budget evolves to respond continuously to different pressures faced when it tries to commit in the regional development process. The time period analyzed includes the evolution of European budget since the creation of budget Headings, included the Cohesion Policy, which gained an increasingly percentage of total budget over the course of the different programming periods. Therefore, through the use of theories of international integration, namely multilevel governance and public administration theories, an attempt will be made to understand the Cohesion Policy major criticalities.

In particular, multilevel governance should be relevant to comprehend the process of Cohesion Policy implementation where are involved supranational, national and subnational actors. The latter represented by European regions are the beneficiaries of Cohesion Policy funding projects. By analyzing the history of European regional development two main concepts seem to be fundamental: the notion of development geography and the notion of public administration background. It will be used two major research strategies: the data provided by academic articles and European Union reports, through which it is possible to see the evolutionary process of budget required to satisfy Member needs; and government documents both from Sicily municipalities and Italian ministries, by which it is possible to retrace the main issues occurred on the implementation of programming procedures. The author strongly believes that in the realization of Cohesion Policy integration purpose, the main issues occur in implementing and monitoring phases, whereas the administrative regional background plays a crucial role. In conclusion, it will be showed that until nowadays the Cohesion Policy convergence aim seems to be more efficient where less necessary.

The European Union budget represents one of the most important means through which Member States enhance integration, economic competitiveness and the creation of a common sense of citizenship among European countries. Initially, the budget was created

from the need arose between the promoters of Community to maintain high competitiveness level for agricultural European products. As a matter of fact, the competitiveness operated on by production giants such as China, South America and United States seriously threatened European harvests highlighting the need for an increasing cooperation between the relatively small European Union countries. During its evolution, the Community budget became to respond better to several pressures, both from inside and outside, in a context of continuous reshaping of its borders. All these pressures have placed serious challenges to the efficiency and usefulness of the budget.

The urgency to reform the budget culminated in 1988 when the President of European Commission Jacques Delors understood the necessity to transform the budget into a truly useful tool in promoting European integration. At the beginning, the budget was financed by each country that had to pay a derisory contribution compared to their Gross National Incomes. Therefore, in 1988 the EU operated a huge budgetary reform that carried to the financial allocations doubling, and the creation of different Headings trying to respond properly to several criticisms raised during the implementation of Community integration process. Among the most important reforms of the period, it is possible to underline the creation of Cohesion Policy. The latter has the aim of favoring integration and cohesion between the Member States through the convergence of European regions GDP. As it is possible to presume, the aim of Cohesion Policy seemed to be very difficult to implement since the beginning, despite it had gained a budget just lower than that of Common Agricultural Policy. The latter during a period of fifty years represented the most important Heading of the Community budget.

Nowadays, after thirty years among planning, implementing and monitoring of programs, financed through the Cohesion Policy, many objectives have been achieved favoring the pursuit of useful developing strategies. However, many structural problems existing since 1988 continued to be present, highlighting critical issues not only due to recipient regions. Consequently, the main question this research tries to answer is if the Cohesion Policy could effectively reach the purpose of economic convergence in all its regions, although the ongoing evolution of Community itself. Furthermore, it will try to survey on the different responsibilities of the institutions involved in programming, implementing, executing and monitoring the investment projects financed by Cohesion Policy. This is crucial to understand whereas emerge the main difficulties.

This research starts from the creation of Multiannual Financial Frameworks through which, every seven years, the Community defined new spending priorities and new development paths following the ten-years Union strategies. Primarily, it results necessary to define the evolution of the funding methods of the budget that in their creation process had experienced intensive and troubled negotiation stages. Consequently, it will retrace the history of financial evolution necessary for the comprehension of the process that generate the budget structure as it is known nowadays. Interesting it will be to observe how the financial allocations granted to each spending Headings are strictly tied to the requests of Member States emerged during negotiations. On this regard, it is necessary to shape an analysis concerning the theories of the science of politics that try to describe the specific traits of the budget and Cohesion policy.

In a context in which the application process of community policies constitutes several phases, from negotiation to monitoring, surely one of the most important is the programming phase. Therefore, among the most reliable theories, in the description of that segment of policy-cycle, there are the distributive and redistributive policies. The latter are really suited to the context of Community budget whereas the financial contribution by each member, measured through specific criteria, will be redistribute in different members based on their own needs. The theme concerning the distributive policies always represented a focal point in the negotiation on the budget size. The increasing number of Member States emphasized the overall redistributive characteristics of the budget. In other words, when the budgetary dimension has been divided between Members, it provokes a hard dispute among parties on gaining the maximum available percentage of budget.

On the other hand, the implementation phase is fundamental in the comprehension of the mechanisms that occur in the evolution of budget, and consequently of its Headings. The implementation phase is crucial because it represents a specific frame in which the coordination between supranational, national and subnational institutions should cooperate to find the best way to reach the same efforts. This kind of coordination is accurately described by the theory of multilevel governance that examines the mechanisms and the power games that occur between the actors involved in the process. The actors, given the heterogeneity of the context, have different interests, but the latter need to be pursued following the same operational procedures.

The second part of this research analyzes the theory of multilevel governance and its ability to describe the institutional processes occurring in the Cohesion Policy. As a matter of fact, through the analysis of the procedural negotiations and implementing processes occurred during the various MFFs, the multilevel governance allows a clear understanding of the actor roles, which have developed their own functions depending on the operational environment. In the context of Cohesion Policy budget, the regions were the institutional actors gaining a prominent importance, because during the different programming periods, they gain more responsibilities and decisional powers. The regions had the possibility, as institutional recipients of Cohesion Policy funding, to obtain a regional representation in Brussel as a tool to promote their own interests in the European political arena. The opportunity to be represented in Brussel has evolved so much that some regions were able to create actual lobby stressing the importance of local policies. Thus, regions supported by European Commission had gained high financial compensations even if they did not have significant lagging behind economies.

With the aim of promoting regionalism approach at the expenses of a State-centric one, the Community institutions allowed the creation of a context in which the criteria to obtain Funds were not the regions relative disadvantage positions, in terms of GDP, but rather their abilities to secure development projects thanks to the confidence with Community tendering procedures. In fact, during the different MMFs the concept of development geography suddenly became apparent, whereas sizable investments gained by some regions did not correspond to a similar peremptory development. The idea emerged among Member States was that mere economic investments did not contribute in developing depressed areas. Many of them made pressure to reduce the budget dimension for Cohesion Policy, given that since the beginning Cohesion Policy seemed to be very ineffective especially in those Members receiving the largest portions of budget.

The last part of this research has the intent to understand where emerge the main issues of Cohesion Policy implementation process through the analysis of one of the oldest Member State, namely Italy. By analyzing the MMF 2007-2013, implemented in Italy through the National Strategic Framework, it will be described the evolution of implementation process seen through the key national strategies. Particularly, the research comments upon the implementation of European Regional Development Fund in Sicily, historical beneficiary of Cohesion Policy since the beginning of financial frameworks.

The macro-region represented by Mezzogiorno of Italy was one of the primary target areas of specific national and European policies to enhance productivity growth, infrastructure development and improvement of administrative background. In terms of efficiency, public administration covers a fundamental role in the implementation of Cohesion Policy projects, therefore it will be investigated the bureaucracy process history of two projects concerning EDRF 2007-2013 in two Sicilian municipalities. Through the analysis of the case studies an attempt will be made to understand where raise the main difficulties.

We will argue that during the evolutionary implementation process of Cohesion Policy, the regional administration own context has a fundamental role in the success of projects. Frequently, regional entities hold the reins during the implementation and monitoring phases of projects, namely the phases of policy cycle where emerge the major difficulties. On the other hand, the same importance should be given to the programming phase, whereas supranational and national authorities commit to create place-specific policies depending on context. Consequently, too localised and fragmented approaches demonstrate to be strongly ineffective, if the administrative background is not able to manage autonomously the legal procedure of projects. In conclusion, even nowadays Cohesion Policy seems to be more effective in already developed contexts, while where required it lacks the appropriate flexibility and concentration commitments crucial to trigger a real developing process.

1. INTRODUZIONE

1.1 Introduzione

Il Bilancio dell'Unione europea rappresenta uno dei principali strumenti attraverso il quale gli Stati membri promuovono l'integrazione, la competitività economica e la creazione di un comune spirito di cittadinanza in tutti i paesi dell'Unione. Il bilancio nasce inizialmente dall'esigenza sorta in seno ai fautori della Comunità di mantenere alta la concorrenzialità dei prodotti agricoli europei in un mondo che dal post-1945 divenne sempre più globalizzato e interconnesso. La concorrenza operata da parte di colossi produttivi come Cina, Sud America e Stati Uniti minacciava le colture europee rendendo evidente la necessità di un maggior coordinamento tra i relativamente poco estesi paesi dell'UE. Nel corso della sua evoluzione il budget comunitario ha dovuto imparare a rispondere a diverse pressioni sia interne che esterne, in un contesto di continua trasformazione dei confini della Comunità, in cui forze centrifughe e centripete ne hanno minacciato l'efficienza e l'utilità.

L'urgenza di una riforma del bilancio culminò nel 1988, quando l'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors comprese la necessità di rendere questo strumento realmente efficace, ossia non soltanto un simbolo di integrazione promosso attraverso il versamento di una quota irrisoria rispetto al proprio Reddito Nazionale Lordo, quanto piuttosto un programma con una dotazione finanziaria che potesse rivelarsi realmente incisiva nel processo di promozione economico-culturale della Comunità. Pertanto, dal 1988 avvenne un'enorme riforma del bilancio che portò al raddoppio della dotazione finanziaria e alla creazione di diverse Rubriche di spesa che tentassero di rispondere alle molteplici criticità sviluppatesi nel processo di integrazione comunitario. Tra le riforme più importanti del periodo si evidenzia soprattutto la nascita della Politica di coesione, quest'ultima aveva l'obiettivo di favorire l'integrazione e la coesione tra i paesi membri della Comunità attraverso la conversione del PIL delle regioni all'interno degli Stati membri. Come si può facilmente intuire, il fine della Politica di coesione si rivelò sin dall'inizio di difficile realizzazione, sebbene gli fosse stata attribuita inizialmente una dotazione finanziaria inferiore alla sola Politica Agricola Comune, che per circa cinquant'anni era stata la principale priorità di bilancio.

La Politica di coesione ha l'obiettivo di promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tutte le regioni d'Europa con un accento particolare su quelle meno sviluppate. A tale scopo fornisce supporto ad una vasta gamma di interventi, il cui finanziamento relativo dipende da scelte politiche a livello nazionale; i paesi membri più ricchi tendono ad investire principalmente in sviluppo del capitale umano, mentre i paesi meno ricchi in infrastrutture. Questo evidenzia l'eterogeneità dei programmi nonché i differenti livelli di sviluppo economico tra le differenti regioni dell'UE. Quest'ultima ha adottato un approccio contrattuale per fornire supporto attraverso dei programmi concordati con gli stati membri su base settennale. Al centro di questo vincolo contrattuale vi sono degli accordi su come tali risorse vengono investite nei differenti obiettivi per fornire supporto alla crescita e allo sviluppo regionale e nazionale¹.

Tuttavia, molti dei problemi evidenziati già dal 1988 continuano tutt'oggi a persistere dimostrando delle difficoltà non riconducibili soltanto a problemi di sviluppo intrinseci delle regioni riceventi². Di conseguenza, la domanda centrale a cui quest'elaborato tenta di rispondere è se la Politica di coesione sia effettivamente riuscita a raggiungere l'obiettivo della convergenza economica di tutte le sue regioni, seppur in un contesto di continua evoluzione della comunità stessa. Inoltre, si tenterà di indagare le diverse responsabilità degli enti preposti alla programmazione, all'implementazione, all'esecuzione e al monitoraggio degli interventi finanziati tramite la Politica di coesione, per comprendere dove emergono le maggiori difficoltà.

La ricerca si strutturerà partendo dalla nascita dei periodi di programmazione comunitaria, definiti come Quadri Finanziari Pluriennali attraverso cui circa ogni sette anni, dal 1988-93, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, la comunità stabilisce nuove priorità di spesa e nuove tematiche di sviluppo da implementare in linea con le strategie comunitarie decennali. Pertanto, risulta necessario innanzitutto definire l'evoluzione delle modalità di finanziamento del bilancio che hanno sperimentato intense e concitate fasi negoziali nella loro formulazione. Successivamente si ripercorrerà la storia dell'evoluzione finanziaria necessaria per la comprensione del processo che ha portato

¹ Berkowitz Peter; Monfort Philippe; Pienkowski Jerzy; "Unpacking growth impacts of European Union Cohesion Policy: transmission channels from Cohesion Policy into economic growth", *Regional Studies*, aprile 2019, pag. 1.

² Polverari Laura; "Policy Rhetoric versus Political Reality: Has Italian State given up on the Mezzogiorno?", *Regional and Federal Studies*, Vol. 23 n. 5, 2013 pag. 581.

alla struttura del bilancio comunitario come lo conosciamo oggi. Interessante sarà notare come le dotazioni finanziarie concesse ad ogni Rubrica di spesa, siano strettamente connesse alle necessità degli Stati membri emerse durante il processo negoziale. A tal proposito, diviene necessario strutturare un'analisi di quelle teorie che tentano di spiegare e delimitare i tratti peculiari del bilancio e conseguentemente della Politica di coesione.

In un contesto in cui il processo attuativo delle politiche comunitarie consta differenti fasi, da quella negoziale sino al monitoraggio, sicuramente una delle più dibattute è la fase programmatica. Pertanto, tra le teorie più accreditate nella descrizione di questo segmento del *policy cycle* vi sono certamente delle politiche a carattere distributivo e redistributivo. Quest'ultime ben si attagliano al contesto del bilancio comunitario, laddove i contributi finanziari di ogni membro, calcolati attraverso parametri specifici, vengono poi redistribuiti ai vari paesi membri a seconda delle proprie necessità. Il tema delle politiche di tipo distributivo ha rappresentato sempre un punto focale nelle trattative sulle dimensioni di bilancio, in cui il crescente numero di membri ne ha enfatizzato soprattutto le caratteristiche redistributive, ossia il momento in cui la dotazione di bilancio viene spartita tra gli Stati, provocando un'agguerrita disputa verso l'aggiudicazione della massima porzione possibile.

D'altra parte, di assoluta importanza nella comprensione dei meccanismi che intercorrono nell'evoluzione del bilancio, e conseguentemente delle sue Rubriche, è un'altra fase del ciclo politico rappresentata dall'implementazione. Quest'ultima diviene di fondamentale poich  rappresenta un momento in cui la coordinazione di istituzioni sovranazionali, nazionali e subnazionali devono operare di concerto coordinandosi nel modo pi  funzionale al fine di raggiungere il medesimo obiettivo. La *multilevel governance* e la sua capacit  di attagliarsi in maniera funzionale alla descrizione del processo istituzionale proprio della Politica di coesione caratterizza l'evoluzione analitica di tutta la seconda parte di questa ricerca. Di fatto, attraverso la descrizione dei progressi avvenuti nei procedimenti negoziali e implementativi intercorsi durante le differenti programmazioni comunitarie, la *multilevel governance* permette di comprendere il ruolo dei vari attori, i quali hanno evoluto le proprie funzioni a seconda del contesto in cui si trovarono ad operare.

In virtù di ciò, nello sviluppo del bilancio della Politica di coesione l'attore che si è trovato ad essere investito in maniera crescente di responsabilità e poteri decisionali è sicuramente la Regione³. Quest'ultima nel corso delle differenti programmazioni ha ottenuto la possibilità, come ricevente principale della Politica di coesione, di avere un proprio ufficio di rappresentanza a Bruxelles, attraverso il quale promuovere i propri interessi. La possibilità di essere rappresentato si è evoluta al punto che alcune regioni sono riuscite a formare delle vere e proprie lobby nel contesto comunitario, ergendosi a fautori della creazione di politiche quanto più localistiche possibili. In tal modo, con il patrocinio della Commissione hanno potuto ottenere compensazioni finanziarie importanti anche a fronte di una situazione economica non particolarmente critica.

Di fatto, con l'obiettivo di promuovere il regionalismo a discapito dello Stato-centrismo, gli organi comunitari hanno permesso la creazione di situazioni in cui la discriminante per l'ottenimento dei fondi non fosse la posizione di svantaggio relativo, misurato in termini di PIL, rispetto ad altre regioni del contesto UE, quanto piuttosto la capacità di aggiudicarsi progetti di sviluppo grazie alla familiarità con le procedure comunitarie⁴. Di fatto, il crescente riconoscimento delle variazioni nelle performance economiche e politiche tra i vari Stati uniti ad un approccio sempre più marcatamente territoriale, in un UE che contava sempre più membri, rese molto difficile l'utilizzo di argomentazioni tecniche per l'implementazione di politiche efficaci⁵.

Di conseguenza, nel corso delle differenti programmazioni cominciò ad emergere con forza il concetto di geografia dello sviluppo, che vede le aree centrali di un sistema avere capacità maggiori di cogliere gli incentivi allo sviluppo. Di fatto, nelle regioni periferiche spesso i copiosi finanziamenti ottenuti nel corso di vicendevoli programmazioni non corrispose ad un altrettanto perentorio sviluppo. Pertanto, tra gli Stati membri cominciò a delinearsi l'idea secondo cui non bastasse la mera erogazione di risorse finanziarie per contribuire allo sviluppo di un'area depressa⁶. Molti paesi membri, soprattutto i paesi del Nord Europa, fecero pressioni affinché venisse ridotta la porzione di bilancio dedicata

³ Piattoni Simona; Polverari Laura; "Handbook of Cohesion Policy in the EU", *Edward Elgar Publishing*, Cheltenham UK-Northampton MA USA, 2016, pag. 507.

⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; "Policy-Making in the European Union (The New European Union Series)", *OUP Oxford*, 7th Edition, 2015, pag. 36.

⁵ *Ivi*, pag. 58.

⁶ Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; "Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institution", *JCMS*, Vol.49 n. 5pp. 1094-96.

alla Politica di coesione, poiché durante la sua evoluzione questa si era dimostrata particolarmente inefficace soprattutto in quei paesi membri che ne ricevevano quote importanti sin dalle primissime programmazioni⁷.

Pertanto, l'ultima parte di questa ricerca ha proprio l'obiettivo di comprendere dove emergano le principali criticità nell'implementazione della Politica di coesione, proprio all'interno di uno dei suoi Stati membri più anziani, l'Italia. Attraverso l'analisi del QFP 2007-2013, il quale viene attuato in Italia attraverso il Quadro Strategico Nazionale, si descriverà l'evoluzione del processo implementativo, declinato attraverso le principali finalità evidenziate nel contesto nazionale. In particolare, la ricerca si soffermerà sull'implementazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale in Sicilia, storica beneficiaria della Politica di coesione sin dagli albori della programmazione finanziaria. La macroarea rappresentata dal Mezzogiorno italiano è da sempre stata obiettivo di politiche nazionali e comunitarie mirate all'aumento di produttività e sviluppo infrastrutturale, nonché al miglioramento del contesto amministrativo di quest'ultima. In riferimento al ruolo che l'amministrazione pubblica siciliana ricopre nell'implementazione efficace della Politica di coesione, verrà indagata la cronistoria dell'iter burocratico di due progetti attinenti al Programma Operativo FESR 2007-2013 all'interno di due municipalità siciliane. Attraverso l'analisi di questi due casi, uno completatosi con l'inaugurazione del progetto, l'altro con il ritiro del finanziamento, si tenterà di comprendere laddove siano emerse le maggiori criticità.

Sosterremo la tesi che, nel processo evolutivo di implementazione della Politica di coesione, il contesto proprio dell'amministrazione pubblica regionale abbia un ruolo fondamentale nella buona riuscita dei progetti. Spesso sono proprio tali enti ed autorità a tenere le redini durante le fasi di implementazione e monitoraggio dei progetti, ossia quelle fasi del *policy-cycle* dove si constatano le maggiori criticità. D'altra parte, altrettanta importanza viene attribuita al livello della programmazione, laddove le autorità sovranazionali e nazionali hanno il compito di strutturare politiche che ben si integrino al contesto regionale di riferimento. Pertanto, un approccio eccessivamente localistico e capillarizzato, ovvero troppo attento a cogliere i bisogni dei singoli territori piuttosto che creare una strategia di sviluppo di più ampio respiro, si è dimostrato fortemente inefficace

⁷ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 233.

nelle regioni in cui il contesto amministrativo non sia in grado di gestire autonomamente il processo normativo imprescindibile per la buona riuscita dei progetti⁸. Di conseguenza, ancora oggi la Politica di coesione sembra essere più efficace in contesti già di per sé ben sviluppati, mentre laddove necessaria manca di quella flessibilità e concentrazione degli interventi utile ad innescare un processo di sviluppo concreto.

2. L'EVOLUZIONE DEL BILANCIO COMUNITARIO: PROCESSO DECISIONALE E DEFINIZIONE DELLE RISORSE

2.1 Introduzione

L'Unione Europea nasce dall'intesa di tre Comunità in origine separate: la Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA); la Comunità Economica Europea (CEE) ed EURATOM. Nel 1990 la Comunità Europea, attraverso l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht⁹, diviene Unione Europea, un termine che portava con sé la necessità dei membri di raggiungere due obiettivi fondamentali. Il primo era il perseguimento e rafforzamento del Primo pilastro¹⁰ del TFUE¹¹, che propugnava una maggiore coesione tra gli Stati membri e le istituzioni proprie della nuova Unione Europea. Il secondo obiettivo era quello di unire all'interno di una struttura unitaria le differenti Comunità e le altre istituzioni di cooperazione europea. In particolare, il Secondo e il Terzo pilastro contenuti all'interno del TFUE: il Secondo pilastro, ossia la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), e il Terzo pilastro, ossia la Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in Materia Penale (GAI).

⁸ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag.4.

⁹ Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01).

¹⁰ Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, l'Unione Europea sancì i propri obiettivi politici all'interno di tre distinti pilastri; il primo riguardava le "Comunità Europee" (CE); il secondo "la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC); infine il terzo "la Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in Materia Penale" (GAI).

¹¹ Il TFUE è il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ossia l'ex Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea (CEE), entrato in vigore nel 1958. Il nome mutò una prima volta con l'entrata in vigore del TUE, ovvero il Trattato sull'Unione Europea, o Trattato di Maastricht nel 1992 (in vigore dal 1993). Modificato una seconda volta con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre del 2009. Pertanto, attualmente acquisisce la definizione di TFUE, rimandando il Trattato di Lisbona ad entrambi. In questa ricerca verrà utilizzato il termine TFUE per riferirsi ad entrambi. Da: <https://www.docsity.com/it/domande/quali-sono-differenze-tra-tfue-diritto-dellunione-europea/39357/>. Accesso 03/11/2018.

Con il Trattato di Lisbona¹² (TdL), entrato in vigore nel dicembre del 2009, i tre pilastri sono stati inseriti all'interno di una struttura unificata, sebbene sul fronte della politica estera si presentino ancora delle idiosincrasie sia procedurali che istituzionali¹³.

Il bilanciamento dei poteri e il rapporto tra le tre istituzioni più importanti dell'arena europea, ovvero la Commissione, il Consiglio e il Parlamento Europeo (PE), si sono evoluti nel corso degli anni portando ad un relativo equilibrio di potere. Questo è evidente soprattutto nel processo di cooperazione politica che coinvolge Commissione, Consiglio e PE al fine di produrre nuove norme¹⁴. D'altra parte, tale cooperazione non sempre è possibile, creando notevoli problemi nell'implementazione di adeguate politiche comunitarie. Ad esempio, il Consiglio impiega molto tempo a dibattere sulle possibili risposte che potrebbe ricevere dagli Stati membri riguardo le sue decisioni, piuttosto che rendere efficaci le proposte portate dalla Commissione. Questo avviene attraverso continue negoziazioni, portate avanti principalmente per ottenere consenso da parte degli attori nazionali coinvolti¹⁵.

Gli Stati membri, sia come singole autorità nazionali, sia come organizzazione sovranazionale di Stati sovrani cooperano economicamente tramite il Bilancio dell'UE, attraverso il cui modesto finanziamento vengono perseguiti i principali obiettivi strategici promossi dalla Comunità. L'evoluzione del budget rappresenta quindi un elemento fondamentale nella comprensione delle dinamiche comunitarie, laddove il finanziamento più o meno consistente delle varie Rubriche di spesa, diviene il simbolo della strategia e della direzione che l'UE, e di conseguenza degli Stati che la compongono vogliono perseguire. Pertanto, partendo dall'evoluzione storica del bilancio comunitario si tenterà di strutturare un discorso che comprenda anche quelle teorie che hanno contribuito a descrivere il processo di integrazione tra Stati propugnato dall'UE. In seguito, ci si concentrerà soprattutto su uno degli strumenti principali attraverso cui l'Unione europea promuove l'integrazione, ossia la Politica di coesione, i cui risvolti ben rappresentano i punti di forza e le criticità che tale processo sottende.

¹² “Trattato di Lisbona”, che modifica il Trattato sull'Unione Europea (TUE) ed il Trattato che Istituisce la Comunità Europea, (2007/C 306/01).

¹³ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; “Policy-Making in the European Union (The New European Union Series)”, *OUP Oxford*, 7th Edition, 2015, pag. 73.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ivi*, pag. 83.

2.2. Il Bilancio dell'Unione Europea

Il bilancio dell'Unione europea¹⁶ è lo strumento utilizzato per conseguire gli obiettivi delle politiche settoriali europee. Esso è approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nell'ambito dei Quadri Finanziari Pluriennali (QFP), i quali sono articolati in Rubriche di spesa, all'interno delle quali è stabilito massimale non superabile. All'inizio di ogni nuovo ciclo di QFP¹⁷, gli Stati membri decidono all'unanimità le tipologie e gli importi massimi delle risorse che l'Unione può riscuotere nel corso di un anno. In seguito, la Commissione dà attuazione al bilancio attraverso tre modalità alternative:

- Direttamente, “gestione diretta” da parte dei Servizi di Commissione o delle agenzie esecutive;
- Gestione concorrente¹⁸, per delega agli Stati membri;
- Indirettamente, “Gestione indiretta” ad opera di paesi terzi, ovvero Organizzazioni Internazionali¹⁹.

Storicamente le politiche di creazione e gestione del bilancio dell'UE furono realizzate per promuovere gli obiettivi dell'Unione espressi all'interno dell'art. 3 del TFUE²⁰ tra cui il Mercato unico, l'Unione monetaria e i Principi di coesione economica, sociale e

¹⁶ Attualmente, la base giuridica è sancita all'art. 312 del TFUE.

¹⁷ Il QFP è soggetto annualmente ad un adeguamento tecnico che lo mette al passo con l'evoluzione del RNL e aggiorna le dotazioni per la Politica di Coesione. Prevista inoltre una revisione intermedia obbligatoria per aggiornare le priorità in funzione del contesto economico generale. Da Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali; “Relazione Annuale 2017: I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi strutturali”, 2017, pag. 25.

¹⁸ La Gestione concorrente è il principale canale di spesa dell'Unione rappresentando circa l'80% del bilancio europeo.

¹⁹ Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali; “Relazione Annuale 2017: I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi strutturali”, 2017, pp. 13-14.

²⁰ “1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune. 2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata”.

territoriale. Pertanto, il bilancio ancora oggi si pone come obiettivo il finanziamento delle politiche europee relative a tali tematiche²¹.

Sin dal Trattato di Roma, i legislatori della Comunità hanno progressivamente messo in atto una serie di norme che hanno guidato le previsioni sul libero circolo di merci, lavoratori e servizi previste all'interno dei trattati. Tuttavia, la predominanza dell'integrazione economica o integrazione negativa, attraverso la costituzionalizzazione dei trattati e il più recente approccio all'accesso libero ai mercati comunitari, non è stata supportata da risultati equivalenti nell'area dell'integrazione positiva e dell'armonizzazione a livello sovranazionale²². Il concetto di integrazione positiva nel contesto europeo si sviluppa in conseguenza alla volontà di recuperare, a livello di Comunità, le capacità di regolamentazione perse dai singoli Stati²³. Tuttavia, quando gli interessi fondamentali degli Stati membri si trovano a confliggere, quest'ultimi rendono molto difficile un'integrazione positiva per quanto riguarda gli impegni²⁴, le relazioni industriali e le politiche sociali. Di fatto, appartenere all'UE include dei costi e dei rischi sia per gli Stati membri sia per determinati gruppi di cittadini.

Data l'eterogeneità nelle strutture di welfare, nel sistema di tassazione, nel livello di sviluppo e nelle dimensioni della popolazione, gli Stati membri affronteranno differenti conseguenze distributive e differenti rischi nel processo di integrazione²⁵. Sebbene il bilancio dell'UE non abbia un'importanza prominente dal punto di vista economico, rimane importante comprenderne la natura. Le dimensioni ridotte, le quali devono essere sempre in equilibrio o in *surplus* finanziario, rendono la coordinazione delle politiche fiscali decentralizzate estremamente cruciali. Attualmente le caratteristiche principali per valutare il bilancio sono tre: efficienza, legittimità ed integrazione politica. L'efficienza della procedura di bilancio può essere descritta come lo stanziamento tempestivo e

²¹ Kolling Mario; "How much Solidarity is in the EU Budget?", *Perspective on Federalism*, Vol. 7 issue 3, 2015, pag. 79.

²² Sangiovanni Andrea; "Solidarity in the European Union", *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, pp. 12-14.

²³ Scharpf Fritz W., "Integrazione negativa e integrazione positiva: I dilemmi della costruzione europea", *Stato e Mercato*, n. 52, 1998, Il Mulino, pp. 22-23.

²⁴ Intesi come *Commitments*, definizione del Cambridge Dictionary: "La volontà di dedicare il proprio tempo e le proprie energie verso qualcosa in cui si crede, o che si promette. La ferma decisione di portare a termine ciò qualcosa". Da: <https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/commitment>. Accesso effettuato il 15 novembre 2018.

²⁵ Sangiovanni Andrea; *Op. cit.*, 2013, pp. 14-16.

flessibile delle risorse per assicurare i beni pubblici richiesti. La legittimità della procedura del bilancio deriva invece dal livello di controllo democratico esercitato dai cittadini, affinché le risorse siano concesse secondo la volontà delle persone, limitando il più possibile i tentativi di profitto individuale²⁶. Dunque, il bilancio diviene un utile strumento di misurazione del differente livello di integrazione necessario per la creazione del Mercato unico e l'armonizzazione comunitaria di norme e regolamenti. Tuttavia, risulta evidente un conflitto di base tra due delle tre caratteristiche descritte in precedenza, ossia legittimità ed efficienza, poiché le unità più grandi dell'UE promuoveranno il primo principio, mentre quelle più piccole il secondo²⁷.

L'esistenza del bilancio dell'UE è stata spesso giustificata nelle sue differenti funzioni come uno strumento di *side-payments*²⁸, verso specifici gruppi di interesse o Stati, necessari per ottenere consenso e cementare manovre politiche utili ad un ulteriore sviluppo economico²⁹; una fonte di finanziamento di beni pubblici europei di cui beneficino non soltanto i singoli Stati, ma tutti i cittadini europei come insieme; una base per la redistribuzione da parti più ricche a parti meno ricche, seguendo il valore della solidarietà europea³⁰, che possa coadiuvare la convergenza economica verso standard di vita più alti; uno strumento di finanziamento del ruolo dell'UE nel mondo³¹.

²⁶ Enderlein Henrik; Lindner Johannes; Calvo-Gonzalez Oscar; Ritter Raymond; "THE EU BUDGET HOW MUCH SCOPE FOR INSTITUTIONAL REFORM?", *European Central Bank, Occasional Paper Series*, n. 27, April 2005, pp. 5-6.

²⁷ *Ivi*, pag. 6.

²⁸ Ad esempio, la PAC e la Politica di coesione.

²⁹ Sviluppo economico che nell'UE si concretizza attraverso il raggiungimento di una maggiore integrazione economica.

³⁰ Il concetto di solidarietà è uno dei lavori centrali che sottostà al principio di integrazione europea sin dalla nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Il preambolo del Trattato del 1951 riconobbe che "L'Europa può essere costruita soltanto attraverso obiettivi reali e pratici i quali saranno prima di tutto la solidarietà e la costruzione di una base comune per lo sviluppo economico". Solidarietà appare accanto al termine "Coesione" sia nell'Atto Unico Europeo (1986) sia nel Trattato di Maastricht (1992). Il Trattato di Lisbona (2006) non solo rinnova tale concetto, ma lo espande, menzionando la solidarietà come valore che unisca gli Stati membri e come valore che leghi insieme i cittadini all'interno degli Stati membri. Da Sangiovanni Andrea; *Op. cit.*, pag. 2.

³¹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 221-222.

2.2.1 Modalità di Finanziamento del Bilancio europeo

Agli albori dell'Unione, il bilancio era uno strumento finanziario con ambiti di applicazione estremamente ridotti e attenenti principalmente al sostegno agli agricoltori. Dal 1970 si arrivò ad un cambiamento sostanziale attivato attraverso la creazione del sistema delle "Risorse Proprie". Tale sistema garantiva all'UE una fonte di entrate autonoma, che consisteva di tre elementi: dazi doganali, prelievi agricoli, una percentuale calcolata sulla base dell'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA), in ogni Stato membro, pari all'1%. Un principio fondamentale che andò a stabilirsi fu che quest'entrata di base dovesse applicarsi a tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla loro dimensione, ricchezza e sistema di spesa. Al Parlamento Europeo fu assicurato un discreto potere sul bilancio: incluso il diritto di aumentare, ridurre o redistribuire la spesa in aree classificate come "aree di spesa non obbligatoria"³²; di adottare o rifiutare il bilancio; accordare sgravi fiscali, tramite votazione, alla Commissione riguardo l'implementazione del bilancio. Il Trattato sul bilancio del 1975 portò alla creazione di una Corte dei Conti europea che valorizzasse l'impegno nel processo finanziario.

Una caratteristica significativa del bilancio dell'UE è la distinzione tra Impegni e Pagamenti, e quella tra Pagamenti accoppiati e Pagamenti disaccoppiati:

- Impegni: Si tratta dell'impegno specifico di fornire finanziamenti, a patto che determinati criteri vengano rispettati;
- Pagamenti: Liquidi o trasferimenti bancari ai beneficiari;
- Pagamenti accoppiati: applicati alle spese amministrative per il supporto al mercato agricolo e ai pagamenti diretti;
- Pagamenti disaccoppiati: Stanziamenti per impegni e pagamenti che spesso differiscono all'interno dei vari QFP poiché vengono commissionati nello stesso anno in cui sono decisi, mentre vengono pagati soltanto nel corso dei vari cicli di programmazione finanziaria³³. Di conseguenza, se il bilancio aumenta a causa

³² Essenzialmente tutte tranne la PAC.

³³ Ad esempio, con riferimento alla spesa del 2016, bisogna tener conto che la Corte dei conti europea ha stimato un tasso di errore pari al 3,1% per l'insieme dei pagamenti registrati a bilancio. Tale percentuale rappresenta un miglioramento rispetto agli anni precedenti, ma è ancora superiore alla soglia di rilevanza del 2%. Da Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali; "Relazione

dell'adesione di nuovi Stati anche gli impegni aumenteranno prima dei pagamenti effettivi³⁴.

Attualmente il sistema delle Risorse proprie è espresso ai sensi dell'art. 331 del TFUE³⁵, con l'espressione Risorse proprie si intendono tre tipologie di contribuzione da parte dello Stato membro: le risorse proprie tradizionali, costituite da dazi doganali sulle importazioni e dai contributi sulla produzione dello zucchero; la risorsa propria basata su un'aliquota uniforme applicata alle basi imponibili IVA armonizzate; la risorsa propria basata sul RNL di ogni paese membro^{36, 37}. Si stima che dal 2020 il nuovo sistema delle Risorse proprie possa ammontare a circa la metà delle entrate di bilancio, mentre la quota basata sul RNL diminuirà a circa 1/3 del bilancio³⁸. Pertanto, il contributo nazionale di ogni Stato membro diminuirà, in proporzione al suo RNL³⁹.

Dalla sua creazione ad oggi il sistema delle Risorse proprie è cambiato sei volte e la struttura di finanziamento si è evoluta considerevolmente. D'altra parte, le riforme dal punto di vista della spesa sono state sempre accompagnate da riforme della modalità in cui l'Unione finanziava sé stessa. Inoltre, sono state introdotte una serie di correzioni e accordi speciali, sia dal lato delle entrate sia dal lato della spesa. Il risultato di questi cambiamenti ha portato le negoziazioni di bilancio ad essere fortemente influenzate dagli Stati membri riguardo la loro posizione come Contributore netto o Beneficiario netto, ovvero tra quegli Stati che investono più risorse di quante ne ricevano dall'Unione Europea e quelli che ricevono più di quanto investono. Di conseguenza, le aree

Annuale 2017: I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi strutturali", 2017, pag. 27.

³⁴ Tuttavia, non tutti i programmi e i progetti vengono completati portando gli stanziamenti per i pagamenti ad essere inferiori rispetto agli impegni.

³⁵ Commi 1 e 2 "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio è finanziato integralmente tramite risorse proprie". Da Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali; "Relazione Annuale 2017: I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi strutturali", 2017, pag.16.

³⁶ Quest'ultima è utilizzata come fonte residuale per riequilibrare il bilancio dell'UE così da rispettare il principio del pareggio di bilancio prescritto all'art. 310 TFUE. Da Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali; "Relazione Annuale 2017: I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi strutturali", 2017, pag.17.

³⁷ Da Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali; "Relazione Annuale 2017: I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi strutturali", 2017, pp. 22-28.

³⁸ Ad esempio, il contributo basato sul Reddito Nazionale Lordo (RNL), proporzionale allo stato di salute dell'economia di ogni Stato membro, ha acquisito un'importanza crescente ed oggi rappresenta circa i 3/4 della dotazione di bilancio.

³⁹ "Multiannual Financial Framework (MFF): Questions and answers", MEMO/11/468, Brussels, 2011, pag. 9.

maggiormente valorizzate sono quelle con dotazioni finanziarie preassegnate dato il loro contesto geografico, piuttosto che quelle che generano un valore aggiunto europeo più alto⁴⁰.

Questo accade poiché il bilancio dell'Unione è generalmente percepito come un fattore di costo per i conti nazionali, mentre ne viene sottovalutata la capacità di mettere in comune le risorse in modo economicamente efficace. In questo modo, l'attenzione si focalizza unicamente sui saldi netti di bilancio, che divengono il parametro del rapporto costi-benefici, mentre sfugge la considerazione del valore aggiunto europeo, che costituisce un indicatore più completo nel misurare il vantaggio collettivo tratto dalle politiche europee. Anche il Gruppo di alto livello sottolinea l'opportunità di introdurre delle fonti di entrata che non vengano percepite come contributi nazionali, ma piuttosto come risorse direttamente connesse alla dimensione europea⁴¹. All'interno di questo contesto verranno analizzate le sfide storiche che il bilancio dell'Unione Europea ha dovuto affrontare nel corso della sua evoluzione, dalla nascita sino ad oggi.

⁴⁰ “Multiannual Financial Framework (MFF): Questions and answers”, MEMO/11/468, Brussels, 2011, pag. 7.

⁴¹ Da Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali; “Relazione Annuale 2017: I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi strutturali”, 2017, pp.22-28.

2.2.2. L'evoluzione del Bilancio dell'UE

Nel 2012 la spesa di bilancio dell'UE ammontava a circa 147 miliardi di euro che rappresentano l'1,12% del RNL dell'Unione, circa il 30-40% del PIL europeo⁴². Sebbene il bilancio abbia un piccolo significato a livello macroeconomico per l'UE come insieme, esso è fondamentale per gli Stati membri. Soprattutto per quelli che ricevono finanziamenti consistenti attraverso la Politica di coesione, organizzata all'interno dei Fondi Strutturali. La dimensione relativa del bilancio tuttavia nasconde l'impressionante crescita della dotazione finanziaria nei vari accordi concordati dall'Unione nel corso degli anni⁴³.

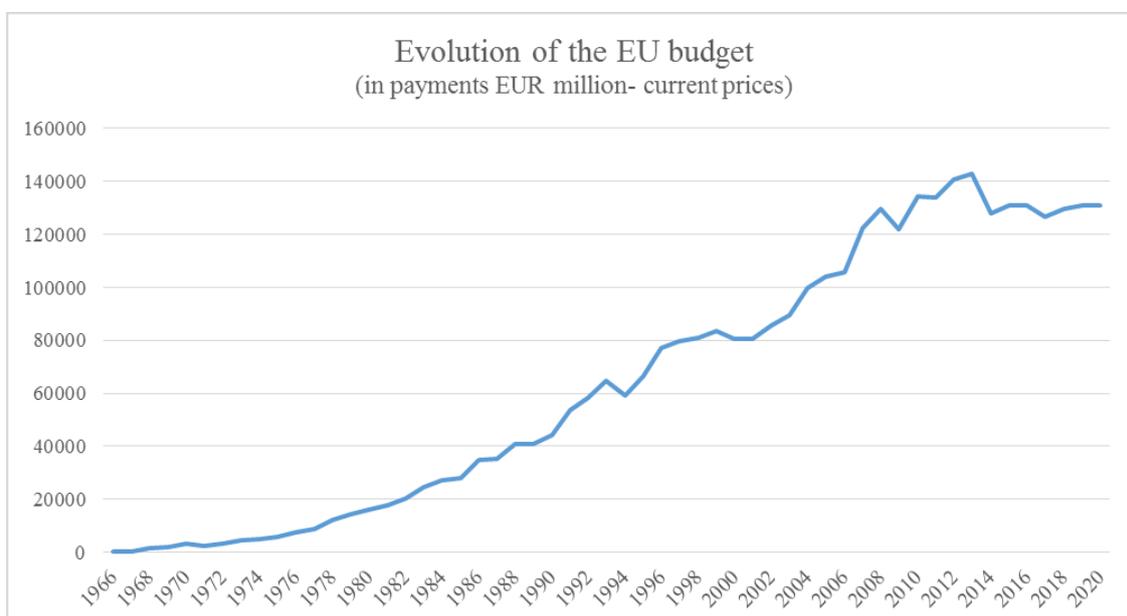


Immagine presa da Kolling Mario; *Op. cit.*, pag. 84

Nel Consiglio europeo di Fontainebleau⁴⁴ del 1984 furono stabiliti degli importanti principi guida che assicurassero l'equità del bilancio dell'UE. In particolare, venne sancito che:

“A termine, il mezzo principale per risolvere il problema degli squilibri di bilancio è la politica delle spese”.

⁴² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 222.

⁴³ *Ivi*, pag. 223

⁴⁴ “CONSIGLIO EUROPEO DI FONTAINEBLEAU CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA”, giugno 1984, SN/1446/1/84.

Inoltre, si riconosceva che:

*“Tuttavia, ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito”*⁴⁵.

Tali principi furono confermati e formalizzati all'interno dell'Atto Unico Europeo⁴⁶. Quest'ultimo individuava come strumenti di intervento diretto della Comunità europea i Fondi strutturali, i quali avevano lo specifico compito di contribuire alla correzione degli squilibri regionali esistenti nella Comunità⁴⁷.

In questo contesto, nel 1988 il bilancio dell'UE fu strutturato all'interno dei Quadri Finanziari Pluriennali⁴⁸, i quali coprivano un periodo che variava dai cinque ai sette anni. Successivamente all'ingresso di Grecia, Portogallo e Spagna, il presidente della Commissione Jacques Delors iniziò una monumentale opera di riforma istituzionale e politica nell'ambito finanziario dell'Unione. Il successo dei QFP derivava dal rapporto bilanciato tra le entrate e le uscite, creato attraverso la divisione del bilancio in Rubriche, che stabilivano dei massimali per le categorie di spesa⁴⁹. La prospettiva finanziaria garantiva un significativo aumento delle risorse, portando la spesa per le politiche regionali ad essere la porzione del bilancio più consistente dopo la PAC. La riforma del 1988 trasformò il bilancio incentrato da De Gaulle sulla Politica Agricola Comune, al bilancio di tipo redistributivo spiccatamente propenso alla politica regionale promosso da Delors⁵⁰.

⁴⁵ “CONSIGLIO EUROPEO DI FONTAINEBLEAU CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA”, Giugno 1984, SN/1446/1/84, Squilibri di bilancio pt. 1, pag. 2.

⁴⁶ “Multiannual Financial Framework (MFF): Questions and answers”, MEMO/11/468, Brussels, 2011, pag. 9.

⁴⁷ “STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI”, pag. 29. Accesso effettuato il 17/11/2018 da: www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf.

⁴⁸ Il bilancio dell'UE ha cambiato denominazione nel corso dei decenni, qui si utilizzerà il nome corrente al 2018.

⁴⁹ Si tratta della fase embrionale dei Fondi Strutturali

⁵⁰ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 226-230.

2.2.3. Delors I (1988-1992) e Delors II (1993-1999)

Alla fine degli anni '70 le negoziazioni sulla suddivisione del bilancio dell'Unione erano caratterizzate da accesi confronti tra Consiglio, PE e Commissione, i quali portarono al rifiuto degli interi progetti finanziari da parte del Parlamento. In questo contesto, nei primi anni '80 il Regno Unito denunciò la situazione evidenziando un'insufficienza a livello di risorse, soprattutto a causa dell'aumento della spesa per la PAC. Per risolvere la situazione di stallo creatasi le istituzioni comunitarie decisero di concedere uno sconto sulle spese per la Politica Agricola al Regno Unito⁵¹. Pertanto, su proposta dell'allora Presidente della Commissione Jacques Delors, venne adottato un piano di riforma del bilancio che tra il 1987 ed il 1992 portò al raddoppio della dotazione finanziaria dell'Unione. Inoltre, in base a tale riforma vennero introdotti cinque nuovi Regolamenti⁵² e una serie di principi per la loro implementazione, tra cui la Programmazione, la Concentrazione, l'Addizionalità ed il Partenariato⁵³.

Di fatto, tutti gli elementi di riforma del bilancio erano indirizzati a dei cambiamenti che fossero strumentali al raggiungimento di un accordo. Il legame tra l'ambizioso progetto del Mercato unico e le relative riforme istituzionali, nella forma dell'Atto Unico Europeo, motivarono l'allora Cancelliere tedesco Kohl ad aderire all'accordo, sebbene ciò significasse un aumento del contributo netto da parte della Germania. D'altra parte, per gli Stati membri più poveri, come Spagna, Grecia e Portogallo, che non beneficiarono molto dai fondi per la PAC, sperimentarono un significativo rafforzamento della spesa per la Politica di coesione, la quale divenne un prerequisito importante per un accordo sul progetto del Mercato unico, che avrebbe posto delle sfide enormi alle loro deboli economie⁵⁴. Pertanto, è possibile affermare che attraverso la riforma dei Fondi strutturali, e quindi il rispetto degli interessi di spesa dei membri, come ad esempio gli sconti per il

⁵¹ Enderlein Henrik; Lindner Johannes; Calvo-Gonzalez Oscar; Ritter Raymond; *Op. cit.*, pag. 15.

⁵² Il Regolamento quadro n. 2052, che enunciava le missioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253, che prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse e un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/CEE (FESR), 4255/88/CEE (FSE), 4256/88/CEE (FEAOG-Sezione Orientamento). Da: "STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI", pag. 29. Accesso effettuato il 17/11/2018 da: www.eurospportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf

⁵³ Bachtler John; Mendez Carlos; "Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds", *JCMS*, Vol. 45. N. 3, 2007, pp.537-38.

⁵⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 230.

Regno Unito, la spesa per la PAC e per il Fondo di coesione riuscì ad essere mantenuta ai livelli stabiliti all'inizio della programmazione⁵⁵.

Nel 1993, al termine del QFP *Delors I*, la Commissione apportò alcune modifiche all'impianto operativo dei Fondi strutturali. Il nuovo QFP conteneva un significativo aumento nella spesa per gli stessi che consentì di gettare le fondamenta per l'ingresso degli Stati membri nel Mercato unico⁵⁶. Di fatto, con il documento noto come *Pacchetto Delors II*⁵⁷, si evidenziarono le necessità di semplificazione delle procedure, della trasparenza e del controllo finanziario sui cicli di programmazione. Inoltre, si era posta l'esigenza di adeguare i programmi comunitari a nuove realtà economico-sociali, come l'ingresso nell'Unione dei *Länder* tedeschi. Pertanto, la normativa esistente venne emendata dal Regolamento (CEE) 2081/93⁵⁸, attraverso il quale venne modificato l'elenco delle regioni destinatarie degli interventi strutturali, con l'intento di fornire maggiore elasticità nella determinazione dei criteri di ammissibilità a ricevere i Fondi⁵⁹.

Ispirata dalla nuova riforma la programmazione comunitaria fissava cinque obiettivi, di cui il quinto diviso in due Rubriche. Inoltre, a partire dal 1995, con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, ne venne inserito un sesto. In questo periodo di programmazione, furono destinati al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) 80,5 miliardi di euro di cui furono beneficiari principalmente Spagna, Italia, Portogallo e Grecia⁶⁰. Tra le riforme introdotte nel 1993 alcune modificarono anche l'erogazione dei finanziamenti tramite i Fondi strutturali. Infatti, nella programmazione precedente, le spese per i progetti finanziati dal bilancio comunitario, richiedevano che gli Stati membri accettassero dei piani di sviluppo, i quali erano poi negoziati con la Commissione.

Riguardo questo periodo di programmazione Ian Bache constatò una rinazionalizzazione dei Fondi strutturali, poiché il sistema creatosi era stato organizzato in maniera tale da far

⁵⁵ Enderlein Henrik; Lindner Johannes; Calvo-Gonzalez Oscar; Ritter Raymond; *Op. cit.*, pp. 15-16.

⁵⁶ Mario Kolling, *Op. cit.*, pag. 83.

⁵⁷ Il nome ufficiale di questa serie di riforme è "Dall'Atto Unico al dopo Maastricht: I Mezzi per Realizzare le Nostre Ambizioni" COM (92) 2000 def., Bruxelles, 11 febbraio 1992. Prende il nome di "Pacchetto Delors II", poiché fa seguito e modifica alcune delle proposte inserite all'interno della riforma dei Fondi Strutturali del 1988, chiamata "Pacchetto Delors I".

⁵⁸ Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio.

⁵⁹ "STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI", pag. 31. Accesso effettuato il 17/11/2018 da: www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf.

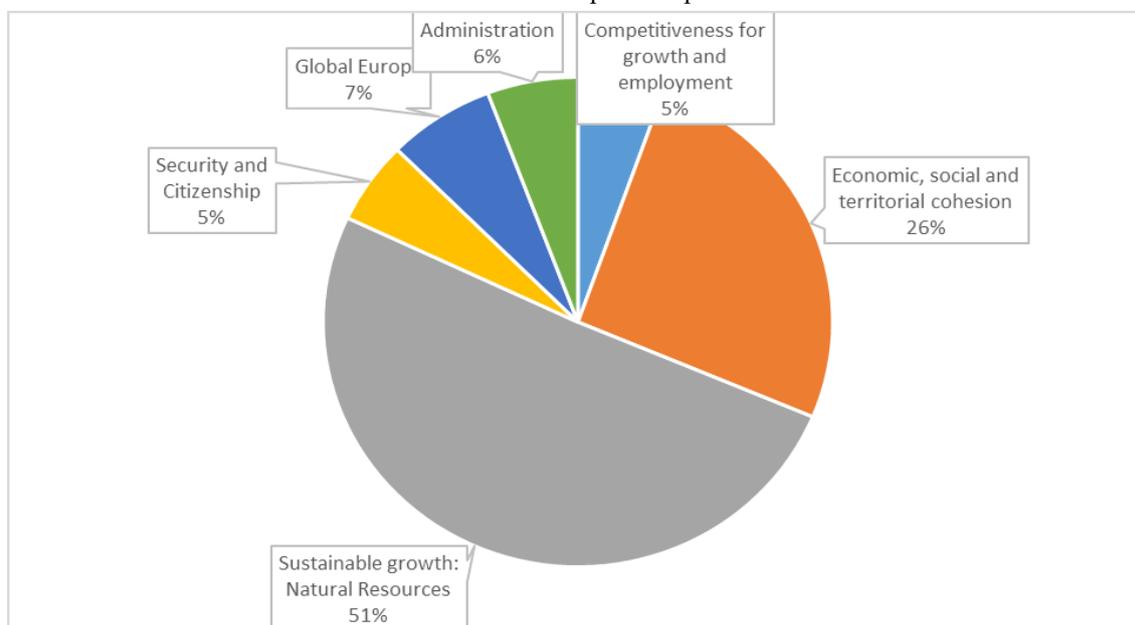
⁶⁰ "STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI", pag. 32. Accesso effettuato il 17/11/2018 da: www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf.

fronte ad una serie di pressioni sia per il ridimensionamento del bilancio, sia per le evidenti disfunzionalità delle politiche gestionali dell'Unione⁶¹. Di fatto, gli Stati membri più poveri stabilirono un legame tra l'aumento della spesa per la Politica di coesione e lo sforzo per un'ulteriore integrazione economica⁶².

2.2.4. Le Programmazioni Finanziarie 2000-2006 e 2007-2013

Verso la fine degli anni '90, il bilanciamento dei poteri in materia di bilancio iniziò a cambiare radicalmente. L'espansione nella dotazione di finanziaria del budget portò alla forte opposizione da parte del club dei contributori netti. Inoltre, la decisione presa dai governi degli Stati membri, all'interno del Consiglio europeo, per un allargamento dell'Unione verso Est, creò nuove sfide. L'accesso di così tanti Stati economicamente deboli nell'UE avrebbe potuto generare pressioni per un ulteriore ampliamento del bilancio e verso politiche maggiormente redistributive. Tuttavia, differentemente da quanto avvenuto, in termini di dotazione di bilancio nel periodo 1988-1993, il QFP 2000-2006 registrò soltanto un lieve incremento⁶³.

Distribuzione del Bilancio dell'UE nelle Rubriche di spesa nel periodo 2000-2006⁶⁴.



⁶¹ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pp.538-39.

⁶² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 231.

⁶³ *Ivi*, pag. 232.

⁶⁴ Immagine da Mario Kolling, *Op. cit.*, pag. 84.

Il 24 e il 25 marzo 1999, il Consiglio europeo approvò il pacchetto normativo *Agenda 2000*, in cui vengono definiti i progetti normativi e di regolamentazione per il successivo QFP. Il Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante le disposizioni generali sui Fondi strutturali stabilisce che la politica della Comunità Europea è volta a promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche; lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane; la tutela e il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle inuguaglianze, nonché la promozione della parità tra uomo e donna. Tale riforma dei Fondi strutturali segna l'avvio della vera e propria Politica di coesione economica e sociale, concretizzata attraverso la semplificazione della sua struttura normativa.⁶⁵

Differentemente dal periodo 1993-1994, durante il quale la Commissione fu in grado di negoziare soltanto cambiamenti dettagliati a livello di Piani di Sviluppo Regionale (PSR), in questa fase la programmazione fu segnata da una maggior comunione di intenti, almeno in alcuni paesi, sia da parte delle autorità programmatiche degli Stati membri, sia da parte dei servizi della Commissione⁶⁶. Nel QFP 2000-2006 è emersa con forza la necessità di ridefinire il partenariato, con una chiara responsabilità e ripartizione dei ruoli tra la Commissione, le Regioni e gli Stati membri, al fine di attuare al meglio il Principio di sussidiarietà⁶⁷.

Sulla scia di quanto avvenuto nella programmazione precedente, le negoziazioni del QFP 2007-2013 si svolsero sullo sfondo di alcuni sviluppi fondamentali nell'UE, sancendo un momento di svolta nelle funzioni e nelle procedure di bilancio dell'Unione. Innanzitutto, al Consiglio europeo di Lisbona del 2000 l'UE stabilì gli obiettivi strategici per divenire l'economia più competitiva del mondo entro la fine del decennio. Gli obiettivi di Lisbona furono presi in carico da un Gruppo di alto livello di esperti indipendenti, capitanato dall'economista belga André Sapir. Il famoso *Sapir Report*⁶⁸ scaturitone criticava

⁶⁵ "STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI", pag. 33. Accesso effettuato il 17/11/2018 da: www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf.

⁶⁶ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pp. 551-553.

⁶⁷ "STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI", pag. 35. Accesso effettuato il 17/11/2018 da: www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf.

⁶⁸ Questa relazione prende il nome di "An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver", pubblicata nel luglio del 2003.

fortemente la predominanza della PAC tra le Rubriche di spese del bilancio e suggeriva di orientare maggiormente quest'ultimo verso beni pubblici europei, ricerca e sviluppo. In secondo luogo, numerosi Stati membri, in particolare Francia e Germania, stavano sperimentando tassi di crescita molto bassi con conseguenti pressioni sul bilancio nazionale. Emblematico il loro fallimento per tre anni consecutivi, dal 2002 al 2004, di rispettare i criteri stabiliti dal Patto di Crescita e Stabilità⁶⁹, il quale impegna gli Stati membri a perseguire quanto sancito dai Parametri di Maastricht⁷⁰, limitando ulteriormente la loro volontà verso un incremento della dotazione di bilancio. In terzo luogo, con "l'Allargamento UE ad Est", tra il 2004 e il 2007, i dieci nuovi Stati membri⁷¹ arrivarono al tavolo negoziale con alte aspettative ed un pieno diritto di veto⁷².

In un contesto così complesso, la Commissione cercò di trasformare il bilancio redistributivo di Delors in un bilancio di Lisbona che fosse più distributivo, con l'obiettivo di rinforzare la spesa verso i beni pubblici comuni, riducendo l'enfasi posta alla redistribuzione delle ricchezze verso le regioni più svantaggiate e gli agricoltori. La Commissione doveva tentare di riparare tre fratture economico sociali che dominavano il dibattito. La prima fu che i contributori netti non erano disposti ad accettare un aumento del livello di spesa, mentre i beneficiari netti, come Spagna e Portogallo, sostenevano l'importanza di puntare maggiormente verso i principi di convergenza economica e coesione europea. La seconda fu che tra i beneficiari della politica regionale, gli storici volevano evitare la brusca interruzione dei trasferimenti economici domandando delle compensazioni; d'altra parte i nuovi Stati membri temevano che tali compensazioni finanziarie sarebbero state sostenute attraverso dei tagli ai loro finanziamenti. Infine, il governo del Regno Unito si opponeva strenuamente ad ogni tentativo di abolire l'alleggerimento fiscale che gli era stato concesso negli anni '80, in favore di un meccanismo generalizzato vantaggioso per tutti i contributori netti.

⁶⁹ Il patto di Stabilità e di Crescita (PSC) rientra nel contesto della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM). Tale patto si prefigge di garantire che la disciplina di bilancio dei paesi dell'Unione europea (UE) continui dopo l'introduzione della moneta unica. Formalmente, il patto di stabilità e di crescita è costituito da una risoluzione del Consiglio europeo (adottata nel 1997) e da due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997 che ne precisano gli aspetti tecnici (controllo della situazione di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche; applicazione della procedura d'intervento in caso di deficit eccessivi). Da: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html.

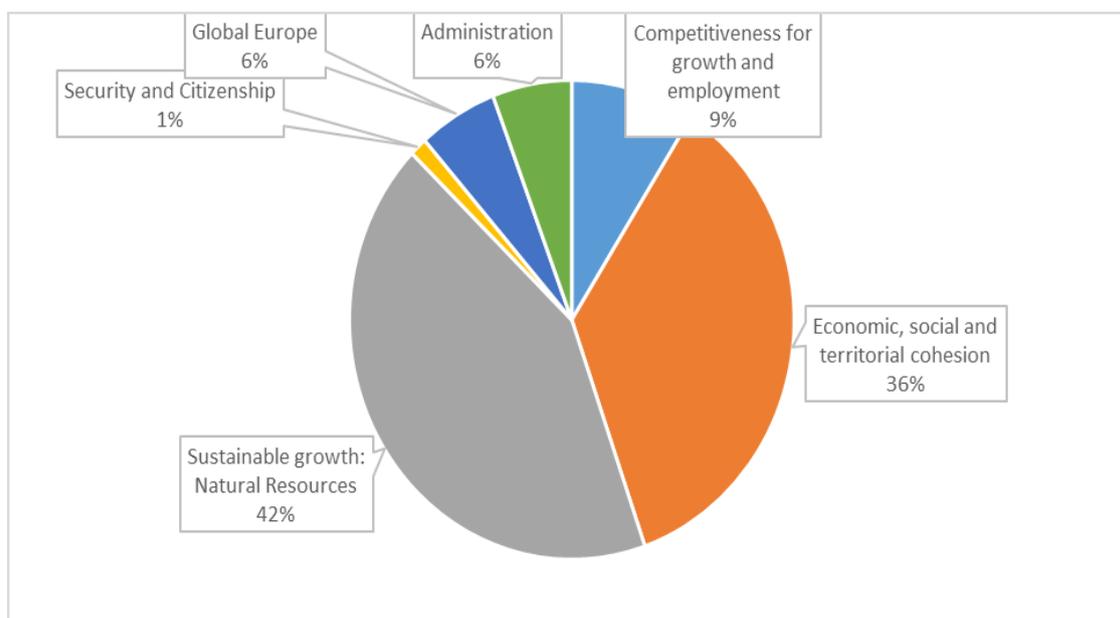
⁷⁰ Tali parametri sono stabiliti all'art. 121 del Trattato di Roma, come modificati dal Trattato di Maastricht.

⁷¹ Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia.

⁷² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 232.

Tuttavia, le negoziazioni, dominate dagli interessi degli attori nazionali e subnazionali, non portarono a modifiche sostanziali nella dotazione finanziaria dell'UE⁷³. Pertanto, sebbene il QFP 2007-2013 contenesse più risorse rispetto alle precedenti programmazioni, stabilendo un nuovo fragile nesso tra programmi di spesa e politiche per l'integrazione, molti Stati membri domandarono un congelamento del bilancio. Tale conseguenza è plausibilmente riconducibile anche all'imminente crisi finanziaria che avrebbe colpito l'Unione nel 2008⁷⁴. La risposta della Commissione fu quindi quella di spostare la propria influenza dal livello di programmazione, al ruolo di gestore delle strategie politiche⁷⁵ per mezzo del nuovo Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN)⁷⁶, presentato dagli Stati periodicamente.

Distribuzione del Bilancio dell'UE nelle Rubriche di spesa nel periodo 2007-2013⁷⁷.



Tale approccio strategico alla pianificazione può essere interpretato come la prova che gli Stati membri tentino di riaffermare il proprio controllo sull'utilizzo dei Fondi strutturali.

⁷³ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 233.

⁷⁴ Kolling Mario; *Op. cit.*, pag. 83.

⁷⁵ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pag. 554.

⁷⁶ Il QSN costituisce il documento di riferimento per la programmazione sull'utilizzo dei Fondi strutturali a livello nazionale per il periodo 2007-2013. Tale documento è stato elaborato all'interno della struttura del nuovo approccio strategico alla politica di Coesione secondo cui il QSN "assicura che l'assistenza fornita dai Fondi strutturali sia coerente con le linee guida strategiche dell'Unione sulla Coesione e che identifichi sia il legame con le priorità strategiche dell'UE sia le necessità di riforma in seno agli stati membri". Accesso effettuato il 16 novembre 2018, Da: <http://2007-2013.espa.gr/en/Pages/staticWhatIsESPA.aspx>.

⁷⁷ Immagine da Kolling Mario; *Op. cit.*, pag. 87.

Di fatto, i QSN non hanno il carattere specifico degli strumenti di gestione precedenti⁷⁸. D'altra parte, lo slittamento dalla *soft law*, rappresentata dagli accordi interistituzionali, all'*hard law* rappresentata dai trattati ha alzato la posta in gioco per ciò che riguarda le negoziazioni di bilancio⁷⁹. L'intenzione della Commissione è stata quella di rendere gli Stati membri più politicamente interessati all'implementazione dei Fondi strutturali, assicurando maggiore coerenza tra politica di coesione e Agenda di Lisbona⁸⁰.

In conclusione, nel periodo che va dal 1988 al 2013, l'influenza della Commissione è stata significativa in tutte le fasi di riforma dei Fondi strutturali: 1988-89; 1993-94; 1999-00; 2006-07. Questa ha utilizzato un mix di *hard influence*, che assicurasse l'impegno nel rispetto delle norme, e *soft influence* attraverso il suo ruolo di interprete dei Regolamenti e dei parametri stabiliti dai Trattati. La Commissione, in virtù del suo ruolo di attore sovranazionale, è stata in grado di negoziare delle strategie di programmazione, che in alcuni casi hanno generato cambiamenti decisivi nelle scelte politiche e nei meccanismi di erogazione degli Stati membri⁸¹.

2.2.5. Il QFP 2014-2020 e la Strategia Europa 2020

Le negoziazioni del QFP 2014-2020 si sono sviluppate in un contesto di crisi continua nella zona euro, l'insorgenza di gravi divergenze economiche all'interno dell'Unione, nonché il crescente divario nello sviluppo di alcune regioni ha richiesto lo sviluppo di strumenti politici ed istituzionali tali da contenere le disuguaglianze. La Commissione ha tentato di impegnare un bilancio di circa 1.025 miliardi di euro da erogare nel corso del settennio per obiettivi come crescita ed impiego. Inoltre, si è verificato un decremento delle erogazioni finanziarie per la PAC e la Politica di coesione a favore di altre Rubriche di spesa⁸².

Durante le negoziazioni, conclusesi nel tardo novembre del 2013, si sono create tre coalizioni tra gli Stati membri. Il primo gruppo è costituito dai principali Contributori

⁷⁸ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pag. 554

⁷⁹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 235

⁸⁰ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pag. 555.

⁸¹ *Ivi*, pag.556

⁸² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 235-36.

netti riuniti all'interno dei *Friend of Better Spending* di cui fanno parte Austria, Finlandia, Danimarca, Germania, Olanda e Regno Unito. La Germania costituisce lo stato *pivot* del gruppo e la Cancelliera Merkel è la figura di riferimento nel raggiungimento degli accordi. Il secondo gruppo è composto dai nuovi Stati membri dell'Europa centrale ed orientale, capitanati dal Primo ministro polacco Tusk. I nuovi Stati membri sono interessati soprattutto alle Rubriche di spesa tradizionali come la PAC e la Politica di coesione, le cui dotazioni sono aspramente criticate dal primo gruppo. In particolare, la Polonia, che è il maggior beneficiario della Politica di coesione, ha interesse nell'assicurare il mantenimento delle Rubriche di spesa⁸³. Tuttavia, è doveroso ricordare che per ogni euro speso in Polonia, tramite Fondi per la Politica di coesione, una media di 0,46 euro tornano, in virtù del Mercato unico, nel bilancio nazionale di paesi membri, soprattutto Austria, Germania e Francia che rappresentano ne rappresentano i maggiori partner commerciali⁸⁴. Il terzo gruppo, di cui fanno parte Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, è emerso nel mese precedente all'accordo finanziario. Quest'ultimo si è impegnato in un bilancio che è molto più ampio di quanto il primo gruppo sia disposto ad accettare. I paesi mediterranei ed in particolare gli storici beneficiari della Politica di coesione, vogliono assicurarsi di poter continuare ad usufruire dei Fondi strutturali che hanno ricevuto nelle precedenti programmazioni. Altri paesi, come Belgio ed Irlanda, non si trovano all'interno di nessun gruppo.⁸⁵

In particolare, la dotazione finanziaria per la Politica di coesione, equivalente a circa un terzo dell'intero bilancio, mette in luce l'importanza che essa ha all'interno del contesto dell'UE. Sebbene le sia stato riconosciuto un ruolo prominente anche nell'ultimo QFP, le accresciute disuguaglianze territoriali che i paesi dell'UE hanno conosciuto negli ultimi anni evidenziano l'inadeguatezza prima strutturale e poi realizzativa di quest'ultima⁸⁶.

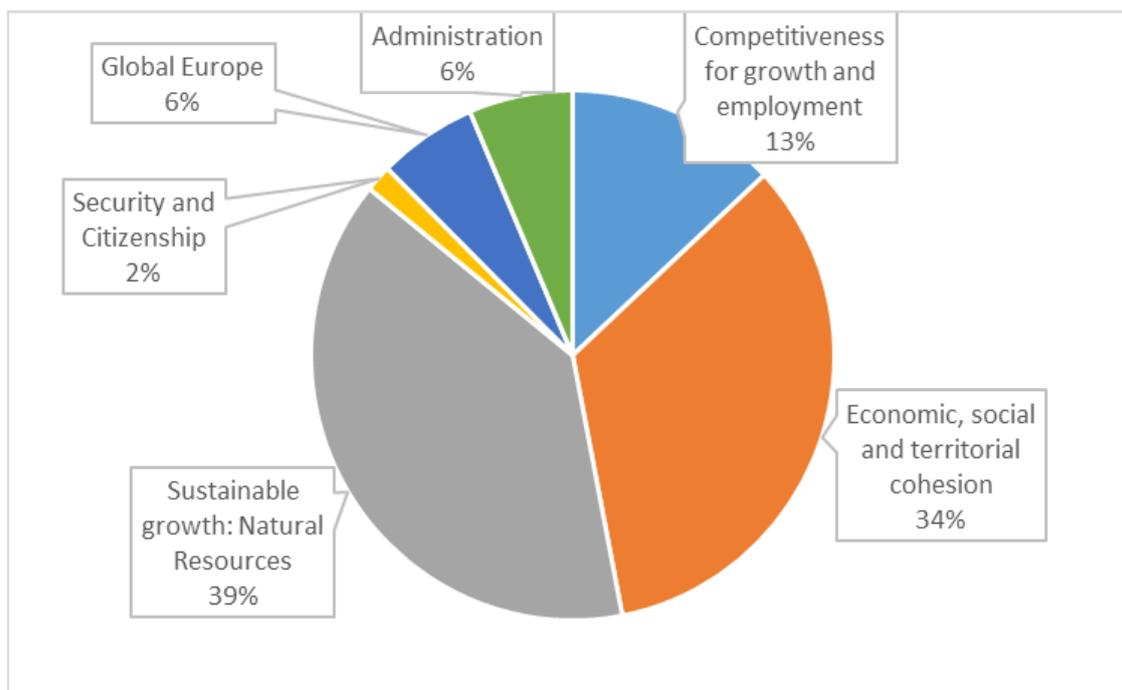
⁸³ *Ivi*, pag. 236.

⁸⁴ Kolling Mario; *Op. cit.*, pag. 81.

⁸⁵ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag 237.

⁸⁶ Istituto Affari Internazionali, *Le finalità del bilancio UE e le prospettive di riforma: proposte per l'Italia*, 19 luglio 2018, pag. 6.

Distribuzione del Bilancio dell'UE nelle Rubriche di spesa al termine delle negoziazioni per il periodo 2014-2020⁸⁷.



In conclusione, è necessario parlare del ruolo del Parlamento europeo nell'evidenziare l'importanza di ampliare e rafforzare uno degli strumenti più importanti nel contesto dei QFP, la flessibilità. L'obiettivo del PE è di aumentare la flessibilità nei confronti degli stanziamenti di impegno e di pagamento, che permetterebbero una maggiore mobilità delle risorse da una Rubrica all'altra. Questo permetterebbe al bilancio dell'Unione di adattarsi al meglio alle esigenze poste dai continui mutamenti geopolitici a cui l'UE deve far fronte. La flessibilità diviene quindi un elemento chiave nelle continue negoziazioni che servono a chiarire la distribuzione dei Fondi nelle molteplici aree di interesse dell'Unione⁸⁸.

⁸⁷ Kolling Mario; *Op. cit.*, pag. 87.

⁸⁸ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 238-39.

2.3. Il Processo decisionale nell'UE: Cosa emerge dall'evoluzione del Bilancio comunitario

Il processo di creazione delle norme all'interno dell'UE non avviene nel “vuoto istituzionale”, al contrario, si sviluppa su più basi in un sistema di contesti tra loro interconnessi, verso cui sono indirizzate delle precise scelte politiche. Quest'ultimo si sviluppa attraverso molteplici livelli, dalla dimensione locale a quella globale, basandosi sia su processi politici formali che informali⁸⁹.

In un contesto come quello dell'UE, dove vi sono delle sovranità aggregate a livello sovranazionale, esistono due modalità specifiche nel processo di creazione delle norme. Il primo è la cooperazione intergovernativa, che avviene quando gli Stati si accordano votando all'unanimità in settori politici di particolare rilevanza. Infatti, gli Stati possono garantirsi un livello di sovranità considerevole derivante dalla loro diritto di veto. Il secondo è il *Community Method*, attraverso il quale gli Stati possono comprendere i benefici derivanti dalle votazioni di maggioranza, delegando alcune funzioni importanti verso un agente indipendente che li aiuta nel dirimere questioni di interesse comune. In questo modo, sacrificano il proprio diritto di veto ed assegnano i loro obiettivi politici ad un agente sovranazionale, ad esempio la Commissione⁹⁰.

L'UE è un'organizzazione che possiede le peculiarità proprie dei sistemi politici complessi, caratterizzati da molteplici livelli di *governance*. La complessità del sistema politico comunitario fa riferimento ad un sistema, in cui esistono: un metodo di rappresentazione proporzionale, un processo legislativo corporativistico ed una struttura regionalizzata o federalista. D'altra parte, un sistema politico semplice si riferisce ad uno stato in cui vi sono: un sistema di rappresentazione maggioritario, un processo legislativo statalizzato ed una struttura unitaria dello stato. In questo contesto, l'UE è definita come un Sistema politico regionalizzato fortemente complesso. Inoltre, l'effetto federalista dell'UE compromette la tradizionale concentrazione del potere tipica della struttura unitaria del sistema politico semplice. In tal modo, l'UE tende a pluralizzare il processo legislativo di tutti gli Stati membri promuovendo il ruolo degli interessi comuni nella creazione delle norme. Quest'ultima caratteristica viene vista come un elemento

⁸⁹ *Ivi*, pag. 97.

⁹⁰ Enderlein Henrik; Lindner Johannes; Calvo-Gonzalez Oscar; Ritter Raymond; *Op. cit.*, pag.7.

fortemente negativo in quegli Stati membri in cui gli interessi tendono ad essere maggiormente escludivistici⁹¹.

In particolare, nell'ambito dell'evoluzione del bilancio comunitario ed in particolare della Politica di coesione, punto centrale di questo elaborato, risulta necessario individuare quei meccanismi che ci aiutino nella comprensione dell'evoluzione del sistema di *policy-making* comunitario. Quest'ultimi divengono centrali nella comprensione degli sviluppi propri della Politica regionale, finanziata tramite Fondi strutturali, afferendo alle teorie maggiormente accreditate nel contesto delle relazioni internazionali. Ciascuna modalità consta un proprio livello di centralizzazione, di ruolo degli attori sovranazionali, nazionali e subnazionali e una certa quantità di risorse impiegate⁹², tentando di comprendere i meccanismi che hanno portato alla definizione di alcune strategie rispetto ad altre.

2.3.1. La Modalità Regolamentare e la Modalità distributiva dell'UE

Quando il regime concorrenziale europeo prese piede, insieme allo sviluppo del Mercato Unico, emerse anche una modalità politica alternativa che avrebbe condizionato le scelte dell'Unione. Le sue origini risalgono all'ambizione del Trattato di Roma⁹³ di rimuovere le barriere tra le economie nazionali degli Stati membri. L'arena europea si dimostrò particolarmente disponibile verso lo sviluppo ulteriore della modalità regolativa nel processo di *policy-making*. La forza della struttura legale europea, il meccanismo di promozione della cooperazione tecnica e la distanza dalle dinamiche politiche parlamentari, furono tutti fattori che incoraggiarono la rimozione delle barriere nazionali e la creazione del Mercato unico⁹⁴.

⁹¹ Ian Bache; George Andreou; Gorica Atanasova; Danijel Tomic; "Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid", *Journal of European Public Policy*, Vol. 18 n. 1, gennaio 2011, pp. 123-124.

⁹² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag.98.

⁹³ Attualmente "Trattato sull'Unione Europea e Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea" (2016/C 202/01). Il fondamento del Mercato Unico si trova nella PARTE TERZA: POLITICHE ED AZIONI INTERNE DELL'UNIONE, TITOLO I: MERCATO INTERNO, art. 26 (ex art 14 del TCE) al comma 1. "L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati" e al comma 2 "Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati".

⁹⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag.103.

La modalità regolativa fornisce una solida base strutturale per numerose decisioni e regole a livello politicamente “microscopico”. Tale modalità ha stabilito relazioni con i governi membri e gli attori economici dell’UE e per questo coinvolte all’interno di regimi internazionali rilevanti. Infatti, durante gli anni ’90 si impose come la modalità più utilizzata in seno alle istituzioni europee. Con due decenni di esperienza nella regolamentazione del Mercato unico si giunse ad una scoperta contrastante. Da una parte, la regolamentazione sembra aver raggiunto il suo limite, l’UE si sta confrontando con agenzie ormai quasi totalmente indipendenti, dall’altra il TdL rese la Modalità regolativa la procedura decisionale standard dell’UE⁹⁵.

Di fatto, il crescente riconoscimento delle variazioni nelle performance economiche e politiche tra i vari Stati unita ad un approccio sempre più marcatamente territoriale, in un UE a 28 membri, rese molto difficile l’utilizzo di argomentazioni tecniche per l’implementazione di politiche efficaci. In tale contesto, Giandomenico Majone pone l’accento sul ruolo della Commissione europea affermando che quest’ultima, a causa della sua natura paneuropeistica e non elettiva, è maggiormente isolata dalle pressioni politiche, rendendo più complessa l’influenza da parte degli interessi dei singoli Stati membri⁹⁶. Tuttavia, anche la Commissione si trovò di fronte ad un dilemma: da una parte, la separazione di regolazione e standardizzazione, nonché favorire l’indipendenza delle istituzioni in misura tale per permettere alla legislazione del mercato interno di avanzare più rapidamente. Dall’altra, tale libertà implica che l’armonizzazione in seno all’UE debba essere volontaria, poiché la delegazione dei poteri decisionali, al fine di creare vincoli contrattuali, non è sancita dai trattati. In questo modo diviene evidente come la volontà di sottostare a determinate norme debba venire direttamente dagli Stati membri⁹⁷.

In questo contesto diviene importante il lavoro condotto da Theodore Lowi, il quale identifica tre principali *policies* in seno all’UE: una distributiva, una regolamentare ed una redistributiva, ognuna caratterizzata da un differente tipo di *politics*⁹⁸. Le politiche di

⁹⁵ *Ivi*, pag. 104-105.

⁹⁶ *Ivi*, pag. 58

⁹⁷ Majone Giandomenico; “The credibility Crisis of Community Regulation”, *JCMS*, Vol. 38 n. 2, 2000, pag. 275.

⁹⁸ *Policy and Politics*. Secondo la definizione del *Cambridge Dictionary* con *Politics* si intendono le attività portate avanti dal governo, o da individui, che provano ad influenzare il modo in cui il paese sia governato. D’altra parte, per *Policy* si intende un piano di azione o una struttura basata su delle regole concordate da un settore commerciale, da uno schieramento politico o dal governo, i quali comunicano il modo in cui questi affronteranno una situazione specifica. Da: Cambridge Dictionary,

tipo regolamentare, identificando dei precisi vincitori e perdenti, portano di conseguenza alla competizione tra gruppi di interesse coinvolti, finendo col generare conseguenze controproducenti nel processo di integrazione europea attuato per mezzo del bilancio comunitario. Tuttavia, nel corso degli anni il processo decisionale delle politiche dell'UE è stato sempre più coinvolto in problemi di tipo distributivo e redistributivo, ossia l'assegnazione o riassegnazione di risorse finanziarie a gruppi differenti⁹⁹. Di fatto, il lavoro di Lowi insiste su tali dinamiche per descrivere l'evoluzione dell'integrazione comunitaria. Egli ci spiega che le politiche di tipo distributivo non credono nell'esistenza di perdenti visibili in un sistema politico, dato che i costi¹⁰⁰ sono contenuti e ben distribuiti tra tutti gli attori coinvolti nel processo. D'altra, le politiche di tipo redistributivo¹⁰¹, come quelle associate al welfare state, implicano il trasferimento di risorse da un dato gruppo verso un altro. Questa modalità è caratterizzata da decisioni politiche segmentate a seconda del gruppo sociale di riferimento, come si è visto, nel caso del bilancio dell'UE, la divisione politica più forte è quella tra contributori netti e beneficiari netti¹⁰².

I trattati originari di istituzione dell'UE contenevano al loro interno già alcuni elementi distributivi. Ad esempio, la PAC fu istituita su base collettiva e per lungo tempo è stata la voce più consistente all'interno del bilancio europeo. Dalla metà degli anni '80 anche la politica di Coesione entrò a far parte del vocabolario normativo e politico dell'UE. Di conseguenza, le politiche dell'UE cominciarono ad essere utilizzate per proteggere determinati gruppi sociali e regioni, che erano stati marginalizzati dall'economia domestica e resi non competitivi dal mercato globale. Si aprì così un feroce dibattito sulla distribuzione delle risorse comunitarie, che portò le politiche distributive a divenire un tema fortemente politicizzato e dibattuto. L'ampliamento dell'UE creò poi ulteriori sfide.

<https://dictionary.cambridge.org/it/grammatica/grammatica-britannico/politics-political-politician-or-policy>, Ultimo accesso 28 Aprile 2019.

⁹⁹ Ad esempio, gruppi, settori, regioni e Stati.

¹⁰⁰ Ad esempio, le spese ingiustificate di denaro pubblico, in cui i gruppi di interesse ed i politici coinvolti si supportano vicendevolmente, non interferendo nelle reciproche aree di interesse.

¹⁰¹ Oltre che Lowi, anche Majone e La Spina ne "Lo Stato Regolatore" ci parlano delle politiche di tipo redistributivo definendole come un "gioco a somma zero". Si tratta di una situazione in cui i guadagni di un gruppo nella società corrispondono alle perdite di un altro gruppo. I criteri di efficienza possono essere visti come positivi, in cui tutti possono guadagnare a condizione che venga trovata una soluzione adeguata.

¹⁰² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 52.

L'apertura di un diretto contatto tra il livello europeo e quello subnazionale, per ciò che riguarda la Politica di coesione, ha portato alla caratterizzazione di un sistema europeo basato sulla *governance* multilivello. Quest'ultima ha cambiato la visione secondo cui al centro vi era la capacità di Bruxelles di comportarsi come un imprenditore nei confronti della Comunità europea (un approccio tipico della modalità regolamentare). Inoltre, ha spostato l'attenzione verso le priorità di spesa, piuttosto che sulla struttura delle politiche decisionali¹⁰³.

2.3.2. Intergovernmentalism e Multilevel governance: Stato-centrismo e dispersione dell'autorità centrale

Generalmente descritto come *intergovernmentalism*, questa teoria asserisce che lo Stato nazione piuttosto che obsoleto, si sia rivelato ostinato. Nel 1973 con l'ingresso all'interno dell'UE di membri come Regno Unito e Danimarca, i governi degli Stati membri dimostrarono una certa resistenza al graduale trasferimento della sovranità nazionale verso la Comunità¹⁰⁴. Pertanto, può essere affermato che a livello intergovernativo, le preferenze degli Stati membri erano abbastanza divergenti e che la crisi economica degli anni '70 portò ad un responso autarchico piuttosto che aperto ed integrativo¹⁰⁵. In queste circostanze alcuni studiosi dichiararono l'obsolescenza di tale teoria affermando che si era sottostimata la resilienza dello Stato nazione¹⁰⁶.

Dalla metà degli anni '80 Moravcsik propone un sistema di riforma basato sul *liberal intergovernmentalism* che pone l'accento sul ruolo di Potere e Preferenze all'interno degli Stati membri dell'UE¹⁰⁷. Al centro di questa teoria ci sono tre elementi essenziali: il presupposto di un comportamento razionale da parte dello Stato; una teoria liberale delle preferenze nazionali e un'analisi intergovernativa delle negoziazioni tra Stati. La prima condizione fornisce una struttura generale di analisi, in cui costi e benefici in termini economici sono la determinante principale delle preferenze nazionali. D'altra

¹⁰³ *Ivi*, pag. 105-106.

¹⁰⁴ *Ivi*, pag. 16.

¹⁰⁵ Rosamond Ben; "European integration and the social science of EU studies: the disciplinary politics of a subfield", *International Affairs*, Vol. 83, 2007, pag. 233.

¹⁰⁶ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag.16.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

parte, l'intensità relativa di tali preferenze, insieme all'esistenza di coalizioni alternative e all'opportunità di problematiche correlate, forniscono la base fondamentale per la risoluzione dei conflitti distributivi tra governi¹⁰⁸.

Il *liberal intergovernmentalism* integra all'interno di una singola struttura due varianti proprie della teoria delle relazioni internazionali, spesso viste in contraddizione: una teoria liberale della formazione delle preferenze nazionali ed un'analisi intergovernativa delle negoziazioni interstatali¹⁰⁹. In questa visione, le uniche strutture istituzionali dell'UE accettabili per i governi nazionali sarebbero delle strutture che rafforzino, piuttosto che indebolire, il controllo sugli affari nazionali degli Stati per ottenere risultati altrimenti irraggiungibili. Tali istituzioni rappresentano il foro in cui accordarsi attraverso dei *package deals*¹¹⁰, come l'Atto Unico Europeo¹¹¹, e delle compensazioni trasversali (*side payments*) rendendo il coordinamento politico maggiormente fruibile anche all'interno degli Stati stessi¹¹². Questi utilizzano l'UE con l'obiettivo di superare l'opposizione interna. Di fatto, l'UE svolge questa funzione in due modi: fornisce legittimità interna alle iniziative politiche dei governi nazionali; garantisce ampi poteri di gestione autonoma dell'agenda comunitaria¹¹³.

In questo modo, Moravcsik ci spiega che raggruppando e delegando la sovranità attraverso le istituzioni internazionali si rende lo Stato capace di impegnarsi in maniera credibile negli obiettivi dell'Unione. In termini empirici, gli accordi intergovernativi storici dell'UE come il Trattato di Roma del 1957 e il Trattato sull'Unione Europea¹¹⁴ del 1992, non sarebbero stati guidati dall'imprenditoria sovranazionale¹¹⁵, o da coalizioni transnazionali formate dai gruppi di interesse, ma piuttosto da un processo di convergenza degli interessi da parte degli Stati più potenti. In questo contesto, soltanto pochissimi poteri vengono delegati alle organizzazioni sovranazionali, che sono viste come servitori più o meno obbedienti degli Stati membri¹¹⁶.

¹⁰⁸ Moravcsik Andrew; "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *JCMS*, Vol. 31 n. 4, Dicembre 1993, pp. 480-481.

¹⁰⁹ *Ivi*, pag. 482.

¹¹⁰ Oltre l'AUE, i fondi di finanziamento regionale, o più in generale i Fondi Strutturali.

¹¹¹ GU L 169 del 29.6.1987.

¹¹² Moravcsik Andrew, *Op. cit.*, pp. 507-509.

¹¹³ *Ivi*, pag. 515.

¹¹⁴ Trattato di Maastricht.

¹¹⁵ In antitesi con il processo di *policy-making* della modalità regolamentare dell'UE.

¹¹⁶ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 17-18.

Tale visione delle relazioni tra Stati nell'UE è contrastata dal concetto di *governance* multilivello, utilizzato in maniera crescente per descrivere la struttura del *policy-making* unionale, il quale si esplicita attraverso l'implementazione del bilancio comunitario. In contrapposizione all'analisi condotta fino ad ora sull'Europa delle nazioni, attraverso teorie come l'intergovernativismo liberale, l'analisi dell'Europa delle regioni richiede l'utilizzo di concetti differenti. Le relazioni tra governi nazionali e regionali costituisce una tipologia di sistema politico che non possiede nessun centro di accumulazione dell'autorità. In questo contesto, le relazioni sono caratterizzate da una mutua interdipendenza basata su risorse condivise e non in base alla competizione per l'ottenimento di risorse scarse. Infatti, la *multilevel governance* pone l'accento sul fatto che nessun attore, da solo, ha il potere di risolvere i conflitti. Pertanto, la coordinazione tra i differenti livelli deve essere raggiunta attraverso lo scambio reciproco di informazioni e risorse¹¹⁷.

La *governance* multilivello è divenuta quindi la parola in codice per descrivere gli sviluppi che avvengono nell'interrelazione tra gli enti della Pubblica amministrazione, trovando la sua più chiara manifestazione nel contesto dell'integrazione europea. Questa teoria richiede in prima istanza il coordinamento di molti attori sia del settore pubblico che privato. Inoltre, un secondo sviluppo viene coadiuvato dall'incessante ridefinizione nell'articolazione territoriale degli Stati europei, che attraverso la *multilevel governance*, stabiliscono un'efficiente divisione dei compiti tra i vari livelli di governo. Infine, tale dinamica è connessa al processo di integrazione europea, il quale tenta di saldare insieme differenti tradizioni di gestione territoriale, finendo col turbare il modello politico-amministrativo esistente¹¹⁸.

Una recente ricerca ha scoperto che 63 dei 75 paesi in via di sviluppo nel mondo, sta attraversando una fase di decentralizzazione dell'autorità¹¹⁹. Un indice dettagliato prodotto dagli autori mostra che nessuno dei paesi dell'UE ha attraversato una fase di centralizzazione del potere dal 1980, mentre circa la metà ha decentralizzato l'autorità in

¹¹⁷ Arthur Benz; "Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy", *Regional & Federal Studies*, Vol. 10 n.3, 2000, pag. 21.

¹¹⁸ Piattoni Simona; "Chapter 48: Multi-level Governance and Public Administration", in *The SAGE Handbook of Public Administration*, Peters B. Guy & Pierre Jon, SAGE publications Ltd, 2012, pag. 764.

¹¹⁹ Garman, Christopher, Stephan Haggard, and Eliza Willis. 2001. "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases." *World Politics* Vol. 53 n. 2, pp. 205.

favore delle regioni¹²⁰. D'altra parte, la scarsità nei risultati raggiunti dall'UE viene raramente vista come conseguenza delle strutture proprie degli Stati membri. Tali strutture spesso non sono ben bilanciate verso quelle che sono le richieste della *governance* multilivello europea. Dunque, per comprendere meglio questo processo, devono essere prese in considerazione sia la logica delle relazioni intergovernative in seno all'UE sia le dinamiche proprie dei cambiamenti strutturali che si esplicano nell'interazione tra livello nazionale ed europeo¹²¹.

L'UE è un'istituzione chiaramente meno solida di uno Stato, mancante di un monopolio sull'uso legittimo della forza. L'Unione può essere teorizzata come un sistema politico con al suo interno una fitta rete di istituzioni legislative, esecutive e giudiziarie, che adottano politiche pubbliche con carattere vincolante e influenzano l'attribuzione dei valori della società europea¹²². Quindi emergono due dimensioni fondamentali che devono essere analizzate nello studio del *policy-making* europeo e, di conseguenza, della *governance* multilivello. Esse sono: la divisione dei poteri verticale o federale tra il livello statale e quello UE; la separazione orizzontale dei poteri giudiziario, legislativo ed esecutivo¹²³.

Il federalismo è stato soggetto a numerose sovrapposizioni nella sua definizione, Daniel Kelemen¹²⁴ lo definisce come un accordo istituzionale in cui: l'autorità pubblica è divisa tra governo degli Stati e governo centrale (UE); ogni livello di governo affronta delle sfide su cui si fonda la sua decisione finale; un'alta Corte federale che giudica sulle dispute concernenti il sistema federalista. Nella maggior parte dei sistemi federali, la struttura rappresentativa è duplice, esistono sia un interesse funzionale o popolare, sia un interesse a livello di unità territoriali. In entrambi i sensi, l'UE già costituisce un sistema federale. Tuttavia, così come in altri sistemi federali, l'adozione di una regolamentazione

¹²⁰ Hooghe Liesbet; Marks Gary; "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5 n. 11, 2001, pag. 1.

¹²¹ Arthur Benz; *Op. cit.*, pag. 22.

¹²² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 26-27.

¹²³ *Ivi*, pag 28.

¹²⁴ Kelemen Daniel R.; "The Structure and Dynamics of Eu Federalism." *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 1-2 (February 2003) pp. 184-208.

generale è ancora lontana, generando significative controversie e crescenti domande verso una maggiore attenzione a concetti come quello di sussidiarietà¹²⁵.

D'altro canto, la separazione orizzontale dei poteri nell'UE non ha come conseguenza diretta il fatto che ogni istituzione goda del controllo esclusivo nelle tre funzioni descritte in precedenza. Ad esempio, la funzione legislativa è attualmente condivisa dal Consiglio dell'Unione Europea e dal Parlamento Europeo, mentre la Commissione definisce solamente il programma. La funzione esecutiva è condivisa da Commissione, Stati membri e Agenzie regolatrici indipendenti. Infine, la funzione giudiziaria è condivisa da una serie di Corti europee e nazionali legate direttamente alla Corte Europea di Giustizia¹²⁶.

In tale contesto, l'approccio gestionale dell'UE, verso questa moltitudine di attori e funzioni, può essere tracciata attraverso le politiche di creazione ed implementazione della Politica di coesione. Marks and Hooghe, teorici della *multilevel governance* europea affermano che i Fondi strutturali, istituiti a partire dagli anni '80 e '90, forniscono prove per un'immagine fortemente differente da quanto dichiarato dagli intergovernativisti¹²⁷. Di fatto, in competizione all'approccio Stato-centrico, che pone le negoziazioni intergovernative come l'elemento centrale dell'analisi, i due teorici si concentrano sulle relazioni quotidiane tra funzionari dell'UE, attori di governo, rappresentanti subnazionali, lobbysti e attivisti. Il centro della controversia con i fautori dello Stato-centrismo orbita intorno alla continua capacità degli Stati membri di alzare barriere contro i livelli subnazionali e di regolare i meccanismi attraverso i quali le autorità subnazionali possono relazionarsi con l'UE¹²⁸. D'altra parte, essi constatavano una perdita di controllo da parte dei governi centrali sulle azioni della Commissione, che gioca un ruolo chiave nella

¹²⁵ Come definito del Parlamento Europeo: "Il significato e la finalità generali del principio di sussidiarietà risiedono nel riconoscimento di una certa indipendenza a un'autorità subordinata rispetto a un'autorità di livello superiore, segnatamente a un ente locale rispetto a un potere centrale. Si tratta dunque di una ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di potere, principio questo che costituisce la base istituzionale degli Stati a struttura federale". Pertanto, "Conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, l'intervento delle istituzioni dell'Unione a norma del principio di sussidiarietà presuppone che siano soddisfatte tre condizioni: a) non si deve trattare di un settore di competenza esclusiva dell'Unione (competenza non esclusiva); b) gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (necessità); c) l'azione può, a motivo della portata o degli effetti della stessa, essere conseguita meglio a livello di Unione (valore aggiunto)." Da: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/7/il-principio-di-sussidiarieta..>

¹²⁶ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 29-30.

¹²⁷ *Ivi*, pag. 36.

¹²⁸ Piattoni Simona, *Op. cit.*, pag. 768.

formulazione e implementazione dei Fondi. Pertanto, anche i governi regionali e territoriali all'interno degli Stati membri stanno acquisendo sempre maggior autonomia¹²⁹.

Nell'esaminare la teoria proposta da Marks e Hooghe l'enfasi deve essere posta sulla terminologia utilizzata per descrivere la *governance* multilivello. La caratteristica più comune è quella di riferirsi ad una dispersione dell'autorità lontano dal governo centrale, verso il livello sovranazionale, o verso la giurisdizione subnazionale, ma comunque al fianco di reti pubbliche e private. Sono state identificate due visioni contrastanti, per cui la prima fa riferimento ad una dispersione dell'autorità attraverso un numero limitato di giurisdizioni non coincidenti e all'interno di un numero limitato di livelli. Le giurisdizioni in questo sistema tendono ad unire l'autorità all'interno di coalizioni abbastanza grandi, che siano non coincidenti e relativamente stabili. Questa può essere definita come *governance* di Tipo 1, mentre un secondo approccio, più istintivo, mostra un mosaico fluido e complesso di innumerevoli giurisdizioni coincidenti. Queste tendono ad avere competenze estremamente generiche, che possono essere inserite all'interno di giurisdizioni funzionalmente specifiche, le quali spesso coincidono e tendono ad essere flessibili, ossia tendono a modificarsi a seconda dei cambiamenti della *governance*. Questo tipo viene definito come *governance* multilivello di Tipo 2¹³⁰.

La base sistemica della *governance* di Tipo 1¹³¹ è il federalismo¹³², la struttura consta funzioni polarizzate e livelli di governo molteplici, ma limitati. Tuttavia, la *governance* di Tipo 1 non si limita al federalismo, ma coglie la nozione secondo cui l'organizzazione dell'autorità nell'UE sia un processo di creazione di sistemi politici, in cui questa viene condivisa attraverso molteplici livelli di gestione¹³³. Inoltre, mentre il governo nazionale rimane l'attore principale nel condizionare le scelte politiche dell'UE, il controllo su di essa sembra esserle sfuggito¹³⁴. Al contrario, le caratteristiche sistemiche proprie dalla

¹²⁹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 36.

¹³⁰ Hooghe Liesbet; Marks Gary; *Op. cit.*, pag. 4.

¹³¹ Le caratteristiche sistemiche della *governance* di Tipo 1 includono: Un numero limitato di giurisdizioni, un numero limitato di livelli giurisdizionali, un sistema giurisdizionale quasi permanente (le riforme giurisdizionali hanno un impatto economico importante per le istituzioni).

¹³² Una caratteristica distintiva della struttura politica federalista è che l'autorità costituzionale è condivisa da governi in livelli differenti, piuttosto che essere monopolizzata dal governo centrale. Ad esempio, in ambiti come quello delle risorse, della tassazione e della spesa. Il fatto che delle entità regionali abbiano potere su queste categorie è alla base del sistema politico federalista.

¹³³ Subnazionale, nazionale, sovranazionale.

¹³⁴ Hooghe Liesbet; Marks Gary; *Op. cit.*, pag. 6.

multilevel governance di Tipo 2¹³⁵ sono quelle in cui il numero di giurisdizioni non è limitato, ma ampio. Inoltre, le giurisdizioni non sono disposte in livelli limitati, ma operano su diverse scale territoriali, nelle quali la giurisdizione è funzionalmente specifica e non polifunzionale e laddove queste sono intese come flessibili piuttosto che fisse¹³⁶.

La *governance* multilivello è stata sollecitata storicamente nell'UE dal simultaneo potenziamento di istituzioni subnazionali e sovranazionali¹³⁷. Tuttavia, non c'è chiarezza su come questa *governance* multilivello debba essere organizzata. Di fatto, esistono anche alcune situazioni in cui la regionalizzazione Top-down si è interconnessa a quella Bottom-up attraverso un revival di identità regionali e locali indipendenti, che è stata rinforzata dall'incremento di valori post-materialistici e dalla ricerca di una sempre più autentica identità territoriale¹³⁸. La dispersione dell'autorità successiva agli anni '80, con l'istituzione della Politica di coesione, ha seguito la logica di Tipo 1 e non di Tipo 2. In questo contesto, la struttura generale è relativamente semplice: le scale territoriali, con poteri di governo nei paesi membri dell'UE, si attestano tra le tre e le sei. Inoltre, è avvenuto uno slittamento nel processo di *policy-making* dell'UE all'interno di quattro macrocategorie come: politica economica, politica socio-industriale, politica legale e costituzionale, relazioni internazionali. Nel 1950, la creazione ed implementazione di queste aree tematiche era compito esclusivo dagli Stati territoriali, mentre nel 2000 nessuna delle quattro categorie di interesse era esclusivamente nazionale¹³⁹.

Di fatto, Marks suggeriva che in alcune aree della politica come la Politica di coesione e le politiche ambientali, il meccanismo di gestione dell'UE non era più dominato dai governi nazionali, poiché gli attori subnazionali e sovranazionali erano divenuti di cruciale importanza. Inoltre, egli affermava che lo stesso processo decisionale non era più

¹³⁵ Le caratteristiche sistemiche della *governance* di Tipo 2: ampio numero di giurisdizioni, molti livelli giurisdizionali, sistema giurisdizionale flessibile.

¹³⁶ Hooghe Liesbet; Marks Gary; *Op. cit.*, pag. 6.

¹³⁷ Fin dal 1950 l'UE ha visto i maggiori cambiamenti in Francia, Italia, Spagna e Belgio. Le prime due hanno sperimentato riforme costituzionali parziali, rafforzate dai governi subnazionali e dalla creazione di parlamenti regionali ad elezione popolare. All'inizio degli anni '70 la Spagna, successivamente alla propria democratizzazione, ha intrapreso la creazione di un sistema politico federalista. Il Belgio si è trasformato da uno stato relativamente centralizzato, in un regime federale guidato principalmente da governi regionali. Infine, il Regno Unito ha visto una devoluzione della propria autorità verso Scozia e Galles, con l'istituzione di assemblee rappresentative delle regioni.

¹³⁸ Piattoni Simona, *Op. cit.*, pag. 765.

¹³⁹ Hooghe Liesbet; Marks Gary; *Op. cit.*, pag. 9.

caratterizzato da una netta divisione in due parti tra Stato e Istituzione europee. D'altra parte, vi era la difficoltà di affermare quale nuovo ordine politico si fosse sostituito a quello Stato-centrico. Pertanto, si teorizzò che le democrazie parlamentari, basate su comunità territoriali definite, facilitate dallo Stato, fossero meglio capaci di portare a termine soluzioni politiche efficaci. Di conseguenza, un primo dibattito ruotava attorno all'idea di regione, individuata come il livello più efficiente nel quale la produzione di beni e servizi potesse essere organizzata. Le regioni si supponeva fossero delle comunità autentiche e capaci di esprimere efficientemente i bisogni dei propri cittadini¹⁴⁰.

Tuttavia, l'evoluzione delle trattative sul bilancio dell'UE, così come molti altri temi inerenti alla programmazione comunitaria, ripropose con forza la centralità dello Stato, dimostrando che in teoria quest'ultimo era ancora capace di orchestrare l'integrazione europea nella direzione che meglio calzasse ai suoi interessi. Lo Stato dimostrò di essere altrettanto abile nel portare le autorità subnazionali a perseguire gli obiettivi dell'autorità centrale. Pertanto, l'affermazione che le regioni potessero rimpiazzarli come unità politica sulla quale l'Europa potesse creare le proprie basi fu ampiamente criticata. La fallacità sottostante a questa "ottima scala di governo", che fosse in grado di realizzare tutte le proposte e le funzioni richieste, fu che l'Europa delle Regioni si basava sulla natura fortemente politica, e di conseguenza contestabile, dei suoi progetti e non sull'intrinseca efficienza e ottimalità propria di ciascun livello di governo¹⁴¹.

Possiamo dire che la struttura dell'UE riesce a combinare al suo interno la *multilevel governance* di Tipo 1 e 2, poiché essa polarizza una vasta gamma di competenze politiche internazionalizzate che sono gestite da giurisdizioni numerose, coincidenti e funzionalmente specifiche. Tuttavia, anche se alcune caratteristiche dell'architettura UE sembrano coerenti con la *governance* di Tipo 2¹⁴², è sicuramente quella di Tipo 1 a dominare il processo decisionale comunitario¹⁴³. Basti pensare che più il numero di giocatori cresce, più diviene difficile punire i comportamenti poco virtuosi, i quali divengono estremamente importanti nel rispetto dei vincoli imposti dal bilancio

¹⁴⁰ Piattoni Simona, *Op. cit.*, pp. 766-767.

¹⁴¹ *Ivi*, pp. 767-768.

¹⁴² Ad esempio: giurisdizioni territoriali variabili, come risultato di deroghe ai Trattati; sistemi di *governance* separati in "Pilastrini" per le differenti aree politiche; il moltiplicarsi di agenzie indipendenti europee; la clausola della "flessibilità" del Trattato di Amsterdam, che specifica le condizioni all'interno delle quali un insieme di membri può impegnarsi nel raggiungimento di una maggior integrazione.

¹⁴³ Hooghe Liesbet; Marks Gary; *Op. cit.*, pag. 9.

dell'Unione e dai Fondi strutturali. Pertanto, l'assenza di un leviatano giuridico, o di norme compensative che possano indurre una parte sufficientemente consistente di attori a monitorare e punire chi imbrogia¹⁴⁴, un sistema come quello di Tipo 2 risulterebbe estremamente rischioso dal punto di vista politico ed economico. Per questo motivo, la *governance* di Tipo 1 riduce i costi di coordinamento, limitando il numero delle giurisdizioni e stabilendo obiettivi generici e polifunzionali, che abbiano confini territoriali non sovrapposti¹⁴⁵.

Chiaramente né la *governance* di Tipo 1 né quella di Tipo 2 risultano essere palesemente più efficienti, gli Stati membri hanno sperimentato diverse soluzioni, a seconda delle proprie tradizioni amministrative e sulla base dei valori prevalenti nel loro sistema politico e nelle loro società. Ad esempio, la soluzione federale tenta di capitalizzare le capacità di coordinamento delle amministrazioni territoriali che ambiscono ad internalizzare maggiori esternalità nella produzione e diffusione di servizi sociali e di sviluppo. D'altra parte, la soluzione funzionale è tentata soprattutto negli Stati fortemente unitari, laddove un'unica giurisdizione che punti ad un singolo obiettivo può esercitare più facilmente il controllo politico sul sistema e inoltre può frenare più autonomamente gli imperativi economici dettati dagli organismi sovranazionali¹⁴⁶. Pertanto, un modello che affermi il carattere multilivello dell'UE, come rinvigorente per gli attori sovranazionali e subnazionali e destabilizzante per gli attori nazionali, fallisce nello specificare quali attori, quale livello e in che modalità questi possono divenire significativi, dimostrando un carattere ancora difficilmente determinabile all'interno del processo politico dell'UE¹⁴⁷.

Recentemente Hooghe e Marks hanno tentato di costruire un approccio alla *governance* multilivello, in particolare quella di Tipo 1, basandosi sul fatto che le teorie di integrazione dovrebbero essere molto più attente al ruolo dell'opinione pubblica¹⁴⁸. Infatti, i cittadini possono identificarsi con una particolare comunità territoriale, se essa è rappresentata all'interno di una particolare giurisdizione. Il nazionalismo, che è una

¹⁴⁴ *Ivi*, pag. 12.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Piattoni Simona, *Op. cit.*, pag. 769.

¹⁴⁷ Blom-hansen Jens; "Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy", *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 n. 4, 2005, pag. 628.

¹⁴⁸ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 37.

variante di questo, ha in tal senso un immenso potere sulle riforme giurisdizionali. L'identità territoriale può cambiare, ma solitamente ciò avviene in decenni piuttosto che in anni, essa costituisce una forza fondamentale per la stabilità giurisdizionale¹⁴⁹. Pertanto, l'Unione deve comprendere che delle giurisdizioni stabili e durevoli possono intensificare l'identità territoriale, che a sua volta patrocina le strutture giurisdizionali stesse. L'UE sembra mostrare che le politiche che includano la partecipazione e i diritti dei cittadini europei siano completamente distaccate da qualunque senso di appartenenza alla Comunità, rendendole particolarmente difficili da sostenere e soggette ad effetti potenzialmente perversi. Di fatto, i tentativi fatti finora di trasformare la cittadinanza europea in uno *status* indipendente, capace di rimpiazzare la cittadinanza nazionale è risultato estremamente difficile da giustificare agli Stati membri¹⁵⁰.

In conclusione, possiamo dire che il livello comunitario si trova ad essere governato da una combinazione di processi decisionali intergovernativi e multilivello. Ad esempio, il modello multilivello è stato utilizzato soprattutto nello studio della Politica di coesione, in cui l'idea di base è che l'UE possa creare una rete politica strategica attraverso l'alterazione nella distribuzione delle risorse tra i membri¹⁵¹. Di conseguenza, il processo decisionale in uno specifico campo politico non può essere valutato indipendentemente dal livello generale di integrazione. Al contrario, il suo contenuto deve essere analizzato con attenzione al meta-livello costituito dal senso di appartenenza all'UE. Quest'ultimo non solo supera, ma determina anche il processo di *policy-making* nei differenti ambiti politici¹⁵².

In virtù di quanto emerso fino ad ora riguardo l'analisi dell'evoluzione del bilancio dell'Unione, la cui procedura consta una duplice prospettiva di efficienza e legittimità, risulta chiaro che la complessità istituzionale aumenta a seconda che la si articoli in una piuttosto che l'altra tra le modalità descritte sinora. La ripartizione ottimale delle risorse comunitarie è impossibile data la quantità di attori in campo. Data un'autorità politica forte in cima al processo, un Parlamento con limitati poteri di modifica e una stringente implementazione del processo, si è costretti ad una dimensione del bilancio ridotta ed un

¹⁴⁹ Hooghe Liesbet; Marks Gary; *Op. cit.*, pag. 15.

¹⁵⁰ Bellamy Richard; "Evaluating Union citizenship: belonging, rights and participation within the EU", *Citizenship Studies*, Vol. 12 n. 6, 2008, pag. 609.

¹⁵¹ Jens Blom-hansen; *Op. cit.*, pag. 628.

¹⁵² Enderlein Henrik; Lindner Johannes; Calvo-Gonzalez Oscar; Ritter Raymond; *Op. cit.*, pag. 8.

utilizzo ristretto del debito come modalità di finanziamento della spesa pubblica. In questo contesto, le possibilità di riforma del bilancio devono essere considerate esclusivamente nell'ambito di applicazione garantito dall'attuale livello integrazione politica¹⁵³.

2.4. Conclusioni

Gestire il bilancio dell'UE include una serie di scelte politiche e amministrative multilivello. Il contesto di perenne negoziazione tra Stati, per l'ottenimento della maggior percentuale possibile di risorse, ha oscurato spesso il discorso riguardo la qualità della gestione finanziaria. Di fatto, l'80% del bilancio comunitario è gestito, a nome della Commissione, dai paesi membri. Le due Rubriche di spesa storiche, la PAC e la Politica di coesione, hanno assunto ruoli centrali in periodi diversi, rispondendo alle esigenze della Comunità. Dagli anni '80 con l'ingresso di Spagna e Portogallo la Politica di coesione ha assunto un'importanza fondamentale nelle politiche economiche dell'Unione, le quali erano realizzate attraverso i Fondi strutturali. Quest'ultimi rimasero una parte consolidata dell'*acquis* comunitario fino all'attuale programmazione di bilancio. Infatti, l'aumento della diversità economica in seno all'UE, come conseguenza dell'allargamento più recente, suggerisce la presenza di un forte club di Coesione. Questo vanifica spesso i tentativi della Commissione di spostare il focus del bilancio verso beni pubblici europei, riducendo l'enfasi redistributiva che lo caratterizza.

Tuttavia, la forte base politica orientata al mantenimento dello *status quo* ha creato una discordanza tra priorità di spesa, come la PAC e la Politica di coesione, e politiche strategiche funzionali a nuovi problemi, come migrazioni e sicurezza, che l'UE deve affrontare¹⁵⁴. L'evoluzione del bilancio e dei Fondi strutturali ci permette di constatare come la Politica di coesione rappresenti uno dei pilastri fondamentali dell'architettura europea, in quanto ad essa spetta il compito cruciale di promuovere e garantire la coesione economica, territoriale e sociale su tutto il territorio europeo¹⁵⁵. Inoltre, le strutture

¹⁵³ *Ivi*, pp. 9-10.

¹⁵⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 241

¹⁵⁵ "STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI", pag. 35. Accesso effettuato il 17/11/2018, da: www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf

marcatamente territoriali di alcune dimensioni del *policy-making* europeo si dimostrano propense a divenire territorio di sperimentazione per teorie quali la *governance* multilivello.

Di fatto, il territorio non è soltanto uno spazio in cui qualunque tipo di attività, sociale ed economica, può teoricamente avvenire, ma è un luogo dotato di specifiche risorse naturali e carico di specifici bagagli culturali. La teoria economica ha postulato che molteplici attività produttive vengono strutturate in relazione a fattori endogeni, meglio definiti come vantaggi comparati, di una data area. Pertanto, così come i temi della politica possono essere affrontati attraverso una standardizzazione delle soluzioni, che si applicano in modo omogeneo attraverso i territori richiedendo il coinvolgimento diretto delle istituzioni centrali; d'altra parte, attraverso differenti regolazioni, indirizzabili a specifici territori e società, potrebbe raggiungersi lo stesso risultato. Per rispondere a ciò, nel capitolo successivo si strutturerà un'analisi della Politica di coesione attraverso le convinzioni scientifiche e le preferenze politiche prevalenti, così come sul meccanismo istauratosi tra molteplici attori pubblici e privati, per comprendere fino a che punto l'Unione europea possa promuovere il proprio processo di integrazione¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Piattoni Simona, *Op. cit.*, pp. 770-71.

3. LA POLITICA DI COESIONE

3.1. La nascita della Politica di coesione

Coesione è un termine vago e spesso non chiaramente definito, il quale nel contesto comunitario assume una valenza specifica. La Politica di coesione, la Politica strutturale e la Politica regionale sono termini che vengono talvolta confusi, sebbene abbiano tre differenti connotazioni. Infatti, le relazioni tra Fondi strutturali, Politica di coesione, Politica regionale e regionalismo toccano il problema di come l'UE si occupi anche di problematiche di identità regionale. In particolare, l'aspirazione a creare un'Europa delle regioni non è sempre stata condivisa dagli Stati membri ansiosi di mantenere la propria identità nazionale¹⁵⁷.

La Politica di coesione fa riferimento a quei principi che governano i Fondi strutturali europei (FS) e il Fondo di Coesione (FC). L'obiettivo di questa politica è principalmente quello di ridurre le differenze economiche e sociali tra le regioni europee, promuovendo crescita economica, possibilità di impiego e competitività. Quest'ultima vale circa 1/3 del bilancio totale comunitario ed è stata descritta come la più grande politica di sviluppo mondiale basata su un'unica struttura legale ed istituzionale. D'altra parte, la Politica regionale fa riferimento principalmente al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che ne costituì la base strategica durante gli anni '70. Infine, la Politica strutturale è composta dall'insieme di FESR ed altri Fondi, incluso il Fondo Sociale Europeo (FSE), nonché la Sezione Orientamento del Fondo Agricolo Europeo Garanzia e Orientamento (FEAOG), i quali furono esplicitamente accorpati dal Regolamento sui Fondi strutturali del 1988¹⁵⁸.

Già nel Preambolo del Trattato di Roma si affermava che gli Stati membri fossero:

*“SOLLECITI di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite.”*¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; “Policy-Making in the European Union”, capitolo a cura di Allen David, *OUP Oxford, 6th Edition*, 2010, pag. 249.

¹⁵⁸ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pp. 244-5.

¹⁵⁹ Trattato di Roma, Preambolo, pag. 11.

In virtù di ciò, il Trattato creò tre differenti strumenti che mirassero a ridurre le disparità regionali: il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Agricolo Europeo Orientamento e Garanzia (FEAOG) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI)¹⁶⁰. Il FSE, creato nel 1957 era normato dall'art. 123 del Trattato di Roma:

“Per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, è istituito [...] un Fondo sociale europeo che avrà il compito di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori”¹⁶¹.

Pertanto, possiamo vedere come il FSE promuova la possibilità di impiego attraverso la formazione professionale e il supporto all'occupazione negli Stati membri¹⁶². Mentre la sezione garanzia del FEAOG fu utilizzata per acquistare l'eccedenza di prodotti agricoli incoraggiando l'esportazione, la sezione Orientamento faceva riferimento ai fondi utilizzati per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori agricoli. Infine, la BEI venne utilizzata per finanziare progetti che sviluppassero le regioni più arretrate, molti dei quali provenienti da aree rurali come stabilito dall'art. 130 (a) del Trattato di Roma¹⁶³:

“La Banca europea per gli investimenti ha il compito di contribuire [...] allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità. A tal fine facilita [...] il finanziamento dei seguenti progetti in tutti i settori dell'economia:

a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate”¹⁶⁴

Di fatto, mentre le disparità economiche e sociali tra e all'interno degli Stati membri erano state comprese e rese significative attraverso la creazione della CEE, fino a che non entrarono a far parte dell'Unione Danimarca, Irlanda e Regno Unito, la Politica regionale non entrò effettivamente in vigore tramite la creazione del FESR. Quest'ultimo divenne una concessione fatta dalla Comunità al Regno Unito, il quale aveva bisogno di un elemento contrattuale oggettivo per vincere la riluttanza dell'opinione pubblica e del Parlamento riguardo i benefici dell'adesione alla Comunità Economica Europea,

¹⁶⁰ Dudek Carolyne Marie; “The History and Challenges of Cohesion Policies”, *Miami-Florida European Union Center of Excellence*, Vol. 14 n. 2, febbraio 2014, pp. 3-4.

¹⁶¹ Trattato di Roma, TITOLO III, Parte Terza, Capo 2, art. 123, pag. 102.

¹⁶² Aprnas Janis; “EU Region Policy”, *University of Latvia Press*, pag. 39.

¹⁶³ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 4

¹⁶⁴ Trattato di Roma, Parte Terza, Titolo IV, art. 130(a), pag. 107.

divenendo vincolante al momento della procedura di ingresso¹⁶⁵. Pertanto, le dimensioni iniziali del Fondo ammontavano a circa 1.3 miliardi di ECU¹⁶⁶ e sarebbero stati finanziati per metà dalla CEE e per metà dagli Stati membri le cui regioni fossero considerate eleggibili. Da questo momento in avanti la Politica di coesione è divenuta un elemento sempre più importante nella spesa del bilancio comunitario, valendo circa il 35,7% del totale per il QFP 2007-2013¹⁶⁷.

Il principio fondamentale della Politica di coesione sostiene che il mercato da solo non sia in grado di risolvere i problemi di sviluppo. Infatti, la logica che sottostà a quest'ultima non è soltanto quella di bilanciare la Politica concorrenziale, quanto piuttosto quella di essere una sorta di *side-payment* verso i paesi meno sviluppati al fine di aderire al Mercato Comune e più tardi all'Unione Monetaria Europea. Ciò risulta evidente data la sua natura che, differentemente da altre politiche comunitarie, non è settoriale ma territoriale¹⁶⁸.

Nella corsa verso l'istituzione del Programma per il Mercato Unico si poté osservare un crescente riconoscimento del pericolo che le regioni più deboli della Comunità risultassero dei perdenti netti a causa del processo di integrazione. Pertanto, nel riconoscimento di tale pericolo, i Regolamenti del 1988 permisero al DG Regio una maggior discrezionalità nello sfruttamento di risorse significativamente crescenti, le quali spostarono la bilancia del FESR dalla sua iniziale funzione compensativa verso una più profonda funzione di sviluppo regionale¹⁶⁹. Inoltre, l'ampliamento dell'Unione avvenuto nel 1986, con l'ingresso di Spagna e Portogallo, aggiunse due ulteriori Stati membri poveri, cambiando gli equilibri e le priorità di bilancio della CEE, di conseguenza lo sviluppo regionale divenne un'area di interesse politico di maggior rilevanza. Di fatto, Spagna e Portogallo avevano significative disparità economiche rispetto al resto dell'Unione, ma nel corso degli anni furono in grado di garantirsi influenza nelle decisioni della Commissione al fine di promuovere finanziamenti per la Politica di coesione.

¹⁶⁵ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 245

¹⁶⁶ Acronimo di *European Currency Unit*, nasce come unità di conto che armonizzasse le varie valute dei membri che contribuivano al bilancio della Comunità.

¹⁶⁷ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 3

¹⁶⁸ *Ivi*, pp. 3-4.

¹⁶⁹ Theilmann Eiko R.; "The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives are a Mixed Blessing", *Regional and Federal Studies*, Vol. 12 n. 1, 2002, pag. 45.

Pertanto, a quest'ultima fu fornita una solida base legale dopo la ratifica dell'Atto Unico Europeo, siglato successivamente all'ampliamento iberico¹⁷⁰.

Per riassumere, possiamo vedere come, nella continua evoluzione della CEE, il bilancio, sviluppandosi nelle varie Rubriche di spesa, rese necessaria l'elaborazione di politiche specifiche indirizzate verso alcuni Stati membri, primo tra tutti il Regno Unito. Infatti, negli anni '70 i Fondi regionali assistevano gli Stati membri utilizzando un sistema di quote, piuttosto che un sistema informato basato su valutazioni comparative aventi un peso specifico a seconda dei bisogni dei vari contesti regionali. Attraverso questo periodo, sia le principali decisioni riguardo le prospettive finanziarie, sia l'accordo redistributivo riguardo i vari obiettivi della coesione dipendevano da trattative ad Alto livello tra i membri dei governi, ossia un processo di tipo intergovernativo. Negli anni '80 tale logica rimase significativa, sebbene accompagnata da una serie di mosse che imponevano quanto meno una parvenza di razionalità economica sviluppata attraverso una serie di principi¹⁷¹.

3.2. Le Riforme del periodo 1988-93

Nel 1988, successivamente all'introduzione dell'AUE emerse una riforma significativa della Politica regionale e dei suoi principali elementi di bilancio. Pertanto, il FESR e gli altri strumenti propri dei Fondi strutturali vennero integrati all'interno della Politica di coesione in una struttura sovranazionale più coerente. Ad ogni paese membro sarebbe stata affidata una quota decisa dai governi nazionali e non dai criteri della Commissione. Inoltre, ciascun governo avrebbe potuto richiedere la propria quota, sebbene ciò significasse che le regioni relativamente più ricche e sane avrebbero ricevuto più fondi a spese delle regioni più povere di tutti i paesi membri. In questo modo, le risorse venivano spartite verso circa il 40% della popolazione europea, piuttosto che aiutare nello specifico le zone che necessitavano maggiore assistenza. In questa fase il processo della Politica regionale era caratterizzato da un virtuale esempio di intergovernativismo. La reticenza degli Stati verso una regolamentazione sovranazionale divenne un importante barometro

¹⁷⁰ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 4.

¹⁷¹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 234.

per misurare la forza relativa degli attori sovranazionali, nazionali e subnazionali ne contesto comunitario¹⁷².

Nel 1988 vengono approvati cinque Obiettivi prioritari:

- Obiettivo 1: Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (Regioni con PIL inferiore al 75% della media comunitaria);
- Obiettivo 2: Riconvertire le regioni gravemente colpite dal declino industriale;
- Obiettivo 3: Lottare contro la disoccupazione di lunga durata;
- Obiettivo 4: Facilitare l'inserimento professionale dei giovani;
- Obiettivo 5: a) Accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie, b) Promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

I fondi erogati in questo periodo, nell'ambito dell'Obiettivo 1, interessano il 25% della popolazione comunitaria, pari a 86,2 milioni di abitanti, per un ammontare complessivo di circa 43,8 miliardi di ECU, il 64% della dotazione totale. I principali beneficiari sono la Spagna, con una dotazione di 10,2 miliardi di ECU, seguita dall'Italia a cui spettano 8,2 miliardi di ECU. Il 16,6% della popolazione comunitaria, circa 57,3 milioni di abitanti, vive nelle regioni all'interno dell'Obiettivo 2, cui è assegnata una dotazione finanziaria di 6,1 miliardi di ECU, il 9% della dotazione complessiva, stanziati a titolo di FESR e FSE. Infine, una dotazione di 6,3 miliardi di ECU (9,2% del totale di bilancio) è destinata all'Obiettivo 5, di cui i principali beneficiari sono Francia, Germania e Italia. Nell'ambito dell'Obiettivo 5a gli interventi non prevedono alcuna concentrazione geografica, mentre le azioni dell'Obiettivo 5b riguardano in via prioritaria le aree rurali¹⁷³.

Come abbiamo visto, la Politica di coesione si riferisce ad un'ampia gamma di strumenti finanziari che hanno l'obiettivo di ridurre le disparità economico sociali nell'Unione. Questa ottenne una base legale per la prima volta nel 1987 attraverso l'Atto Unico Europeo (AUE), la seguente riforma dei Fondi strutturali del 1989 portò il FESR, il FSE e la sezione orientamento del FEAOG all'interno di una struttura unitaria con il conseguente raddoppiamento del bilancio UE nel 1993. Anche se le caratteristiche più

¹⁷² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 246.

¹⁷³ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pp.10-12.

importanti rimasero invariate, il sistema politico riformato aveva un focus importante sulle regioni, il che richiese la creazione di un sistema di classificazione delle unità territoriali al di sotto del livello nazionale. Pertanto, Eurostat attraverso l'adozione del sistema NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), fornì una categorizzazione gerarchica su diversi livelli riguardo la segmentazione territoriale all'interno della Comunità¹⁷⁴.

La gestione dei Fondi strutturali in questo periodo è disciplinata da un corpo di cinque Regolamenti, tra cui il Regolamento sul coordinamento degli interventi¹⁷⁵ stabilisce gli obiettivi e i principi della riforma, il Regolamento recante le disposizioni di applicazione¹⁷⁶ definisce i campi e il contenuto dei piani dei QCS, nonché i pagamenti e il sistema di controllo finanziario. Infine, i tre Regolamenti recanti le disposizioni di applicazione¹⁷⁷ per il FESR, il FSE ed il FEAOG, sezione orientamento, dettagliano il contenuto della programmazione ed i criteri di ammissibilità e assistenza tecnica¹⁷⁸.

La riforma del 1988 ha introdotto una serie di principi che continuano a rappresentare tuttora un vero e proprio “manuale d'uso” della Politica di coesione¹⁷⁹. Tale riforma conteneva importanti revisioni politiche, tra cui il chiarimento del Principio di addizionalità. Il quale fu creato per preservare l'integrità delle politiche europee prevenendo i tentativi dei governi membri di ridurre la propria spesa nazionale dall'ammontare ottenuto tramite Fondi strutturali. Sin dall'inizio i problemi principali della Commissione riguardavano il fatto che l'Addizionalità è complessa da verificare dati i metodi variabili e i differenti livelli di trasparenza nel modo in cui gli Stati gestiscono e certificano le loro spese¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Bache Ian; “Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10 n. 1, 10 Maggio 2010, pag. 10

¹⁷⁵ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 185 del 15.7. 1988.

¹⁷⁶ Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 374 del 19.12.1988.

¹⁷⁷ Regolamenti (CEE) nn. 4254/88 e 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 374 del 19.12.1988.

¹⁷⁸ Inforegio; “La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa”, *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pp. 12-13.

¹⁷⁹ *Ivi*, pag. 10

¹⁸⁰ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 239

Il chiarimento del principio di Addizionalità fu accompagnato da tre nuovi principi: Concentrazione, Partenariato e Programmazione. Il principio della Concentrazione tenta di assicurare che il denaro derivante dai FS sia concentrato in quelle aree che necessitano maggiormente di assistenza finanziaria¹⁸¹. Inoltre, il livello di concentrazione sarebbe stato aumentato attraverso la riduzione della percentuale di popolazione eleggibile per i FS¹⁸². Il principio della Programmazione, in cui gli Stati membri e la Commissione garantiscono coordinamento e assenza di duplicazione delle disponibilità economiche all'interno degli strumenti finanziari¹⁸³. Tale principio avrebbe richiesto alle regioni di sviluppare Quadri Strategici Pluriennali al fine di assicurare la coerenza tra i vari progetti¹⁸⁴, poiché i programmi erano stabiliti principalmente (90%) dagli Stati membri, mentre il restante 10% era lasciato ad iniziative comunitarie¹⁸⁵.

Il terzo principio implementato fu quello del Partenariato. La Commissione ha insistito molto sin dal 1988 affinché le decisioni riguardo l'implementazione dei Programmi Operativi fossero raggiunte in partenariato tra la Commissione, gli Stati, le regioni e altri organi pubblici e organizzazioni non governative. Coloro che sostengono la prospettiva della *multilevel governance* a livello europeo pongono forte enfasi su tale struttura di accordi, affermando che un obiettivo cardine dei Fondi strutturali fosse una politica fatta per le regioni dalle regioni. In questo modo, si sarebbe incoraggiata non soltanto una regionalizzazione amministrativa, ma anche una di tipo politico¹⁸⁶. Tuttavia, è importante tener conto del fatto che il principio di Partenariato non è indipendente da quello della Programmazione, ma si tratta di un principio trasversale che si applica in differenti fasi del processo di *policy-making*. Di fatto, bisogna considerare anche il ruolo chiave di Commissione e Stati membri nella creazione e modulazione dei programmi afferenti ai Fondi strutturali¹⁸⁷.

¹⁸¹ Thielmann Eiko R.; *Op. cit.*, pag. 46.

¹⁸² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 239.

¹⁸³ Aprans Janis; *Op. cit.*, pag. 37

¹⁸⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 247.

¹⁸⁵ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 239.

¹⁸⁶ *Ivi*, pp.240-41

¹⁸⁷ Bachtler John; Mendez Carlos; "Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds", *JCMS*, Vol. 45. N. 3, 2007, pag. 540.

Per la prima volta nel 1988, i Regolamenti riconoscevano ufficialmente il ruolo non soltanto sovranazionale, ma anche subnazionale degli attori all'interno del principio di Partenariato. Inoltre, come si vedrà più avanti, la riforma dei FS nel 1993 porterà la competenza di tale principio ad essere estesa alle relazioni tra i differenti livelli di governo, includendo il processo di *policy-making* regionale e la propagazione di tali implicazioni anche a partner sociali ed economici all'interno del processo politico comunitario. Come già visto in precedenza, l'incremento sostanziale dei Fondi nel post-1988 potrebbe essere visto come una sorta di *side-payment* da parte dei contributori netti al fine di assicurarsi il supporto degli Stati membri più poveri nel completamento del Mercato Unico. Tuttavia, come Marks afferma "determinare le dimensioni del bilancio non significa determinare il modo in cui esso viene speso. Mentre le decisioni di bilancio sono rimaste ampiamente un affare di natura intergovernativa, il domino dei governi centrali nelle aree di designazione ed esecuzione dei fondi è chiaramente diminuito sin dai primi anni '80"¹⁸⁸.

Il ruolo crescente della Commissione riguardo la designazione delle aree eleggibili per gli aiuti regionali fu molto complesso da accettare da parte dei governi nazionali. Essi asserivano che la loro principale preoccupazione riguardasse le disparità nazionali e non europee, contestando l'esistenza di un importante collegamento tra le aree assistite e la conseguente distorsione della Politica concorrenziale. Questo elemento diviene quindi un'ulteriore prova a sostegno della tesi secondo cui l'evoluzione del *policy-making* nella gestione dei FS, ed in particolare nello sviluppo del principio di Partenariato, fosse indirizzata a portare la politica regionale europea da una logica intergovernativa ad una multilivello¹⁸⁹. Tuttavia, è necessario ricordare che nel periodo compreso tra il 1988-93, la gestione dei Fondi era ancora fortemente decentralizzata con programmazioni che venivano implementate non dai servizi della Commissione, ma dalle amministrazioni degli Stati membri¹⁹⁰.

Il Pacchetto Delors I aveva raddoppiato l'ammontare dei FS tra il 1989 e il 1993 al fine di aiutare le regioni più povere che non potevano godere dei medesimi benefici di quelle più sviluppate. Con l'istituzione del Principio di partenariato si promosse la partecipazione delle autorità locali nell'adozione ed implementazione delle politiche

¹⁸⁸ Thielmann Eiko R.; *Op. cit.*, pp. 48-49.

¹⁸⁹ *Ivi*, pp. 50-55.

¹⁹⁰ Aprans Janis; *Op. cit.*, pag. 37.

regionali, le quali erano rese efficaci attraverso il cofinanziamento comunitario. Inoltre, la Commissione sperava di ridurre la dipendenza dalle risorse nazionali permettendo agli attori regionali maggior discrezionalità. Di fatto, la Commissione non agiva come un attore unitario, piuttosto come un piccolo gruppo sostenuto dal presidente Jacques Delors, che creò la base per una riforma che massimizzasse gli input subnazionali all'interno di programmi strutturali. Quest'ultimi avrebbero semplificato la creazione di relazioni solide tra le autorità locali e regionali con quelle comunitarie. Tuttavia, già durante questa prima fase programmatica risultò evidente il tentativo da parte delle amministrazioni centrali di istituire dei vincoli che inibissero la capacità dei governi regionali di acquisire maggiore autonomia¹⁹¹.

Il timore degli Stati membri è giustificato in quanto i FS teoricamente possono avere un ruolo centrale nel processo di decentralizzazione. Il modello della *governance* multilivello suggerisce che i FS implicino una simultanea decentralizzazione del potere a livello subnazionale, esautorando di fatto la figura del governo centrale. Il sistema del Partenariato così stabilito permetteva un contatto diretto tra gli attori subnazionali e quelli sovranazionali, consentendo ai primi di definire la propria autonomia e portare avanti il processo di decentralizzazione. Il rafforzamento delle regioni attraverso questo meccanismo può creare tensioni riguardanti l'identità nazionale e regionale contrarie al processo d'integrazione comunitario. D'altra parte, il Principio di partenariato, così strutturato, non tiene in considerazione la distribuzione delle competenze tra governi regionali e nazionali, così come del differente peso politico delle regioni all'interno degli Stati. Pertanto, anche se tale principio avesse l'ottimistico obiettivo di rinforzare il processo decisionale locale, si trova ad essere dipendente dalla struttura istituzionale dello Stato¹⁹². A sostegno di tale affermazione Hooghe ci mostra che l'influenza degli attori subnazionali, in tutti i paesi coinvolti dai programmi della Politica di coesione, è molto forte durante le fasi di implementazione e monitoraggio, per poi ridursi nella fase di pianificazione e designazione delle politiche, ed è molto meno influente nelle negoziazioni con la Commissione¹⁹³.

¹⁹¹ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 5

¹⁹² *Ivi*, pp. 5-6

¹⁹³ Directorate General for Internal Policies: Policy Department B Structural and Cohesion Policies; "An assessment of Multi-level governance in cohesion policy 2007-2013", *Parlamento Europeo*, Vol. 1-Study, 2014, pag. 11.

In conclusione, dal 1988 in avanti il processo di implementazione della spesa per i Fondi strutturali fornì alcuni indizi che indicano una sfida al potere dei governi centrali degli Stati membri, aprendo una prospettiva tangibile riguardo lo slittamento verso il processo proprio della *multilevel governance*. Quest'ultima diviene uno strumento utile nella comprensione delle modalità di spesa dei FS all'interno di uno specifico Stato membro, in cui attraverso l'imposizione di alcuni principi operativi e il rafforzamento degli attori subnazionali, la Commissione fu in grado di usare la spesa per i FS al fine di stabilire un distintivo e condiviso approccio comunitario verso la Politica di coesione¹⁹⁴. Inoltre, le tre forme di supporto rappresentate da FESR, FSE e FEAOG sezione orientamento risultano essere chiaramente indirizzate a differenti tipologie di regione. Una categoria delle quali è definibile come tipica delle regioni all'interno dell'Obiettivo 1, tali regioni possedevano tuttavia alcune caratteristiche per rientrare anche negli Obiettivi 2 e 5(b). Questo dimostra che la connessione tra i criteri ufficiali e il reale metodo di distribuzione delle risorse risulta essere coerente¹⁹⁵.

3.3. Le riforme del periodo 1994-1999

Le riforme della Politica di coesione nel periodo compreso tra il 1994-1999 si aprirono con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993. In tale contesto gli emendamenti ebbero una portata tale da condizionare livelli e strutture molteplici del contesto comunitario. La riforma incluse la creazione dell'Unione Monetaria Europea, l'introduzione del Fondo di coesione, l'introduzione del Principio di sussidiarietà e la creazione di un'ulteriore istituzione nel contesto unionale, il Comitato delle Regioni. Infine, furono gettate le basi per l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995¹⁹⁶.

I principi stabiliti nel 1988 furono mantenuti, sebbene furono fatti alcuni aggiustamenti, tra cui il più significativo fu quello relativo al Principio di addizionalità. Il Consiglio stabilì che:

¹⁹⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 235.

¹⁹⁵ Cappelen Aadne; Castellacci Fulvio; Fagerberg Jan; Verspagen Bart; "The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union", *JCMS*, Vol. 41 n. 4, 2003, pag. 630.

¹⁹⁶ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag. 14.

“[...] Al momento dell'elaborazione e dell'applicazione dei quadri comunitari di sostegno, la Commissione e lo Stato membro interessato vigilano a che quest'ultimo mantenga, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente, tenendo conto peraltro delle condizioni macroeconomiche in cui si effettuano i finanziamenti, nonché di talune situazioni economiche specifiche, cioè la privatizzazione, il livello straordinario dello sforzo pubblico a finalità strutturale durante il precedente periodo di programmazione e le evoluzioni congiunturali nazionali.”^{197, 198}

Per quanto riguarda l'introduzione del Principio di sussidiarietà, si tratta di un principio fondamentale dell'UE, il quale insiste molto sul fatto che le decisioni debbano venir prese partendo dal livello più basso praticabile. Ciò fornì una giustificazione alla Commissione nel continuo processo di promozione della *governance* multilivello incentivando il rafforzamento delle relazioni con gli attori subnazionali¹⁹⁹. L'importanza del Principio di sussidiarietà viene sancita anche dal Preambolo del Trattato di Maastricht, nel quale gli Stati membri affermano di essere:

“[...] DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà [...]”²⁰⁰.

Il Trattato di Maastricht ha creato anche il Comitato delle Regioni²⁰¹, attraverso un corpus normativo vengono regolati una serie di rappresentanti locali e regionali, che possono consultarsi con la Commissione riguardo lo stanziamento dei Fondi strutturali e la loro implementazione, così come altre misure di competenza regionale²⁰². Nel corso delle varie programmazioni finanziarie questa istituzione diverrà sempre più importante fino a creare delle vere e proprie lobby nel contesto comunitario.

¹⁹⁷ Council Regulation 2082/93 TITOLO III, art.9. Comm. 2.

¹⁹⁸ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 249

¹⁹⁹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 241.

²⁰⁰ Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01), Preambolo, pag. 2.

²⁰¹ Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01), TITOLO II “DISPOSIZIONI CHE MODIFICANO IL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA PER CREARE LA COMUNITÀ EUROPEA”, Art. 4 Comm. 2.

²⁰² Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 9

Il Fondo di coesione fu accordato all'interno del Trattato di Maastricht²⁰³, divenendo uno dei principali strumenti della politica regionale comunitaria. Quest'ultimo fu indirizzato verso quegli stati membri il cui PIL era inferiore al 90% della media UE, ma senza una connotazione territoriale specifica. L'obiettivo del Fondo era quello di ridurre le disuguaglianze economiche e sociali tra Stati membri e regioni. Inizialmente fu concepito con l'obiettivo di finanziare principalmente grandi progetti infrastrutturali nel campo della protezione ambientale e dei trasporti. Tutt'oggi questo fondo supporta progetti per efficientare consumo energetico e trasporto pubblico²⁰⁴.

Nel cosiddetto *Pacchetto Delors II*²⁰⁵, presentato 4 giorni dopo il Trattato di Maastricht, i Fondi strutturali ottennero approssimativamente 153 miliardi di ECU, il 68% dei quali per gli Stati membri e le regioni più povere, mentre al nuovo Fondo di coesione vennero assegnati 15 miliardi di ECU. Nel luglio del 1993 venne approvato dal Consiglio il Regolamento²⁰⁶ sui Fondi strutturali presentato dalla Commissione, mentre il Regolamento del Fondo di coesione²⁰⁷ fu approvato nel 1994. Tale Fondo costituì un'eccezione rispetto agli altri potendo finanziare fino all'85% dei costi necessari alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali. In questo periodo di programmazione i paesi ammissibili a fruire degli aiuti del Fondo erano: Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna²⁰⁸.

La riforma del 1993 lasciò gli Obiettivi pressoché invariati rispetto alla programmazione precedente. L'unica eccezione era costituita dall'Obiettivo 6, entrato in vigore dal 1° gennaio 1995, che può considerarsi una sorta di *side-payment* fatto dall'Unione a Finlandia e Svezia per l'ingresso nel Mercato Unico.

Gli obiettivi della Programmazione 1994-99:

- Obiettivo 1: Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (regioni con PIL inferiore al 75% della media comunitaria);

²⁰³ Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01), TITOLO XIV "COESIONE ECONOMICA E SOCIALE", Art. 130D.

²⁰⁴ Aprans Janis; *Op. cit.*, pp.39-40

²⁰⁵ Dall'Atto Unico al dopo Maastricht: "I mezzi per realizzare le nostre ambizioni", COM (92) 2000 def., Bruxelles, 11 febbraio 1992.

²⁰⁶ Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 193 del 31 luglio 1993.

²⁰⁷ Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 130 del 25 maggio 1994.

²⁰⁸ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pp. 14-15

- Obiettivo 2: Riconvertire le regioni o parte delle regioni gravemente colpite da declino industriale;
- Obiettivo 3: lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e delle persone minacciate da esclusione del mercato del lavoro, nonché promuovere le pari opportunità sul mercato del lavoro tra uomini e donne;
- Obiettivo 4: Agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione;
- Obiettivo 5: Promuovere lo sviluppo rurale a) accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie nell'ambito della riforma della politica agricola comune e promuovendo la modernizzazione e l'adeguamento strutturale del settore pesca, b) agevolando lo sviluppo strutturale delle regioni a bassissima densità di popolazione (dal 1° gennaio 1995)²⁰⁹.

Durante questo periodo i fondi erogati a titolo del FESR, del FSE e del FEAOG nell'ambito dell'Obiettivo 1 interessano il 24,6% della popolazione comunitaria (97,7 milioni di persone), per un ammontare di 94 miliardi di ECU, con 14,45 miliardi destinati al Fondo di coesione. Il 16,3% della popolazione comunitaria, pari a 60,6 milioni di abitanti, viveva nelle zone coperte dall'Obiettivo 2 e constava una dotazione di 9,4 miliardi di ECU (10,6% della dotazione di bilancio). Gli Obiettivi 3 e 4 fruivano di uno stanziamento complessivo di 15,2 miliardi di ECU (9,1% del bilancio). La dotazione finanziaria per l'Obiettivo 5 era pari a 13 miliardi di ECU, rappresentando il 7,8% del totale, promuoveva attività economiche nel settore della pesca e nei territori rurali. Nell'ambito del nuovo Obiettivo 6, Svezia e Finlandia poterono contare su 697 milioni di ECU, corrispondenti allo 0,4% del totale²¹⁰. Pertanto, il bilancio totale dei Fondi strutturali e di coesione ammontava a 168 miliardi di ECU, pari a circa 1/3 del bilancio totale e allo 0,4% del PIL comunitario. Del totale descritto, circa il 68% era destinato alle regioni eleggibili all'interno dell'Obiettivo 1, i cui principali beneficiari durante questo ciclo di programmazione erano Spagna (42,4 miliardi di ECU), Germania (21,8 miliardi

²⁰⁹ *Ivi*, pag. 15

²¹⁰ *Ivi*, pag. 16.

di ECU), Italia (21,7 miliardi di ECU), Portogallo (18,2 miliardi di ECU), Grecia (17,7 miliardi di ECU) e Francia (14,9 miliardi di ECU)²¹¹.

Come è possibile notare, all'interno della programmazione finanziaria 1994-99, fu estesa la portata dell'Obiettivo 1, inoltre fu ribadito il controllo degli Stati membri sulla selezione delle regioni eleggibili all'interno degli Obiettivi 2 e 5(b). Tuttavia, è importante evidenziare che la Commissione mantenne la discrezionalità per l'apertura di un arbitrato definitivo nel tentativo di contenere le coperture totali garantite dai Fondi²¹². Infine, fu introdotto un nuovo Obiettivo 4 ed alcuni strumenti per il sostegno alla pesca²¹³.

Un'altra componente fondamentale delle riforme del 1993 fu l'aumento della Trasparenza, di fatto la dispersione amministrativa che tuttora avviene in seno all'UE crea la possibilità di utilizzo fraudolento nella spesa dei fondi comunitari. Un tale utilizzo dei fondi si pone in completa antitesi con il Principio di partenariato istituito nella precedente programmazione. In riferimento all'uso fraudolento dei fondi, la Corte dei Conti europea ha fornito alcuni dettagli riguardo ciò che può accadere durante l'implementazione degli stessi²¹⁴:

*“Il fatto di affidare la gestione di progetti ad organismi per i quali tale compito non costituisce un'attività primaria e le cui strutture amministrative non sono sempre appropriate all'attuazione, alla sorveglianza e al controllo delle azioni, rende necessaria l'adozione di norme di gestione chiare e precise e di meccanismi di controllo adeguati. I controlli della Corte hanno rivelato che i mezzi tecnici e giuridici posti in atto dalla Commissione non garantiscono il controllo dei flussi finanziari e non consentono una presentazione chiara dei dati contabili. Questa situazione rende difficile, se non impossibile, la gestione efficace, la sorveglianza, dei cofinanziamenti regionali o locali, il controllo globale dei dati finanziari presentati a sostegno delle domande di pagamenti intermedi o di saldo e non consente di garantire la qualità dei risultati.”*²¹⁵.

²¹¹ *Ivi*, pag. 17.

²¹² Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; “Conditioning and Fine-tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU’s Competition and Cohesion Policies”, *JCMS*, Vol. 44 n. 3, 2006, pag. 589.

²¹³ Aprans Janis; *Op. cit.*, pag.24.

²¹⁴ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 10.

²¹⁵ GU L C340, 12 novembre 1996, Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1995, (96/C 340/01), pag. 140.

Gli Stati sono responsabili per le compensazioni in caso di utilizzo fraudolento dei Fondi strutturali, dimostrando che esistono delle misure che operano come deterrenti all'utilizzo improprio dei Fondi. Di conseguenza, non sorprende che, a tutt'oggi, gli Stati non riportino o che realizzino dei controlli efficaci al fine di evitare le frodi. Inoltre, i governi nazionali tentano di ottenere la maggior quota di finanziamento possibile per i loro cittadini e ciò può portare alla produzione di relazioni false, o illecite per l'ottenimento dei Fondi. Ad esempio, in Germania e UK si ha il maggior numero di irregolarità riportate, ciò non avviene perché essi hanno la maggior incidenza nell'utilizzo scorretto dei fondi, ma perché hanno il maggior interesse nel contrastare le frodi. In questo modo, un tale idealismo diviene vincolante nella loro organizzazione giuridica²¹⁶.

Un numero significativo di occorrenze fraudolente ha luogo a livello subnazionale. Secondo il Rapporto *Fiscal de Salamanca's*, portato avanti nel 1992, gli ufficiali spagnoli permisero l'utilizzo fraudolento di alcuni fondi. Ad esempio, seguendo le clausole dell'UE, gli agricoltori e i proprietari di bestiame nelle aree rurali dovrebbero ottenere un accreditamento appropriato per ricevere i fondi comunitari. Tuttavia, alcune piccole municipalità, o i funzionari di quest'ultime sono incaricati di approvare tale accreditamento per lo stanziamento dei fondi, fornendo la documentazione necessaria precedentemente richiesta ai beneficiari. In pratica, accadde che gli ufficiali preposti al controllo non scrutinavano con scrupolosità i requisiti necessari agli accreditati. Pertanto, gli agricoltori compresero rapidamente come aggirare le leggi UE, acquisendo familiarità con l'utilizzo improprio dei fondi²¹⁷.

In Conclusione, anche questo ciclo di programmazione finanziaria fu dominato da un approccio redistributivo: il metodo di distribuzione dei fondi concentra più di 2/3 dei finanziamenti nelle regioni più povere, le quali comprendono circa un quarto della popolazione europea complessiva, ma meno del 20% del PIL. Tuttavia, tali finanziamenti furono accompagnati da assistenza e aumento delle competenze e dei capitali fisici per elevarne la concorrenzialità. Nei tre paesi storici beneficiari della Politica di coesione il PIL pro capite, espresso secondo lo standard del potere di acquisto, è cresciuto sino all'81% della media europea nel 2001. D'altra parte, l'Irlanda ha visto il suo PIL pro

²¹⁶ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 10.

²¹⁷ *Ivi*, pag. 11.

capite raddoppiare, nello stesso periodo, dal 64% nel 1988 (lo stesso livello della Calabria) al 117% nel 2001. Tra il 1988 e il 2001, il PIL pro capite nelle regioni all'interno dell'Obiettivo 1 si è ridotto di circa 1/6, crescendo dal 63 al 70% della media dell'UE-15. In termini di convergenza, studi recenti mostrano che le regioni all'interno dell'Obiettivo 1 sono converse più rapidamente rispetto al resto d'Europa, con un grande recupero avvenuto tra il 1994 e il 2001²¹⁸.

3.4. Le riforme del periodo 2000-2006

Nel luglio del 1997, la Commissione europea presentò la comunicazione Agenda 2000²¹⁹, in cui si proponeva una maggior semplificazione della progettazione e delle procedure di attuazione della Politica di coesione, unitamente ai preparativi in vista dell'allargamento del 2004 e del 2007. Tale documento tracciava le grandi prospettive di sviluppo dell'UE e le relative politiche, le problematiche orizzontali poste dall'ampliamento dell'Unione e il profilo futuro del QFP 2000-2006²²⁰. La sfida era duplice: innanzitutto si rese necessario assicurare accordi con gli Stati membri per una riduzione della quantità di Fondi ricevuta, che avrebbe facilitato l'accesso dei nuovi membri. Inoltre, dovevano essere adottate delle misure atte allo sviluppo delle capacità nei nuovi Stati membri, in modo tale da permettergli di assorbire la maggior parte dei Fondi. La seconda sfida consisteva nella creazione di strumenti speciali per i nuovi membri, primo tra tutti lo Strumento per le Politiche strutturali di preadesione (ISPA)²²¹ ²²².

²¹⁸ Mairate Andrea; "The 'added value' of European Union Cohesion policy", *Regional Studies*, Vol. 40 n. 2, 2006, pag. 169

²¹⁹ Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia, Comunicazione della Commissione europea, COM (97) 2000 del 16 luglio 1997.

²²⁰ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag. 18.

²²¹ Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999. All'art.1, Comm. 1 e 2: "L'ISPA fornisce assistenza allo scopo di contribuire a preparare all'adesione all'Unione europea nell'ambito della coesione economica e sociale, per quanto riguarda le politiche dell'ambiente e dei trasporti, conformemente alle disposizioni del presente regolamento, i seguenti paesi candidati: Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia"; "L'assistenza comunitaria erogata dall'ISPA contribuisce al conseguimento degli obiettivi stabiliti nei partenariati per l'adesione per ciascun paese beneficiario e alla realizzazione dei corrispondenti programmi nazionali per il miglioramento dell'ambiente e delle reti di infrastrutture nel settore dei trasporti".

²²² Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 248

Nel documento Agenda 2000, la Commissione proponeva le modalità di sviluppo del terzo QFP affermando che la struttura totale dei Fondi, sia nell'UE-15 che nell'UE-25, sarebbe stata congelata al 0,46% del PIL comunitario²²³. Nel 1998, le aree di designazione e le linee guida per gli aiuti regionali²²⁴ rappresentavano una nuova direzione politica, quest'ultime introdussero dei massimali generali sulla copertura di popolazione eleggibile e dei criteri relativamente chiari nella selezione delle aree di intervento²²⁵. Pertanto, la Commissione proponeva²²⁶, con riferimento alla copertura territoriale delle aree finanziate, che la percentuale di popolazione all'interno dei nuovi Obiettivi 1 e 2 dovesse essere ridotta dal 51% al 40-35% del totale²²⁷. Inoltre, affermava che i criteri di designazione formale per l'Obiettivo 1 dovessero essere applicati in maniera più selettiva, portando ad una riduzione della copertura verso circa il 24% della popolazione e lasciando il restante 16% alle coperture dell'Obiettivo 2²²⁸.

Sebbene la ridotta copertura di popolazione sembrò aver creato maggiori pressioni all'adattamento, il fatto che gli Stati membri avessero la possibilità di negoziare i dettagli dei Regolamenti, mitigò l'impatto dei tagli proposti. Tre aspetti risultarono particolarmente importanti: innanzitutto la Commissione accettò che potessero esserci delle lunghe disposizioni transitorie definite *Phasing-out*, fino alla fine del 2005, per quelle aree che avevano perso lo status di regioni eleggibili. In secondo luogo, il metodo di finanziamento della ridotta quota di popolazione eleggibile per ciascun paese all'interno dell'Obiettivo 2, si basava sulla premessa di tagli che sarebbero stati equamente distribuiti²²⁹. Infine, le limitazioni nelle aree eleggibili all'interno della percentuale di popolazione pattuita non furono implementate severamente nella pratica²³⁰.

Tuttavia, le nuove regole nella determinazione degli aiuti nelle regioni coperte dall'Obiettivo 2 e la proposta di criteri di eleggibilità più stringenti per l'Obiettivo 1, significò per molte regioni, che avevano ricevuto finanziamenti tra il 1988 e il 1999, di

²²³ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 235.

²²⁴ Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n C 74, del 10 marzo 1998.

²²⁵ Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; *Op. cit.*, pag. 590.

²²⁶ COM (97) 2000 final, 15 luglio 1997.

²²⁷ Thielmann Eiko R.; *Op. cit.*, pag. 51

²²⁸ Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; *Op. cit.*, pag. 589

²²⁹ A tal fine, la copertura finanziaria dell'Obiettivo 2 nei nuovi stati membri era inferiore di circa 2/3 rispetto ai precedenti finanziamenti nell'UE-15.

²³⁰ Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; *Op. cit.*, pag. 590.

non poter essere più considerate eleggibili fino al 2006. Nonostante la questione fosse stata risolta in parte attraverso il procedimento di *Phasing-out*, la Commissione dovette accordarsi sul proseguimento nell'erogazione del Fondo di Coesione verso Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo. D'altra parte, nello stesso periodo tre di questi quattro Stati furono considerati sufficientemente convergenti dal punto di vista economico per entrare a far parte della Moneta Unica²³¹.

La modifica più sostanziale all'interno del QFP 2000-2006 fu costituita dal nuovo Regolamento generale²³², che modificò il regolamento sul coordinamento degli interventi e parti dell'atto recante le disposizioni di esecuzione²³³. Pertanto, in risposta ai continui criticismi riguardo l'eccessiva dispersione del bilancio, la riforma ridusse il numero di Obiettivi della Politica di coesione da sei a tre²³⁴. Inoltre, vi fu un aumento delle responsabilità per quanto concerne i livelli amministrativi locali e regionali, soprattutto nell'ambito di monitoraggio ed implementazione dei Fondi erogati²³⁵. Vennero altresì adottati cinque nuovi regolamenti relativi al FESR, al FSE, al FEAOG, allo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP) e al Fondo di coesione²³⁶.

Con l'ampliamento della Comunità ad Est cambiò la visione dei paesi considerati arretrati nel contesto comunitario²³⁷, sebbene le regioni con PIL inferiore al 75% della media UE rimasero l'obiettivo principale della Politica di coesione. La conseguente riduzione del numero delle politiche d'intervento portò alla fusione degli Obiettivi 2 e 5 (nuovo Obiettivo 2) e degli Obiettivi 3 e 4 (nuovo Obiettivo 3). Inoltre, considerando la struttura di finanziamento del QFP, gli investimenti si concentrarono in 3 aree principali: Infrastrutture (soprattutto trasporti e rispetto dell'ambiente); investimenti produttivi

²³¹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 237.

²³² Regolamento del Consiglio n 1260/1999, 21 giugno 1999.

²³³ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag. 19.

²³⁴ Thielmann Eiko R.; *Op. cit.*, pag. 46

²³⁵ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 12

²³⁶ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag. 19

²³⁷ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 11

(soprattutto ricerca e sviluppo e sostegno alle PMI); investimenti sul capitale umano (formazione professionale)²³⁸.

I nuovi Obiettivi si trovarono ad essere così definiti:

- Obiettivo 1: Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo (PIL inferiore al 75% della media comunitaria);
- Obiettivo 2: Favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali;
- Obiettivo 3: Favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione formazione ed occupazione.

In questo periodo, i fondi erogati a titolo di FESR, FSE, FEAOG e SFOP, nell'ambito dell'Obiettivo 1 interessarono il 37% della popolazione dell'UE-25 (circa 169,4 milioni di abitanti), per un ammontare complessivo di 149,2 miliardi di euro. Per il Fondo di coesione fu prevista un'ulteriore dotazione di 25,4 miliardi di euro. Il 15,2% della popolazione, pari a circa 69,8 milioni di abitanti, risiedeva nei territori dell'Obiettivo 2 e fruiwa di 22,5 miliardi di euro (9,6% della dotazione complessiva), erogati a titolo di FESR e FSE. Infine, il programma dell'Obiettivo 3, non prevedendo alcuna concentrazione geografica, fu deciso a livello nazionale e la dotazione finanziaria complessiva ammontò a 24,1 miliardi di euro (10,3% del totale)²³⁹.

In questo periodo si intensificò la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri sulla disciplina e il controllo finanziario. Pertanto, il ricorso al meccanismo di disciplina finanziaria e l'applicazione della cosiddetta norma "n+2" semplificarono e snellirono la gestione dei programmi. In virtù di tale norma, la mancata presentazione dei giustificativi di pagamento entro due anni dal finanziamento provocava la perdita dei fondi erogati²⁴⁰.

Nel QFP 2000-2006 il bilancio totale dei Fondi strutturali e di coesione fu di 213 miliardi per l'UE-15 dal 2000 al 2006, cui si aggiungevano 21,7 miliardi di euro per i 10 nuovi

²³⁸ Ferrara Antonella Rita; Mc Cann Philip; Pellegrini Guido; Stelder Dirk; Terribile Flavia; "Assessing the impacts of Cohesion Policy on EU regions: A non-parametric analysis on interventions promoting research and innovation and transport accessibility", *Paper in Regional Science*, Vol. 96 n. 4, Novembre 2017, pag. 820.

²³⁹ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag. 20.

²⁴⁰ *Ibidem*

Stati membri dal 2004 al 2006, pari a circa 1/3 del bilancio dell'UE. Tale importo fu destinato per il 71,6% alla popolazione residente nelle regioni dell'Obiettivo 1. I principali beneficiari furono: Spagna (56,3 miliardi di euro) Germania (29,8 miliardi di euro), Italia (29,6 miliardi di euro), Grecia (24,9 miliardi di euro), Portogallo (22,8 miliardi di euro) Regno Unito (16,6 miliardi di euro) e Francia (15,7 miliardi di euro)²⁴¹.

Come si è avuto modo di vedere, in questa programmazione i massimali di copertura per la popolazione nelle aree designate fu caratterizzato da nuovi approcci, con maggiore libertà per gli Stati membri nella selezione delle aree assistite all'interno dei massimali di popolazione pattuiti. Una delle maggiori preoccupazioni della Commissione riguardava la possibilità di sovrapposizione tra le aree eleggibili per i FS e le mappe di aiuto regionale nazionali. Pertanto, al fine di evitare situazioni in cui un progetto eleggibile per essere supportato dai FS, non fosse scelto poiché al di fuori delle mappe di aiuto designate, le aree eleggibili nel contesto dell'Obiettivo 2²⁴² potevano essere incluse nelle aree eleggibili a livello nazionale.

Tale deroga al regolamento ebbe una duplice funzione; prima di tutto consentì di non modificare i massimali di copertura finanziaria precedentemente concordati; inoltre si diede la possibilità agli Stati membri di incorporare in maniera flessibile le aree eleggibili all'interno delle mappe di aiuto regionale, cosa che non sarebbe stata possibile in altro modo, senza allontanarsi dalle modalità di designazione pattuite²⁴³. Infatti, ricerche basate sull'esperienza dell'Obiettivo 2 mostrano diverse fasi evolutive all'interno delle programmazioni. Quando i FS furono implementati per la prima volta durante il periodo 2000-2006, le autorità di programmazione, prima tra tutte la Commissione, diedero la priorità allo stabilimento di un sistema di gestione che permettesse il totale assorbimento dei fondi erogati²⁴⁴.

Come abbiamo visto, la riforma della Programmazione finanziaria fu accettata seguendo il principio secondo cui i Fondi strutturali avrebbero dovuto fornire “qualcosa” a tutti i membri. Di fatto ogni paese fu influenzato da *side-conditions*; ad esempio, in Irlanda,

²⁴¹ *Ivi*, pag. 21.

²⁴² Furono identificate quattro aree di intervento nell'Obiettivo 2: aree che sperimentavano cambiamenti socioeconomici nel settore industriale e dei servizi; aree rurali in declino; aree urbane in difficoltà; aree depresse dipendenti dalla pesca. Ciò ne permise una negoziazione rapida.

²⁴³ Mendez Carlos; Wislade Fiona; Yuill Douglas; *Op. cit.*, pag. 594

²⁴⁴ Mairate Andrea; *Op. cit.*, pag. 172.

Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Regno Unito furono accettati degli adeguamenti che massimizassero le loro coperture finanziarie²⁴⁵. Questo accade perché i Capi di Stato sono inclini al mantenimento dello status quo, portando ad una computazione stringente dei nuovi progetti di appropriazione di bilancio, sperando di mantenere la loro dotazione finanziaria netta invariata anche nelle programmazioni successive²⁴⁶.

Pertanto, l'Accordo di Berlino del 1999, confermò quanto sostenuto da Bache, ossia che dalla riforma del 1993 vi sia stato un consolidamento del controllo sulla spesa per i FS da parte dei governi degli Stati membri, con un conseguente indebolimento della posizione della Commissione²⁴⁷. D'altra parte, il punto di vista di Bache è stato contestato da Bachtler e Mendez, i quali giudicano fuorviante il tema della rinazionalizzazione nel periodo 1993-99, essi interpretano il periodo come un "braccio di ferro" tra la Commissione e gli Stati membri²⁴⁸. Infatti, un'altra caratteristica delle negoziazioni fu che le strategie nazionali furono presentate alla Commissione in maniera bilaterale e opaca, quest'ultima, preoccupata di non creare precedenti utilizzabili dagli Stati, si riservò la possibilità di giudicare i piani nazionali soltanto quando fossero stati completati, in questo modo anche se gli Stati membri inviavano progetti parziali, la Commissione era in grado di effettuare delle revisioni successive²⁴⁹.

Di conseguenza le relazioni di potere si mossero in entrambe le direzioni e i risultati variarono a seconda che ci si riferisse ai criteri di eleggibilità, alle metodologie di designazione, o ai massimali di copertura. Inoltre, la rilevanza degli stanziamenti è importante per comprendere i rapporti di forza tra la Commissione e gli Stati membri, poiché la metodologia di finanziamento proposta dalla Commissione ha cominciato a diventare sempre più complessa e difficile da replicare per i governi nazionali, garantendole maggior influenza nella formulazione dei risultati²⁵⁰.

²⁴⁵ Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; *Op. cit.*, pag. 591

²⁴⁶ Jouen Marjoire; "Territorial Cohesion: From theory to practice", Notre Europe, Policy Paper 35, giugno 2008, pag. 17.

²⁴⁷ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 237

²⁴⁸ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pag. 545

²⁴⁹ Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; *Op. cit.*, pag. 599

²⁵⁰ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pp. 546-47.

In conclusione, sebbene le riforme del 1999 formalmente dovevano occuparsi di dell'imminente problema delle implicazioni di bilancio dovute all'ampliamento dell'UE, ebbero un impatto molto limitato nella riduzione delle disparità regionali. Dal punto di vista politico, le nuove proposte servirono principalmente per semplificare gli accordi tra i governi membri, d'altra parte il ruolo della Commissione fu quello di promuovere una semplificazione delle procedure di implementazione dei fondi, mentre tentava di allontanarsi da alcuni dei contatti con gli attori subnazionali. Pertanto, il processo di implementazione si mosse sempre più lontano dal concetto di *governance* multilivello e più vicino ad una sorta di *intergovernmentalism* modificato che Bache definisce come “*extensive gatekeeping*”²⁵¹.

3.5. Le riforme del periodo 2007-2013

L'apertura della programmazione finanziaria 2007-2013 fu il frutto di una serie di riforme avvenute in seno all'Unione sin dall'inizio del nuovo millennio. Infatti, già dal marzo 2000 i leader politici dei 15 Stati membri a Lisbona inaugurarono la Strategia che l'UE avrebbe dovuto promuovere nel successivo decennio. In questo contesto l'Unione puntava a divenire “l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”²⁵². Tuttavia, successivamente all'ampliamento che trasformò l'UE-15 in UE-25, nel 2005 vi fu una revisione della Strategia di Lisbona, che comprendeva un programma di azione *ad hoc*, il *Lisbon Action Plan*, fondato su tre priorità: Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro; porre la coscienza e l'innovazione al servizio della crescita; creare nuovi e migliori posti di lavoro²⁵³.

La revisione della Strategia di Lisbona del 2005 fu profondamente influenzata dalla pubblicazione del *Sapir Report*, già discusso in precedenza, tale documento commissionato dall'allora Presidente della Commissione Romano Prodi fu pubblicato nel

²⁵¹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 237-38.

²⁵² Da: http://www.archivio.formazione.unimib.it/DATA/Insegnamenti/8_1757/materiale/strategia_lisbona%20in%20breve.pdf

²⁵³ *Ibidem*.

luglio del 2003. Nella Relazione la principale causa del fallimento nello sviluppo atteso dell'economia UE veniva così individuato:

*“The main reason for disappointing growth in the EU is quite clear. During the past decades, the economy has been confronted by a series of long-lasting shocks [...] which called for new organisational forms of production. The situation demanded less vertically integrated firms, greater mobility within and across firms, greater flexibility of labour markets, greater reliance on market finance and higher investment in both R&D and higher education. In other words, this required massive change in economic institutions and organisations, which has not yet occurred on a large scale in Europe.”*²⁵⁴

Pertanto, è facilmente visibile una critica diretta alla gestione finanziaria portata avanti dalle istituzioni UE e dagli Stati membri. Il gruppo di Alto livello insiste soprattutto sul fatto che:

*“Expanding growth potential requires first and foremost reforms of microeconomic policies. However, there is also a need to revise some features of the current macroeconomic policy setting and to redesign cohesion policies at both the EU and national levels [...] A well-designed macroeconomic framework helps to achieve sustainable growth [...] Well-designed cohesion policies tend to foster growth and sustained growth is necessary to ensure cohesion.”*²⁵⁵

Infine, il Report identificava chiaramente la necessità di riformare il sistema di gestione della Politica di coesione, attraverso la partecipazione di tutti gli attori coinvolti a livello sovranazionale, nazionale e subnazionale:

“[...] This Report focuses on policies at the EU level and recommends redesigning EU policies that impinge directly on the functioning and regulation of product and factor markets. It makes no recommendation for reforming national policies in the area of social policy and taxation,

²⁵⁴ André Sapir; “AN AGENDA FOR A GROWING EUROPE: Making the EU Economic System Deliver”, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of European Commission, luglio 2003, pag. 123.

²⁵⁵ André Sapir; “AN AGENDA FOR A GROWING EUROPE: Making the EU Economic System Deliver”, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of European Commission, luglio 2003, pag. 124.

even though we feel that appropriate national reforms in this area are absolutely crucial in order to ensure that the EU economic system delivers higher growth."²⁵⁶

Risulta quindi evidente che le Raccomandazioni fatte dal Gruppo ad Alto livello puntarono ad una gestione della Politica di coesione, che fosse quanto più multilivello, o perlomeno che suggerisse una gestione inclusiva verso quanti più attori possibili nei differenti livelli di *governance*.

Come abbiamo visto, le negoziazioni per il QFP 2007-2013 sono state influenzate in modo profondo sia dalla Strategia di Lisbona che dal *Sapir Report*, tale influenza è stata confermata all'interno del documento sull'avvenire dell'Unione allargata. In accordo con la versione concordata con la Commissione nel 2004, è possibile vedere che la Politica di coesione comprende tre dimensioni, in cui nessun componente soprassedeva gli altri. La prima dimensione è correttiva, puntando a ridurre le disparità esistenti; la seconda è preventiva per promuovere la coerenza delle politiche settoriali con un impatto territoriale; la terza è di incentivazione e rafforza l'integrazione territoriale promuovendo la cooperazione²⁵⁷. Tale documento dal titolo "Costruire il nostro avvenire comune Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013"²⁵⁸ proponeva quella che è stata sinora la più dispendiosa proposta di bilancio nella storia comunitaria.

Di notevole importanza tra le riforme introdotte nel periodo vi fu l'istituzione di due nuovi principi, che si aggiunsero a quelli di Addizionalità, Concentrazione, Partenariato, Programmazione e Sussidiarietà. Il primo era il Principio di Proporzionalità, creato per stabilire dei massimali di spesa dei Fondi strutturali indirizzati all'amministrazione, il controllo e il monitoraggio dei Programmi Operativi. Tale principio costituì una risposta ai continui criticismi da parte di alcuni Stati membri più anziani, che reputavano un inutile spreco di risorse il monitoraggio e i controlli portati avanti dalla Commissione.

²⁵⁶ André Sapir; "AN AGENDA FOR A GROWING EUROPE: Making the EU Economic System Deliver", Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of European Commission, luglio 2003, pag. 124.

²⁵⁷ Jouen Marjoire; *Op. cit.*, pag. 30

²⁵⁸ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO: "Costruire il nostro avvenire comune Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013", COM (2004) def., Bruxelles 10 febbraio 2004.

Quest'ultimi dovevano essere eliminati attraverso la rinazionalizzazione di alcuni elementi propri dei Fondi strutturali²⁵⁹.

Il secondo Principio fu quello della “Lisbonizzazione”, tale Principio stabiliva che nel QFP, i paesi che erano membri da prima del maggio 2004 fossero tenuti a stanziare il 60% della loro spesa all'interno dell'Obiettivo Convergenza, mentre il 75% di tale importo sarebbe servito a finanziare l'obiettivo di competitività regionale e occupazione nel perseguimento della Strategia di Lisbona. Tuttavia, nella pratica tutti gli Stati membri ebbero problemi consistenti nel riorientamento della loro spesa verso gli obiettivi di Lisbona, i quali furono dettagliati²⁶⁰ come segue:

- Aumentare l'attrattività degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorando accessibilità, assicurando un livello ed una qualità adeguata dei servizi e preservando il loro potenziale ecologico;
- Promuovere innovazione, imprenditorialità e la crescita di un'economia cosciente attraverso le capacità di ricerca ed innovazione, incluse le nuove tecnologie di informazione e comunicazione;
- Creare migliori e maggiori posti di lavoro coinvolgendo più persone all'interno di attività occupazionali e imprenditoriali, in modo da migliorare l'adattabilità di imprese e lavoratori, aumentando gli investimenti nel capitale umano²⁶¹.

Pertanto, la Strategia di Lisbona impegnò l'UE nel continuo processo di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale. Nel raggiungimento di quest'ultima, l'unica soluzione praticabile fu lo stabilirsi di una continuità nell'utilizzo dei Fondi strutturali come strumento per la promozione della convergenza nazionale e regionale²⁶². D'altra parte, il *Sapir Report* portò avanti argomentazioni in favore di un aiuto concentrato negli Stati membri appena entrati, raccomandando che sarebbe stato più funzionale fornire

²⁵⁹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 241

²⁶⁰ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: “Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union”, COM (2005) 706 final, Bruxelles, 22 dicembre 2005.

²⁶¹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 243.

²⁶² *Ivi*, pag.242.

denaro soltanto al governo centrale dei nuovi membri, piuttosto che direttamente alle regioni²⁶³.

Nella corsa alle negoziazioni sul bilancio destinato alla Politica di coesione, la presenza di un futuro Obiettivo 2 era minacciata da una parte del gruppo dei contributori netti, i quali facevano notare che la Politica di coesione dovesse essere destinata ad uso esclusivo delle regioni e dei paesi più poveri dell'UE. Tali stati, capitanati dal Regno Unito, domandavano la sospensione dei finanziamenti agli stati membri esclusi dall'Obiettivo convergenza, poiché avrebbe ridotto le onerose contribuzioni di quest'ultimi al bilancio UE. Di conseguenza, con i fondi risparmiati, questi avrebbero provveduto in autonomia agli investimenti regionali e ad una conseguente rinazionalizzazione delle politiche territoriali. La proposta fu ampiamente criticata dalla Commissione con il supporto di tutti i membri anziani dell'Europa mediterranea²⁶⁴.

Al termine di difficili negoziati nell'aprile del 2006 si è concretizzato un bilancio derivante dall'accordo interistituzionale tra Consiglio, Parlamento e Commissione per un importo pari a 864 miliardi di euro, 308 dei quali assegnati alla Politica di coesione²⁶⁵. Il periodo 2007-2013 fu caratterizzato dalla più alta proporzione di bilancio dedicata alla Politica di coesione, 50 miliardi di euro l'anno circa il 36% del budget comunitario²⁶⁶. Tuttavia, membri anziani come Regno Unito, Svezia e Olanda continuarono a fare pressioni riguardo i finanziamenti tramite FS, i quali nel breve termine dovevano limitarsi ai nuovi stati membri; mentre nel lungo periodo avrebbero dovuto essere riorganizzati per occuparsi delle nuove disparità regionali emerse, con il ruolo delle istituzioni europee limitato al coordinamento dei programmi nazionali²⁶⁷. Infine, nel dicembre del 2006, i Regolamenti²⁶⁸ sono stati completati da un unico testo applicativo²⁶⁹ che ha sostituito i

²⁶³ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 250.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag. 22.

²⁶⁶ Aprans Janis; *Op. cit.*, pag.21.

²⁶⁷ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 240

²⁶⁸ Versione definitiva pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 210 del 31 luglio 2006.

²⁶⁹ Regolamento (CE) n. 1828/2006 DELLA COMMISSIONE 8 dicembre 2006; Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 45 del 15 febbraio 2007.

cinque regolamenti esistenti, prevedendo la fusione dei precedenti Obiettivi 2 e 3²⁷⁰. Pertanto, gli Obiettivi prioritari di tale periodo erano:

- Obiettivo Convergenza: Volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, ossia aventi un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE;
- Obiettivo Competitività regionale e occupazione: In questo obiettivo sono ammissibili tutte le rimanenti regioni dell'UE, mira a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni, nonché l'occupazione;
- Obiettivo Cooperazione territoriale europea: Ispirato all'iniziativa Interreg²⁷¹, questo obiettivo sostiene la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nonché la creazione di reti.

Il numero di strumenti finanziari di coesione venne ridotto da sei a tre: due Fondi Strutturali (FESR, FSE) e il Fondo di coesione. Gli aiuti specifici a titolo di FEAOG e SFOP vengono riformati nel Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per la Pesca (FEP)²⁷².

L'obiettivo Convergenza interessava 84 regioni di 17 Stati membri, con una popolazione di 170 milioni di abitanti, cui si aggiunsero altre 16 regioni in regime di sostegno transitorio (*Phasing-out*) con 16,4 milioni di abitanti e un PIL di poco superiore alla soglia del 75%. L'importo disponibile a tale obiettivo ammontava a 282,8 miliardi di euro, pari all'81,5% del totale, così ripartito: 199,3 miliardi di euro per le regioni di convergenza, 13,9 miliardi per le regioni in *Phasing-out* e oltre 69,6 miliardi per il Fondo di coesione cui erano ammissibili 15 Stati membri.

L'obiettivo Competitività regionale e occupazione interessava complessivamente 168 regioni di 19 Stati membri, che rappresentavano una popolazione di 314 milioni di abitanti. Tredici di esse erano le cosiddette regioni a sostegno transitorio progressivo (*Phasing-in*), queste erano oggetto di stanziamenti speciali in virtù della loro precedente

²⁷⁰ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pp. 22-23.

²⁷¹ Tale iniziativa è stata modificata nel 2006, integrando altre iniziative comunitarie nei programmi generali.

²⁷² Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag. 23.

ammissibilità all'Obiettivo 1. Il bilancio previsto per tale obiettivo fu di 54,9 miliardi di euro, di cui 11,4 destinati alle regioni in *Phasing-in*. Infine, L'obiettivo Cooperazione territoriale europea interessava 181,7 milioni di persone, che risiedevano nelle regioni transfrontaliere. Tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrarono in almeno uno dei 13 ambiti di cooperazione transnazionale previsti²⁷³.

Nel QFP 2007-2013 l'introduzione di un sistema a due fasi in sostituzione del precedente impianto triadico²⁷⁴ permise la semplificazione delle procedure di gestione in modo sostanziale. La pianificazione avvenne a livello nazionale nell'ambito di un Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSRN), mentre la componente attuativa venne declinata nei Programmi operativi²⁷⁵. Inoltre, bisogna distinguere due grandi gruppi di programmazione a livello regionale: da una parte Piani Operativi Regionali (POR) e Piani Operativi Nazionali (PSN); dall'altra i Piani di Sviluppo Regionale (PSR)²⁷⁶.

Nel 2007, con l'ampliamento dell'Unione a Romania e Bulgaria, lo Strumento di assistenza preadesione (IPA)²⁷⁷ ha sostituito i precedenti strumenti preadesione. L'IPA aveva delle caratteristiche che mimano volutamente i requisiti della Politica di coesione nel preparare i candidati alla gestione di quest'ultima una volta entrati a far parte dell'Unione. Tale strumento si componeva di cinque aree di intervento: Sostegno alla transizione e al potenziamento delle istituzioni; Cooperazione transfrontaliera; Sviluppo regionale; Sviluppo del capitale umano; Sviluppo rurale²⁷⁸.

Nell'UE-27, le risorse assegnate agli investimenti chiave per la realizzazione della strategia di Lisbona raggiunsero in media il 61,2% per l'obiettivo Convergenza e il 76,7% per l'obiettivo Competitività regionale e occupazione. Il processo di razionalizzazione ha interessato anche altri aspetti quali, le norme di ammissibilità, ora decise a livello

²⁷³ *Ivi*, pp. 23-24.

²⁷⁴ Infatti, le riforme del 1989-93 aveva creato una programmazione strategica, in cui venivano definiti i programmi (analisi), i Quadri comunitari di sostegno (coordinamento degli interventi) e Programmi Operativi (attuazione), costituendone una struttura triadica. Da *inforegio* pag. 13.

²⁷⁵ *inforegio*; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pag 24.

²⁷⁶ Sà Marques Teresa; Saraiva Miguel; Santinha Goncalo; Guerra Paola; "Re-Thinking Territorial Cohesion in the European Planning Context", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2018, pag. 553.

²⁷⁷ Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA); *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* L210 31 luglio 2006.

²⁷⁸ Bache Ian; *Op. cit.*, pp. 6-7.

nazionale e l'istituzione della Proporzionalità, volta a alleggerire il peso burocratico delle procedure e dei vincoli imposti dalle programmazioni. Inoltre, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) avrebbe permesso alle autorità regionali di diversi Stati membri di istituire gruppi di cooperazione, dotati di personalità giuridica propria, per la realizzazione di progetti transfrontalieri quali l'erogazione di servizi sanitari o di trasporto.

In conclusione, nel QFP 2007-2013 si erogò un bilancio totale per i Fondi strutturali e di coesione di 347 miliardi di euro, pari al 35,7% del bilancio e allo 0,38% del PIL comunitario. Una quota pari all'81,5% del budget fu destinato all'obiettivo Convergenza, i cui principali beneficiari erano Polonia (67,3 miliardi di euro), Spagna (35,2 miliardi di euro), Italia (28,8 miliardi di euro), Repubblica Ceca (26,7 miliardi di euro), Germania (26,3 miliardi di euro), Ungheria (25,3 miliardi di euro), Portogallo (21,5 miliardi di euro) e Grecia (20,4 miliardi di euro)²⁷⁹.

Come abbiamo visto, l'ingresso dei paesi Est-europei significò un radicale mutamento nella programmazione, pertanto il QFP 2007-2013 divenne un compromesso tra i bisogni dei nuovi membri dell'Europa centrale e i continui bisogni dell'originale UE-15²⁸⁰. La programmazione fu dominata dagli ampliamenti del 2004 e del 2007, i quali aumentarono la popolazione dell'UE del 20%, ma il suo PIL soltanto del 4-5%, avendo come risultato la riduzione del PIL pro capite comunitario del 10%. Nell'UE-27 più di un terzo della popolazione vive in Stati membri con una media di entrate inferiore al 90% della media UE, di contro nell'UE-15 questa proporzione era di soltanto 1/6. Inoltre, nell'UE post 2007 il 10% più povero della popolazione guadagna soltanto il 31% della media UE contro il 61% dell'UE-15. Tuttavia, anche durante il periodo 2007-2013, l'accordo sui Fondi strutturali per la Politica di coesione necessitò che tutti gli Stati membri potessero ottenere qualcosa di tangibile dalle risorse finanziate²⁸¹. La pratica di assicurarsi l'ottenimento di qualcosa dai fondi strutturali è rimasta invariata, ma perlomeno in teoria l'UE-15 è maggiormente vincolata dai nuovi obiettivi della Strategia di Lisbona. Una volta che la Commissione ha accettato le linee strategiche stabilite a Lisbona, quando gli

²⁷⁹ Inforegio; "La Politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire sul futuro dell'Europa", *Panorama*, n. 26, giugno 2008, pp. 24-25.

²⁸⁰ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag 14.

²⁸¹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pp. 243-245.

Stati membri presentano i loro QSRN, questa è nuovamente chiamata a valutarne la coerenza con gli obiettivi di Lisbona.

Durante le negoziazioni 2007-2013 molti governi degli Stati membri affermarono che i Fondi strutturali dovessero essere erogati soltanto ai membri più poveri, laddove era possibile trovare le maggior disuguaglianze regionali. I contributori netti erano motivati sia dalla volontà di mantenere il bilancio UE a circa 1% dell'RNL comunitario²⁸², sia dalla volontà di rinazionalizzare i propri investimenti per la crescita. Il principio di Proporzionalità fornì pertanto uno strumento adeguato alle richieste di quest'ultimi. D'altra parte, bisogna ricordare che gli stessi Stati membri che facevano pressioni verso una rinazionalizzazione nella gestione dei FS, primo tra tutti il Regno Unito, erano gli stessi che nelle Programmazioni precedenti, non si erano curati del modo in cui gli fossero erogati i Fondi. Il risultato fu il rifiuto, da parte della Corte dei Conti europea, di approvare la spesa dell'UE nei 14 anni precedenti. Nel suo verdetto del 2007 la ECA ha stimato che circa l'11% della spesa per la Politica di coesione non era in linea con le norme comunitarie²⁸³.

L'esperienza dell'implementazione della Politica di coesione nel 2000-2006 indicò che gli Stati membri cercassero una razionalizzazione dei loro oneri amministrativi²⁸⁴. Di fatto, le aree di designazione della programmazione hanno rappresentato una rivincita per la tesi della rinazionalizzazione, in cui il trasferimento di responsabilità per la designazione della competitività regionale e l'occupazione fu esteso completamente a carico degli Stati membri, rappresentando l'apice del processo di crescente influenza nazionale sulla copertura spaziale dell'Obiettivo 2 in essere già dal 1993. Pertanto, mentre gli Stati membri determinarono la distribuzione geografica della competitività regionale e dei finanziamenti all'occupazione all'interno dei loro territori; lo stanziamento dei Fondi fu fatto sulla base dei criteri comunitari relativi a popolazione, disoccupazione, possibilità di impiego, livello di istruzione e densità abitativa.

La risposta della Commissione fu quella di spostare l'attenzione della propria influenza dal livello programmatico al livello di strategia politica, in cui le concessioni verso la

²⁸² *Ivi*, pp. 244-245.

²⁸³ *Ivi*, pag. 241.

²⁸⁴ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pag. 554.

decentralizzazione furono compensate dall'introduzione da parte della Commissione di un nuovo livello strategico di pianificazione. L'intenzione della Commissione era quella di rendere gli Stati membri politicamente interessati all'implementazione dei Fondi strutturali e di coesione, assicurando maggiore coerenza tra quest'ultima e Strategia di Lisbona. In questo modo, la Commissione è stata capace di utilizzare la *soft-influence* al fine di far leva nel modellare i programmi nel modo in cui li aveva pensati²⁸⁵.

In conclusione, possiamo vedere come, contrariamente a quanto emerso, l'influenza della Commissione è stata significativa in tutte le fasi di riforma dei Fondi strutturali: 1988-89; 1993-94; 1999-2000; 2006-07. La Commissione ha utilizzato un mix di *hard influence*, che assicurasse l'impegno nei regolamenti, e di *soft-influence*, attraverso il suo ruolo nell'interpretazione dei regolamenti e delle linee guida dei documenti di lavoro e di altri meccanismi. In questo modo, essa è stata in grado di negoziare delle modifiche alle strategie delle Programmazioni, in alcuni casi includendo grandi cambiamenti nelle scelte politiche, nelle priorità strategiche e nei meccanismi di erogazione agli Stati membri²⁸⁶.

²⁸⁵ *Ivi*, pp. 554-55.

²⁸⁶ *Ivi*, pag. 556.

3.6. La Politica di Coesione nell'attuale QFP (2014-2020)

Nel dicembre del 2009 il entrò in vigore il TFUE²⁸⁷ cambiando la fonte normativa principale della Politica di coesione in due punti fondamentali: l'aspetto sociale ed economico e la dimensione territoriale. Un'altra novità introdotta dal Trattato fu l'entrata in vigore della "procedura legislativa ordinaria"²⁸⁸ per l'adozione di tutti i regolamenti relativi alla Politica di coesione, per la quale non era avvenuto nelle precedenti programmazioni finanziarie.

Nello specifico ai sensi degli artt. 174-178 si conviene che²⁸⁹:

*“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.”*²⁹⁰

*“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.”*²⁹¹

*“I regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale sono adottati 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.”*²⁹²

Le novità introdotte per la programmazione del QFP 2014-2020 furono il frutto di un ampio dibattito apertosi all'interno dell'UE tra il 2008 e il 2009 per far fronte alla crisi. La Commissione collaborò con diversi accademici e istituti internazionali al fine di

²⁸⁷ G.U.U.E., C 326/47, 26 ottobre 2012.

²⁸⁸ Per ulteriori informazioni si veda nel dettaglio art. 294, TFUE; ovvero ex art. 251 TCE.

²⁸⁹ Petzold Wolfgang; “Conditionality, Flexibility, Unanimity: The Embedded 2013 Reform of EU Cohesion Policy”, *ESiIF*, 2013, pp. 7-8.

²⁹⁰ Il par. 3 dell'art. 175; TFUE; ovvero ex art. 159 TCE.

²⁹¹ Il par. 1 dell'art. 177; TFUE; ovvero ex art. 161 TCE.

²⁹² Il par. 1 dell'art. 178; TFUE; ovvero ex art. 162 TCE.

comprenderne le criticità, le priorità ed il contesto istituzionale della Politica di coesione, che culminò nell'aprile del 2009 con la presentazione di quello che è conosciuto come il *Barca Report*^{293 294}.

La relazione coordinata da Fabrizio Barca fece emergere le criticità della Politica di coesione, portando ad una riforma maggiormente inclusiva e che avrebbe portato ad una concentrazione delle priorità e dei cambiamenti nella struttura di *governance*. Inoltre, si affermò una chiara ed esplicita distinzione tra misure che puntassero all'aumento degli stipendi e della crescita, ossia obiettivi di efficienza; misure che mirassero a ridurre le disuguaglianze, ossia obiettivi di inclusione sociale, ed infine a misure che fossero indirizzate a territori specifici. Sull'onda del *Barca report*, la proposta di QFP 2014-2020 tentò di ristabilire alcune delle priorità nevralgiche diluite durante le precedenti decenni:

- Un rapporto di tipo contrattuale più forte tra la Commissione e gli Stati membri realizzato attraverso gli Accordi di partenariato;
- Una maggior concentrazione sulle priorità più importanti, inclusi la territorializzazione dell'agenda sociale e delle valutazioni più rigorose di Programmazione e monitoraggio;
- Istituzionalizzazione delle relazioni strategiche di Alto livello sull'efficacia delle politiche tra Consiglio e Parlamento²⁹⁵.

Come affermato all'interno del *Barca Report* urge riformare la *governance* territoriale, creare una nuova struttura strategica per la Politica di coesione, che includa una serie di indicatori di performance, stabilire un nuovo accordo contrattuale tra Commissione e Stati membri ed infine stabilire una serie di condizionalità. La Relazione incorporava al proprio interno una serie di approcci metodologici, i quali richiesero un rafforzamento della *governance* multilivello così come l'impiego delle condizionalità, che evidenzieranno le inefficienze percepite nella fase di implementazione dei fondi²⁹⁶. Pertanto, vennero proposte due tipologie di condizionalità nella Politica di coesione post-2014: la prima fu

²⁹³ Barca Fabrizio; "AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", Independent Report, prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

²⁹⁴ Petzold Wolfgang; *Op. cit.*, pag. 8.

²⁹⁵ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 251.

²⁹⁶ Avidikos Vasils; Anastassios Chadras; "European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth-Less Redistribution and Cohesion", *Territory, Politics, Governance*, Vol. 4 n.1, 2016, pag. 104.

la condizionalità macroeconomica, che avrebbe operato come parte di un più ampio progetto di sorveglianza macroeconomica alle limitazioni di bilancio assieme a quello della moneta unica; la seconda fu una condizionalità operante all'interno del contesto della Politica di coesione e si sarebbe legata alla necessità di perseguire le priorità tematiche degli interventi regionali²⁹⁷.

Nel QFP 2014-2020 la logica predominante portò ad un trend orientato verso l'indebolimento della logica redistributiva come promotrice della coesione sociale ed economica, la quale dopo più di 25 anni di *policy-making* fallì nel raggiungere risultati efficaci verso la convergenza nazionale e regionale. Nel QFP 2014-2020 i paesi e le regioni che ricevono dei finanziamenti dovranno indicare esplicitamente il modo in cui i progetti contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020²⁹⁸. Quest'ultima è la strategia di crescita dell'UE per uscire dalla crisi nel periodo 2010-2020, si articola in cinque obiettivi principali che riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'inclusione sociale e la riduzione della povertà²⁹⁹.

Il perseguimento dei target fissati all'interno della strategia costituisce il filo conduttore degli interventi portati avanti dalla Politica di coesione. I criteri proposti non si discostano fortemente da quelli del ciclo di programmazione precedente, tuttavia ciò che cambia è il peso assegnato alla Prosperità nazionale: alle regioni in ritardo di sviluppo sono assegnate delle risorse in funzione del ritardo di sviluppo specifico di ciascuna, moltiplicato per un valore legato al livello di prosperità nazionale³⁰⁰. D'altra parte, un cambiamento sostanziale rispetto ai QFP precedenti consiste nel fatto che gli Stati membri devono stabilire un collegamento chiaro tra gli interventi tramite Fondi strutturali e la Strategia Europa 2020 sia nella fase di pianificazione, che durante la fase di implementazione³⁰¹.

²⁹⁷ *Ivi*, pag. 107.

²⁹⁸ *Ivi*, 103.

²⁹⁹ “La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse”, Relazione Speciale n.2, Corte dei Conti Europea, 2017, pag. 9.

³⁰⁰ “LA POLITICA DI COESIONE E IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020”, Position Paper, Confindustria, Roma, novembre 2012, pp. 8-9.

³⁰¹ “FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020: testi e commenti ufficiali”, Politica regionale e urbana, Commissione Europea, novembre 2015, pag. 17.

Differentemente dalla Strategia di Lisbona, in Europa 2020 tutti gli interventi finanziati dai Fondi comunitari devono contribuire al perseguimento di quest'ultima. Tuttavia, nuove norme in materia di concentrazione tematica stabiliscono un livello minimo di risorse da spendere in alcune aree specifiche di intervento. Inoltre, nella Strategia di Lisbona vi era un collegamento indiretto con la Politica di coesione, creato attraverso programmi nazionali di riforma concernenti la sola fase di progettazione. D'altra parte, in Europa 2020 ci sono collegamenti diretti ed espliciti tra le raccomandazioni specifiche per paese e gli accordi ed i programmi di partenariato durante la pianificazione e l'implementazione. Infine, Lisbona aveva un proprio ambito tematico per ogni fondo, mentre in Europa 2020 è stato introdotto un gruppo di Obiettivi Tematici comuni ai cinque Fondi, in base a cui l'ambito di intervento di ciascuno viene poi tradotto in priorità di investimento³⁰².

Tali interventi di ristrutturazione della Politica di coesione sembrano essere in linea con quanto proposto dal *Barca Report*, dimostrando la volontà delle istituzioni europee di rendere efficaci gli interventi della politica più onerosa del bilancio comunitario. Nello specifico l'introduzione degli Obiettivi Tematici comuni per i cinque fondi sembra essere in linea con quanto evidenziato dalla Relazione riguardo una maggior concentrazione delle priorità di intervento:

*“The concentration of the majority of funds (possibly up to two thirds) on a few (3-4) narrowly defined core priorities in all regions is one of the main features of the proposed reform of cohesion policy.”*³⁰³

Pertanto, il bilancio dell'UE per la Politica di coesione è stato adottato dal Consiglio il 2 dicembre 2013 all'interno del Regolamento sul QFP 2014-2020. Il budget comunitario mette a disposizione per la Politica di coesione 351,8 miliardi ed è probabile che l'impatto complessivo di tale investimento superi i 500 miliardi di euro se unito ai contributi nazionali degli Stati membri e all'effetto leva degli strumenti finanziari. Pertanto, la dotazione di bilancio assegnata dall'UE al FESR, FSE e FC è in crescita rispetto ai 346,5

³⁰² *Ivi*, pag. 19.

³⁰³ Barca Fabrizio; “AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”, Independent Report, prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy, April 2009, pag. 116.

miliardi del periodo di programmazione precedente³⁰⁴. Inoltre, la Politica di coesione interessa tutte le 274 regioni dell'UE, non soltanto le più povere, e si propone la promozione della crescita economica e dell'occupazione³⁰⁵.

Il periodo di programmazione 2014-2020 ha introdotto un nuovo quadro legislativo per i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), i quali sono: FESR, FSE, FC, FEASR, FEAMP. Il Regolamento recante disposizioni comuni (RDC)³⁰⁶ ha introdotto delle norme che si applicano a tutti i fondi. Inoltre, ai fini del Principio della trasparenza, l'RDC ha introdotto una terminologia e una gerarchia di atti giuridici specifica, in cui i fondi della Politica di coesione sono³⁰⁷: FESR³⁰⁸, FSE³⁰⁹ e FC³¹⁰. Le proposte di investimento in favore di crescita ed occupazione costituiscono un obiettivo comune a tutte e tre le nuove categorie di regioni:

- Regioni meno sviluppate: quelle regioni il cui PIL è inferiore al 75% della media UE;
- Regioni in transizione: quelle regioni il cui PIL è compreso tra il 75% e il 90% della media UE;
- Regioni sviluppate: quelle regioni il cui PIL è superiore al 90% della media UE.

In questa programmazione tutte le regioni sono supportate da FESR, FSE e FC, oltre all'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (CTE). Essendo la Politica di coesione complessivamente trainata dalla Strategia Europa 2020, l'ambito di intervento dei Fondi SIE non è più differenziato in categorie regionali, rendendo disponibili le stesse tipologie di intervento in tutte le regioni³¹¹. Gli obiettivi di Europa 2020 si traducono in 11 Obiettivi Tematici nell'implementazione dei tre Pilastri della Politica di Coesione:

³⁰⁴ “La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse”, Relazione Speciale n.2, Corte dei Conti Europea, 2017, pag. 14.

³⁰⁵ “Politica di coesione 2014-2020 aumenta lo slancio”, Panorama inforegio, Commissione Europea, n. 48, 2013, pag. 8.

³⁰⁶ Regolamento (UE) n. 1303/2013

³⁰⁷ “FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020: testi e commenti ufficiali”, Politica regionale e urbana, Commissione Europea, novembre 2015, pag. 15.

³⁰⁸ Regolamento (UE) n. 1301/2013.

³⁰⁹ Regolamento (UE) n. 1304/2013.

³¹⁰ Regolamento (UE) n. 1300/2013.

³¹¹ Fanno eccezione gli investimenti dell'FSE nella capacità istituzionale nell'amministrazione pubblica, che interessano solo gli Stati membri che possono beneficiare del Fondo di coesione e in cui siano presenti

- Crescita Intelligente: OT1, Rafforzare ricerca e sviluppo; OT2, migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC), nonché l'impegno e le qualità delle medesime; OT3, promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo e dell'acquacoltura;
- Crescita Sostenibile: OT4, sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; OT5, promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; OT6, preservare e tutelare l'uso efficiente delle risorse; OT7, promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- Crescita inclusiva: OT8, promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT9, promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; OT10, investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; OT11, rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente³¹².

I tre nuovi Pilastri consistono in Crescita Intelligente, Sostenibile e Inclusiva e mentre i primi due possono essere circoscritti all'interno dell'obiettivo di maggiore competitività economica, il terzo Pilastro, che rappresenta lo strumento solidale tra gli Stati membri, mira a risultati contraddittori rispetto ai primi due³¹³. In particolare, guardando da vicino la lista degli Obiettivi Tematici, sembra che soltanto quelli che vanno dal OT9 all'OT11 e l'OT3 siano chiaramente relativi al miglioramento del contesto economico-sociale delle regioni meno sviluppate. D'altra parte, i temi che vanno dall'OT4 all'OT6 sono indirizzati a rendere le risorse economiche della comunità più efficienti, meno energicamente dipendenti e che contribuiscano a ridurre gli effetti del cambiamento climatico. Infine, gli OT1 e OT2 puntano allo sviluppo di ricerca e innovazione e gli OT7-OT8 si occupa di

regioni meno sviluppate. Da: "FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020: testi e commenti ufficiali", Politica regionale e urbana, Commissione Europea, novembre 2015, pag. 17.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ Avidikos Vasils; Anastassios Chadrax; Op. cit., pag. 103.

trasporti e mobilità. Quest'ultimi riguardano principalmente le interconnessioni regionali e le misure più appropriate per porre rimedio a deficit infrastrutturali³¹⁴.

Il nuovo quadro normativo della Politica di coesione ha introdotto una serie di strumenti di nuova concezione come un Quadro di riferimento dell'efficacia e dell'attuazione e la riserva di efficacia dell'attuazione; una Condizionalità *ex-ante*; una condizionalità legata ad una sana *governance* economica e nuovi strumenti finanziari³¹⁵. In particolare, le Condizionalità *ex-ante* sono delle condizioni, basate su criteri fissati nell'RDC, considerate presupposti necessari per un uso efficace ed efficiente del sostegno dell'UE previsto dagli accordi. Pertanto, durante la preparazione dei Programmi Operativi del FESR, del FSE e del FC, gli Stati membri devono valutare se tali condizioni siano state soddisfatte. Qualora non lo siano, devono essere elaborati, entro il 31 dicembre 2016, dei piani di azione intesi a garantirne il rispetto³¹⁶.

Differentemente dalle programmazioni precedenti, per quanto riguarda gli impegni presi dagli Stati, la prima rata di bilancio viene erogata dalla Commissione con una procedura automatica, in seguito all'adozione del programma. Tuttavia, gli impegni successivi vengono adottati di anno in anno e sono adeguati in caso di modifiche al programma. Gli impegni interessati da un prefinanziamento, o da una richiesta di pagamento sono disimpegnati entro tre anni secondo la regola "n+3"³¹⁷.³¹⁸ D'altra parte, i pagamenti per ciascun programma possono assumere forme diverse e sono soggetti alle disponibilità dei Fondi SIE. Tali forme sono: prefinanziamento, pagamento intermedio, pagamento saldo finale. Successivamente all'adozione di un programma, viene corrisposto da parte della Commissione un importo di prefinanziamento iniziale in varie rate annuali³¹⁹. Inoltre, è

³¹⁴ Brandsma Andries; Francesco Di Comite; Olga Diukanova; d'Artis Kancs; Jesús López Rodríguez; Damiaan Persyn; Lesley Potters; "Assesing policy options for the EU cohesion policy 2014-2020", *Investigaciones Regionales*, Vol. 29, 2014, pag. 24.

³¹⁵ L'RDC offre i seguenti strumenti di nuova concezione: Combinazione dei Fondi in un unico programma; Investimenti territoriali integrati (ITI); Sviluppo locale partecipativo; Piano di azione comune. Da: "FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020: testi e commenti ufficiali", Politica regionale e urbana, Commissione Europea, novembre 2015.

³¹⁶ "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse", Relazione Speciale n.2, Corte dei Conti Europea, 2017, pag. 8.

³¹⁷ Nella precedente programmazione il disimpegno finanziario seguiva la regola "n+2"

³¹⁸ "FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020: testi e commenti ufficiali", Politica regionale e urbana, Commissione Europea, novembre 2015, pag. 27.

³¹⁹ *Ivi*, pag. 29.

opportuno osservare che gli Stati membri possono ricevere cofinanziamenti dai Fondi SIE prima che le Condizionalità ex-ante siano soddisfatte. La Commissione può comunque decidere di sospendere una parte, o la totalità dei pagamenti intermedi se le condizionalità ex-ante non sono soddisfatte³²⁰.

Il livello di sostegno continua a dipendere dalla posizione di ciascuna regione rispetto al PIL pro-capite dell'UE-27. I massimali di cofinanziamento europeo, a titolo di FESR e FSE, sono compresi tra il 50-85% del totale a seconda della categoria in cui le regioni rientrano. Per quanto riguarda l'Obiettivo Cooperazione territoriale e il FC il massimale di cofinanziamento comunitario è fissato all'85%. Circa la metà di tutte le risorse destinate all'Obiettivo investimenti a favore della crescita e dell'occupazione è stata attribuita alle regioni meno sviluppate, circa 164 miliardi di euro corrispondenti al 52,45% del totale³²¹. Alle regioni in transizione sono destinati 32 miliardi di euro pari al 10,24% delle risorse, mentre alle regioni più sviluppate sono assegnati circa 49 miliardi, ossia il 15,67% delle risorse. Infine, l'Obiettivo cooperazione territoriale, finanziato a titolo del FESR, consta un bilancio pari a 10,1 miliardi corrispondente al 2,75% del bilancio per la Politica di coesione. Tale dotazione finanziaria include le dotazioni FESR per gli Stati membri finalizzate alla partecipazione di programmi di cooperazione transfrontaliera³²².

Nell'ultimo QFP è stato inserito un meccanismo secondo cui gli Stati membri e le loro regioni devono stabilire una Strategia di innovazione regionale per la specializzazione intelligente (RIS3)³²³, che costituisce un prerequisito fondamentale per l'ottenimento dei fondi di investimento del FESR per la ricerca e l'innovazione³²⁴. Con RIS3 si intendono una serie di obiettivi di trasformazione economica basati su un approccio integrato proprio della dimensione territoriale. La base legale si trova all'interno del Regolamento (UE) n. 1301/2013 del 17 dicembre 2013, che definisce la RIS3 come un insieme delle

³²⁰ “La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse”, Relazione Speciale n.2, Corte dei Conti Europea, 2017, pag. 16.

³²¹ “FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020: testi e commenti ufficiali”, Politica regionale e urbana, Commissione Europea, novembre 2015, pp.28-32.

³²² *Ivi*, pp. 34-38.

³²³ Ovvero la già menzionata *smart specialisation strategy*.

³²⁴ “Politica di coesione 2014-2020 aumenta lo slancio”, Panorama inforegio, Commissione Europea, n. 48, 2013, pag. 11.

strategie di innovazione regionale e nazionale, le quali stabiliscono delle priorità al fine di strutturare dei vantaggi competitivi sviluppando e raggiungendo una solida base di ricerca ed innovazione, al fine di inserirsi nelle crescenti opportunità e nello sviluppo dei mercati in modo coerente. La SSS può essere sviluppata attraverso il coinvolgimento gestionale delle autorità nazionali o regionali. La *smart specialisation strategy* non è una novità, ma è il frutto di un lavoro preesistente di rifinitura e aggiornamento nella metodologia di finanziamento strutturale. Si basa su 15 anni di esperienza nel supportare strategie innovative nelle regioni. Purtroppo, attualmente solo le regioni più sviluppate dell'UE sono in grado di affrontare un simile esercizio strategico³²⁵.

Come abbiamo visto, una quantità cruciale di finanziamenti è stata dedicata al rafforzamento delle competenze storiche e dei comportamenti innovativi comuni, per raggiungere una visione condivisa riguardo il futuro dei luoghi di cooperazione. In questo contesto, la *multilevel governance* è un dominio in cui l'identità territoriale può aiutare al superamento di alcune barriere. Di fatto, una maggior comunione di intenti nel proporre progetti specifici riguardo i numerosi bisogni dell'UE, potrebbe contrastare la perdita di specificità territoriale e il processo di de-accumulazione dovuto all'eccessivo sfruttamento per la produzione da parte degli attori coinvolti. Ad esempio, il declino economico e la desertificazione delle aree periferiche possono rallentarsi, rafforzando l'attaccamento delle persone al loro territorio nel tentativo di costruire una sorta di lealtà territoriale. Un'interessante implicazione di questo discorso è il ruolo che può assumere la Politica di coesione come veicolo di un'identità europea, creata attraverso l'esaltazione delle specificità territoriali proprie di ogni regione³²⁶.

In conclusione, il QFP 2014-2020 con l'introduzione di una maggiore condizionalità e flessibilità ha fornito una buona opportunità per rivedere e rassicurare le posizioni degli attori coinvolti, adeguandone le responsabilità istituzionali. Tuttavia, il processo di *policy-making* rimane tutt'oggi vincolato all'onnicomprendente logica del "giusto ritorno" legata a filo doppio alla regola dell'unanimità, limitando l'influenza possibile del Parlamento europeo nella fase negoziale del bilancio³²⁷. D'altra parte, la macchina di

³²⁵ "NATIONAL/REGIONAL INNOVATION STRATEGIES FOR SMART SPECIALISATION (RIS3)", Cohesion Policy, Commissione Europea, marzo 2014.

³²⁶ Roberta Capello; *Op. cit.*, pp. 500-01.

³²⁷ Petzold Wolfgang; *Op. cit.*, pag. 13.

Convergenza dell'UE sembra abbia lavorato non solo a livello economico nazionale, ma anche per i cittadini dell'UE con il reddito più basso. Tuttavia, rimane preoccupante il fatto che la porzione di popolazione con entrate molto basse nell'Unione sia in crescita, anche in un periodo in cui il livello medio delle entrate europee sta scendendo in termini reali³²⁸.

3.7. L'evoluzione del policy-making nella Politica di coesione

Agli albori dell'istituzione della Politica regionale, negli anni '60 e '70, diversi accademici concordarono sul fatto che buona parte delle decisioni riguardo la gestione dei fondi erano prese dai Capi di governo e che l'influenza della Commissione sullo stanziamento delle risorse fosse limitata.³²⁹ Pollack, attraverso una lente di ingrandimento intergovernativa sviluppa un modello Principale-Agente, nel quale afferma che le preferenze e le strategie degli Stati membri hanno la loro fase centrale nello sviluppo del meccanismo di funzionamento della Politica di coesione. Infatti, le attività autonome compiute dagli attori sovranazionali e subnazionali in ogni fase del ciclo politico vengono coreografate in un gioco intergovernativo accuratamente diretto dagli Stati membri. Quando l'agente, rappresentato dalla Commissione, cerca di promuovere le sue preferenze, il principale, rappresentato dagli Stati, può frenare i comportamenti non voluti e orientare i risultati desiderati in una fase successiva del processo³³⁰.

I risultati raggiunti da Pollack vengono confermati anche dal fatto che la politica regionale, prima della creazione dell'UE, era un'area di competenza politica dello Stato. Pertanto, alcune delle riforme attuate a livello comunitario potevano non essere state sviluppate all'interno di alcuni membri, creando un conflitto nelle competenze, poiché ogni stato ha il proprio modo di organizzare l'amministrazione territoriale. Inoltre, è stata identificata una tendenza comune tra gli questi nell'attuare misure di tipo coercitivo nei confronti dell'UE al fine di non delegare la sovranità in determinate aree di interesse strategico. Ad esempio, nel contesto comunitario, l'UE può fare domanda affinché uno stato adotti una

³²⁸ Godeme Tim; Collado Diego; *Op. cit.*, pag. 1155.

³²⁹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 252

³³⁰ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pag. 538

determinata iniziativa politica, di conseguenza si aprirà una discussione riguardo l'adozione della stessa e alla fine di questo processo emerge una versione annacquata dell'originale, la quale sembra molto più simile alle richieste iniziali dello Stato. Quindi, in apparenza lo Stato membro ha adottato una politica comunitaria, ma in realtà tutela principalmente i propri interessi³³¹.

Fin dai primi anni '80, l'approccio prevalente per trattare le disparità regionali fu la redistribuzione, attraverso cui il governo centrale forniva delle garanzie di investimento per attirare le aziende a investire nelle regioni meno sviluppate, supportando i governi locali nel finanziamento verso infrastrutture e trasporti. Questo imperativo alla regionalizzazione fu promosso anche dalla Commissione³³², dato che le politiche di tipo redistributivo hanno dei "vincitori" e dei "perdenti" definibili, le risorse vengono trasferite da chi ne possiede molte a chi ne possiede poche. In questo modo, anche per i governi risulta più semplice attuare politiche redistributive ad ampio spettro, le quali sono legittimate dal fatto che contengono una componente di coscienza sociale³³³.

Con l'ingresso della penisola iberica e della Grecia nell'Unione, il disegno politico che si andò a strutturare viene generalmente attribuito alla Commissione, la quale è emersa come l'attore principale al momento della formulazione delle norme. D'altra parte, tale allargamento rese la Francia, la Germania e il Regno Unito dei contributori netti del bilancio comunitario, ponendo di conseguenza maggiore enfasi sull'efficienza della spesa per i Fondi strutturali. Pertanto, le riforme del 1993 rappresentarono un riassetto del controllo in aree strategiche da parte dei governi degli Stati membri, attraverso l'introduzione del Principio di addizionalità³³⁴. Sebbene il ruolo dell'UE fosse limitato alla coordinazione dei Fondi strutturali, promuovendo un approccio integrato al processo di creazione delle politiche di intervento, le pratiche di pianificazione e coordinamento dei programmi europei, nazionali e regionali provarono di essere eccessivamente complesse. Di fatto, il deficit nell'implementazione dei Fondi si registrava principalmente a livello regionale, dove gli attori spesso erano timorosi riguardo i costi di gestione di un

³³¹ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 7.

³³² Benz Arthur; *Op. cit.*, pag. 28.

³³³ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 13.

³³⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 253.

processo decisionale autonomo. Di conseguenza, i problemi di coordinamento divennero sempre più intricati a causa dei limiti impliciti del partenariato regionale³³⁵.

Come abbiamo visto in precedenza, anche se le dimensioni del bilancio per i FS sono sempre state determinate da trattative intergovernative tra i capi di Stato dei vari membri, la Commissione negli anni ha combattuto duramente per istituire una serie di principi che regolassero prima la Politica regionale e successivamente quella di coesione. Le riforme del 1993, del 1999 e del 2006 istituirono principi che hanno semplificato l'implementazione dei fondi strutturali valorizzando l'uniformità e la coerenza della Politica di coesione. Tale processo politico si è sviluppato coinvolgendo le istituzioni europee, i governi nazionali e quelli regionali e può essere descritto come multilivello piuttosto che puramente intergovernativo³³⁶.

Di fatto, la pluralità degli attori, degli interessi e delle istituzioni richiese all'UE lo sviluppo di una struttura di gestione della Politica regionale che fosse più differenziata e flessibile possibile, poiché tali elementi sono dei requisiti essenziali per il funzionamento della *governance* multilivello. La politica regionale europea mostra un livello considerevole di differenziazione verticale, in cui il complesso processo politico viene semplificato dalla segmentazione territoriale delle relazioni intergovernative in essere tra gli attori. Ciò avviene tramite la separazione istituzionale del processo decisionale: da una parte ci sono gli attori che si occupano delle decisioni riguardo la programmazione e redistribuzione delle risorse del bilancio, dall'altra quelli che si occupano di decisioni riguardo l'implementazione delle politiche di sviluppo³³⁷. Nella fase della formulazione, gli Stati membri possono potenzialmente condizionare l'impatto futuro delle politiche comunitarie attraverso l'utilizzo di alcune strategie. Ad esempio, il regolamento normativo dei FS viene negoziato congiuntamente con la Commissione in un contesto in cui vige la regola dell'unanimità. Di conseguenza i risultati di tali negoziazioni sono più strettamente allineati con gli interessi nazionali, implicando pressioni all'adattamento meno forti per i membri³³⁸.

³³⁵ Benz Arthur; *Op. cit.*, pag. 29.

³³⁶ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 238

³³⁷ Benz Arthur; *Op. cit.*, pag. 340.

³³⁸ Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; *Op. cit.*, pag. 600.

D'altra parte, durante la fase di implementazione le mappe per i vari Obiettivi della Politica di coesione vengono concordate rapidamente, poiché sia le autorità nazionali che subnazionali sono interessate affinché i programmi partano nei tempi stabiliti. Tuttavia, in questa fase la Commissione domina in maniera chiara i criteri di assegnazione degli aiuti regionali e ha “il coltello dalla parte del manico” nella successiva negoziazione delle mappe, poiché sono gli Stati a trovarsi sotto pressione per il raggiungimento di un accordo sui finanziamenti³³⁹. Gli obiettivi concreti della politica regionale vengono formulati all'interno di programmi specifici per ogni regione, questi vengono poi elaborati in cooperazione tra la Commissione e le istituzioni responsabili all'interno dei governi nazionali e regionali coinvolti. In questo modo il coordinamento multilivello può essere utilizzato per limitare i conflitti³⁴⁰.

Pertanto, ciò che emerge dall'analisi della *governance* multilivello nella Politica di coesione è la combinazione di differenti modalità di creazione delle politiche: da una parte, le decisioni europee sulla struttura istituzionale ed economica delle politiche regionali, dall'altra le politiche regionali di pianificazione ed implementazione connesse all'interno di una struttura gerarchica, in cui le decisioni prese a livello più alto hanno conseguenze su quelle prese a livello più basso. Le regioni non hanno diritto di veto per quanto concerne le decisioni dell'UE, di conseguenza la struttura multilivello della Politica regionale li motiva a trovare accordi con i governi nazionali e l'UE³⁴¹. Inoltre, l'istituzione a livello comunitario del Principio di convergenza ha permesso una redistribuzione a vantaggio delle regioni meno sviluppate, supportandole nell'ingresso nel Mercato unico. Nello specifico, all'interno degli Stati membri, le regioni sono selezionate in base a criteri di riferimento basati sull'RNL ampiamente condivisi da tutti i governi³⁴². Tuttavia, poiché le norme relative all'erogazione dei finanziamenti sono determinate dall'eleggibilità o meno di una regione, potrebbe svilupparsi una scarsa attitudine alla cooperazione in quelle regioni che risulterebbero comunque eleggibili. A dimostrazione di questo è stato evidenziato come la maggior parte delle inefficienze

³³⁹ *Ivi*, pag. 601.

³⁴⁰ Benz Arthur; *Op. cit.*, pag. 30.

³⁴¹ *Ivi*, pag. 35.

³⁴² *Ivi*, pag. 31.

proprie della Politica di coesione siano attribuibili a problemi di implementazione all'interno degli Stati membri³⁴³.

Come abbiamo visto, alcuni studi sui paesi della CEE suggeriscono che la Commissione si sia posta inizialmente come promotore di una maggior regionalizzazione ed integrazione all'interno degli Stati membri, ispirata dall'idealizzazione della *governance* multilivello. Tuttavia, con l'aumentare delle adesioni la Commissione spostò, sotto la pressione dei contributori netti, la propria attenzione nell'assicurarsi l'effettivo assorbimento dei Fondi nei tempi prestabiliti, sebbene ciò ne significasse una gestione maggiormente centralizzata³⁴⁴. In quel periodo, emerse un dibattito tra gli studiosi riguardo la natura del coinvolgimento degli attori subnazionali nei nuovi Stati membri. Ad esempio, Allen nota che in quest'ultimi gli accordi per l'implementazione dei Fondi strutturali nel QFP 2007-2013 sembrano essere coerenti con la prospettiva della *multilevel governance*³⁴⁵. Tuttavia, sono visibili sostanziali variazioni nel livello di quest'ultima, non soltanto negli Stati membri, ma anche all'interno delle stesse regioni di uno Stato. Una spiegazione possibile si basa sull'importanza del tessuto di relazioni interregionali preesistenti, in cui il governo proprio degli Stati fortemente centralizzati, può effettivamente controllare il flusso dei finanziamenti dell'UE, rendendo la struttura stabilita dalla *multilevel governance* una condizione di finanziamento simbolica³⁴⁶.

Impegnarsi nella Politica di coesione e nel sistema degli Aiuti preadesione ha richiesto ai governi fortemente centralizzati dell'Europa dell'est grandi sforzi di adattamento. La *governance* multilivello promossa dall'UE in questi paesi, sembra essere confinata all'ambiente di gestione regionale. Le pressioni alla regionalizzazione hanno avuto effetti diversi a seconda del contesto, il che può essere parzialmente attribuito all'eterogeneità delle entità statali³⁴⁷. Pertanto, lo slittamento verso una *governance* multilivello nei nuovi paesi membri non ha posto minacce eccessive alla primazia del governo centrale. Di fatto, i governi centrali rimangono a guardia dei maggiori canali di influenza sia esterni che

³⁴³ *Ivi*, pag. 35.

³⁴⁴ Bache Ian; *Op. cit.*, pp. 8-9.

³⁴⁵ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pp.245-46.

³⁴⁶ Bache Ian; *Op. cit.*, pag. 8.

³⁴⁷ Bache Ian; Andreou George; Atanasova Gorica; Tomsic Danijel; *Op. cit.*, pp. 135-136.

interni, i quali creano le regole di base per la gestione dei fondi, però all'interno di criteri e parametri fissati dall'UE³⁴⁸.

All'interno della Politica di coesione, il ruolo della Commissione rimane quello di promuovere la *governance* multilivello, attraverso i principi della regionalizzazione, del Partenariato e della Programmazione³⁴⁹, i quali coinvolgono in maniera trasversale tutti gli attori del processo. D'altra parte, Blom-hansen evidenzia il pericolo di confondere il coinvolgimento di attori multilivello con la nozione propria di *multilevel governance*. Lo studioso utilizzando una catena di delegazioni basata sul rapporto tra un Principale ed un Agente, che parte dal Consiglio Europeo ed arriva alle autorità locali, tenta di comprendere chi gestisca realmente il processo di implementazione della Politica di coesione. In questo sistema l'UE risulta essere l'Agente degli Stati membri, che invece rappresentano i principali³⁵⁰.

Ciò che emerge dallo studio è che una volta che l'implementazione dei progetti eleggibili inizia, l'UE si trova ad essere in una posizione sorprendentemente buona per monitorare gli Stati. Tuttavia, sperimentando il problema del principale multiplo rappresentato dai numerosi membri, le istituzioni unionali avranno enormi difficoltà organizzative nello strutturare sanzioni efficaci che non creino conflitti di interesse tra i vari enti che regolano i Fondi. Pertanto, basandosi sul modello del Principale-Agente, le caratteristiche della *governance* multilivello, in cui comunicazione e gestione condivisa costituiscono degli elementi fondamentali, sembrano limitate dal pieno controllo degli Stati membri sul processo di implementazione. Inoltre, considerando l'obiettivo principale dei Fondi strutturali, ossia quello di sostenere piani nazionali già strutturati, spesso capita che i paesi membri, vadano a sostituire la spesa nazionale con i FS, vanificando di fatto il valore del Principio di Addizionalità³⁵¹.

D'altra parte, Dellmuth e Stoffel pur riconoscendo nell'UE una struttura caratterizzata da una complessa catena di delegazioni, in cui gli Stati membri sono principali e la Commissione un agente, arrivano a conclusioni differenti. Nella teoria standard del

³⁴⁸ *Ivi*, pag. 138.

³⁴⁹ *Ivi*, pag. 139.

³⁵⁰ Blom-hansen Jens; "Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy", *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 n. 4, 2005, pp. 628-29.

³⁵¹ *Ivi*, pag. 637.

modello Principale-Agente, il principale delega delle funzioni all'agente provando a fornire ad esso il massimo incentivo che renda il suo comportamento consono alla massimizzazione dell'utilità di entrambi³⁵². Pertanto, sebbene la Commissione persegua degli obiettivi che differiscono profondamente dalle preferenze dei governi nazionali, questi possono sempre limitarne il potere nel momento dell'adozione del successivo QFP³⁵³.

Tuttavia, secondo i due studiosi tale modello risulta limitato poiché anche se gli Stati membri sono i principali e la Commissione l'agente, quest'ultima ha il potere di delegare alcune competenze ad agenzie domestiche subnazionali. Di fatto, se la relazione Principale-agente viene analizzata nel rapporto tra Commissione e entità subnazionali, la prima ha degli incentivi a supervisionare l'efficacia delle modalità di spesa dei Fondi ricevuti. D'altro canto, la Commissione non ha interessi nel modo in cui essi vengono spesi dagli attori subnazionali, poiché l'attività di controllo e monitoraggio è molto costosa. Inoltre, l'applicazione del modello principale-agente descrive una struttura in cui i governi subnazionali sono concettualmente delle agenzie che rispondono ai governi nazionali, ciò implica che l'implementazione delle direttive centrali provochi dei cambiamenti dovuti a divergenze tra le preferenze del governo centrale e quello subnazionale³⁵⁴. Quindi, risulta chiaro come il modello Principale-agente dimostri solo parzialmente il pieno controllo degli Stati membri sulle dimensioni e sull'erogazione del bilancio destinato alla Politica di coesione, in quanto anche la Commissione ha il potere di condizionare l'implementazione dei Fondi, comunicando direttamente con le entità subnazionali riceventi.

Tuttavia, mentre gli Stati membri hanno determinato la distribuzione spaziale della competitività regionale e dei finanziamenti all'interno dei loro territori, lo stanziamento dei fondi tra stati membri è stato erogato tenendo conto del livello d'istruzione e della densità abitativa. Inoltre, la Commissione continua ad avere responsabilità nella

³⁵² Dellmuth Lisa Maria; Stoffel Michael F.; "Distributive Politics and Intergovernmental transfers: The local allocation of European Union structural fund", *European Union Politics*, Vol. 13 n. 3, 2012, pag. 427

³⁵³ *Ivi*, pag. 418.

³⁵⁴ *Ivi*, 428.

valutazione ed adozione dei Programmi operativi, che sono stati utilizzati per provare ad influenzare la distribuzione spaziale dei Fondi³⁵⁵.

Come già visto in precedenza, una gestione multilivello della Politica di coesione dipende fortemente dall'implementazione del Principio di partenariato, il quale divenne requisito normativo nell'UE già dal 1988. Tuttavia, nel corso dei decenni di Programmazione comunitaria, le sfide principali all'implementazione della multilevel governance sono state la mancanza di esperienza, tradizione e risorse; i conflitti gestionali; la crescente complessità burocratica e il deficit democratico³⁵⁶. Diversi studi hanno esaminato l'implementazione del Principio di partenariato e della MLG in relazione alla Politica di coesione in momenti e in Stati membri diversi. I risultati mostrano che la struttura della Politica di coesione ha stimolato e rafforzato gli accordi tra attori multilivello promuovendo la partecipazione di quest'ultimi nel processo. D'altra parte, gli accademici concordano sul fatto che i governi nazionali continuino ad esercitare un forte controllo in alcuni settori strategici. Gli stati si oppongono strenuamente allo sviluppo di una MLG orizzontale che permetterebbe agli attori subnazionali di entrare in contrasto con le preferenze e le tradizioni del governo centrale³⁵⁷.

Dabrowski³⁵⁸ ha evidenziato che la mancanza di una tradizione di decentralizzazione e di policy-making collaborativo, così come le limitate competenze sviluppate dagli attori subnazionali, portano a risultati iniqui nell'applicazione del Principio di partenariato tra regioni dell'Europa centrale e regioni dell'Europa orientale³⁵⁹. Di conseguenza, il contesto istituzionale domestico può essere identificato come un potente indicatore del

³⁵⁵ Bachtler John; Mendez Carlos; *Op. cit.*, pag. 544.

³⁵⁶ Una branca degli studiosi della Multilevel governance che esamina le implicazioni democratiche e la legittimità nell'implementazione della Politica di coesione. Secondo questa teoria, il modello di policy-making comunitario strutturato dall'alto verso il basso su base fortemente tecnocratica marginalizzerebbe il ruolo delle istituzioni democratiche. Da Directorate General for Internal Policies: Policy Department B Structural and Cohesion Policies; "An assessment of Multi-level governance in cohesion policy 2007-2013", *Parlamento Europeo*, Vol. 1-Study, 2014, pag. 11.

³⁵⁷ Directorate General for Internal Policies: Policy Department B Structural and Cohesion Policies; "An assessment of Multi-level governance in cohesion policy 2007-2013", *Parlamento Europeo*, Vol. 1-Study, 2014, pag. 33.

³⁵⁸ Dabrowski Marcin; Bachtler John; Bafail Francois; "Challenges of multi-level governance and partnership: drawing lessons from European Union cohesion policy", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21 n. 4, 2013, pp. 355-363.

³⁵⁹ Directorate General for Internal Policies: Policy Department B Structural and Cohesion Policies; "An assessment of Multi-level governance in cohesion policy 2007-2013", *Parlamento Europeo*, Vol. 1-Study, 2014, pag. 35.

livello della *multilevel governance* all'interno della Politica di coesione³⁶⁰. D'altra parte, come già detto, la partecipazione di attori multilivello non deve essere confusa con la *multilevel governance*. Esistono poche prove che indicano un aumento del potere degli attori regionali in relazione all'istituzione della Politica di coesione, se non per il loro contributo collettivo espresso tramite il Comitato delle Regioni³⁶¹. Ciò avviene poiché si è compreso che mentre la MLG rappresenta una strategia centrale nell'aumentare l'efficacia della Politica di coesione, l'eccessiva rappresentazione di attori con un ridotto peso specifico (le singole regioni) all'interno dei gruppi rappresentati (gli Stati membri) risulta essere controproducente³⁶².

3.8. La rappresentanza regionale a Bruxelles

Come visto nel precedente paragrafo, la Politica di coesione piuttosto che rafforzare le autorità locali e promuovere la risoluzione di problemi economici su base regionale, opera principalmente come strumento che massimizzi il peso politico dei governi nazionali. Tuttavia, ciò non significa che gli attori subnazionali non siano riusciti, tramite i FS a sviluppare un discreto progresso economico, migliorando la loro posizione nel contesto comunitario³⁶³.

La Politica di coesione rappresenta un processo politico caratterizzato dall'ibridazione, nella cui evoluzione intervengono differenti modalità politiche. Mentre i finanziamenti e la struttura normativa sono soggetti ad un processo di trattazione che coinvolge Stati membri e Commissione, d'altra parte il processo di implementazione include un numero di attori più ampio ed è governato da strutture politiche chiare che sottolineano il valore dei principi fondanti dell'UE. Ad esempio, la Commissione tenta di promuovere programmi sviluppati in accordo con le autorità regionali, utilizzando incentivi finanziari per ottenere l'attenzione di potenziali clienti. Tuttavia, i governi degli Stati membri all'interno del Consiglio e del Consiglio europeo, sotto le pressioni di enti regionali

³⁶⁰ *Ivi*, pag. 11.

³⁶¹ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R; a cura di Allen David, *Op. cit. 6th Edition*, pag. 247

³⁶² Directorate General for Internal Policies: Policy Department B Structural and Cohesion Policies; "An assessment of Multi-level governance in cohesion policy 2007-2013", *Parlamento Europeo*, Vol. 1-Study, 2014, pag. 72.

³⁶³ Andreou George; "EU Cohesion Policy in Greece: Pattern of Governance and Europeization", *South European Society & Politics*, Vol. 11 n. 2, 2006, pag. 254.

intavolano aspre trattative sulla spartizione del bilancio, il quale presenta un carattere fortemente redistributivo³⁶⁴. Pertanto, è visibile come il ruolo delle regioni, anche se limitato dagli Stati membri a livello comunitario, abbia una discreta influenza nelle negoziazioni all'interno degli stessi. In virtù di quanto emerso, si tenterà di comprendere il ruolo effettivo che il "lobbying regionale" esercita nell'influenzare le erogazioni dei Fondi strutturali.

Il meccanismo centrale della Politica di coesione sono i Fondi strutturali, il cui stanziamento segue in maniera assidua una logica tecnico-funzionale: le regioni con crescita economica bassa e pesanti deficit infrastrutturali ricevono la maggior parte dei finanziamenti al fine di stimolarne lo sviluppo economico. Come già visto, la logica redistributiva dei fondi viene negoziata all'interno di trattative intergovernative, dove i FS hanno agito come *side-payments* per i paesi più poveri in cambio dell'adesione al Mercato unico³⁶⁵. Tuttavia, un consistente numero di studi ha dimostrato che le disparità interregionali, misurate in termini di PIL pro capite, sono diminuite tra gli Stati membri, ma aumentate all'interno degli stessi³⁶⁶. Pertanto, è constatabile come i finanziamenti della Politica regionale rappresentino un'opportunità soltanto per un numero limitato di regioni ben posizionate, quest'ultime sono soprattutto quelle regioni che hanno la possibilità di partecipare alle negoziazioni all'interno di un sistema stratificato di governi a livello sovranazionale, nazionale e subnazionale³⁶⁷.

La possibilità per le regioni di far emergere le proprie necessità avviene attraverso l'intermediazione del Comitato delle regioni. Quando il Tribunale Costituzionale spagnolo sancì il diritto delle Regioni Autonome Basche di avere un proprio ufficio di rappresentanza a Bruxelles, si dichiarò internazionalmente che le relazioni con l'UE non erano più competenza esclusiva degli Stati. Attualmente il Comitato delle Regioni è normato ai sensi dell'art. 198A del Trattato sull'Unione Europea³⁶⁸. La creazione di quest'istituzione ha permesso ai governi regionali di stabilire dei gruppi di interesse a Bruxelles e ad oggi le regioni con un ufficio all'interno del Comitato sono più di 200, ma

³⁶⁴ Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; *Op. cit.*, pag. 258.

³⁶⁵ Chalmers Adam William; "Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union", *JCMS*, 2013, pag. 2.

³⁶⁶ Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; *Op. cit.*, pag. 1090.

³⁶⁷ Chalmers Adam William; *Op. cit.*, pp. 2-3.

³⁶⁸ G.U.C.E., C 191/01, 29 luglio 92.

con differenti modalità di rappresentanza³⁶⁹ in base alla struttura statale di riferimento³⁷⁰. Tali gruppi raccolgono informazioni riguardo le programmazioni e i problemi dell'UE, riferendoli poi ai governi regionali di riferimento. Inoltre, i gruppi di interesse hanno il ruolo di ambascierie rappresentanti gli interessi delle regioni a livello comunitario e capaci di creare delle vere e proprie lobby regionali³⁷¹.

Durante lo sviluppo dei vari QFP abbiamo visto che il processo di *policy-making* si divide in due fasi. La prima, avviene a livello di Commissione e stabilisce le priorità strategiche della Comunità e la percentuale di bilancio dedicata alla Politica di coesione. In questa fase le lobby hanno interesse nel poter condizionare le dimensioni del bilancio da destinarsi alle regioni, essendone le principali beneficiarie. La seconda fase avviene a livello statale e implica sia attori nazionali che attori regionali. Gli stati membri, secondo le linee guida stabilite dalla Commissione nella prima fase, sviluppano un quadro di riferimento strategico nazionale (QSRN) che lega le priorità comunitarie a quelle nazionali e regionali. I PO vengono poi determinati dagli Stati membri attraverso consultazioni con le autorità regionali in base al Principio di partenariato, in questa fase i singoli programmi operativi, dettagliati all'interno dei QSRN, sono l'elemento di maggior interesse per le lobby regionali³⁷².

Gli studi portati avanti da Bodenstein e Kemmerling evidenziano che alla fine del processo decisionale, alcune regioni europee ricevono significativamente molti più fondi pro capite rispetto ad altre, anche nel caso di condizioni socioeconomiche molto simili³⁷³. Inoltre, essi affermano che avere un RNL pro capite basso sia una condizione necessaria, ma non sufficiente per ottenere Fondi relativamente più o meno alti. Nello studio vengono analizzate le erogazioni finanziarie ricevute da due regioni portoghesi eleggibili all'interno dell'Obiettivo 1 nel QFP 2000-2006; le regioni di Acores e Centro presentano livelli di finanziamento tramite fondi strutturali dissimili, sebbene abbiano un livello di entrate pro capite molto simili. Pertanto, è possibile vedere come lo stanziamento dei FS

³⁶⁹ Fantozzi Pietro; Mirabelli Maria; *La federalizzazione di uno Stato unitario il controverso caso italiano*, Franco Angeli, Milano, 2017, pag. 77.

³⁷⁰ Ad, esempio, In Spagna le regioni hanno un peso molto più consistente a livello internazionale di quanto non sia possibile in Italia, dove la struttura amministrativa dello stato è più centralizzata.

³⁷¹ Dudek Carolyne Marie; *Op. cit.*, pag. 8

³⁷² Chalmers Adam William; *Op. cit.*, pag. 4

³⁷³ Bodenstein Thilo; Kemmerling Achim; "Ripples in a Rising Tide: Why Some EU Regions Receive More Structural Funds than Others", *European Integration online Papers*, Vol. 16 n. 1, 2012, pag. 2.

non sia determinato unicamente da criteri tecnocratici, ma che ci sia un intervento di tipo politico nel meccanismo di erogazione³⁷⁴. Di fatto, le regioni difficilmente ricevono gli stessi finanziamenti pubblici in linea con considerazioni di equità ed efficienza, basti pensare che una regione può ottenere meno fondi più è alto il tasso di disoccupazione, poiché ne viene pregiudicata la capacità fiscale di utilizzarli³⁷⁵.

Un altro importante elemento emerso è che l'erogazione dei finanziamenti dal governo centrale a quello regionale varia a seconda che si tratti di Stati federali o unitari. Ad esempio, le regioni che a livello nazionale possono contare su più seggi elettorali avranno sicuramente il potere di esercitare pressioni maggiori, rispetto alle altre, poiché durante la fase intergovernativa della trattativa, il governo centrale risponde a pressioni regionali differenti a seconda dei fattori politici in gioco. L'influenza regionale sembra essere legata alle competenze che le rispettive costituzioni nazionali sanciscono, come nel caso delle regioni all'interno di Stati federali dove queste possono esercitare pressioni maggiori rispetto alle loro controparti all'interno di sistemi unitari. Nella seconda fase della trattativa il governo centrale e le sue controparti regionali possono solo distribuire i fondi che sono già stati negoziati a livello comunitario³⁷⁶. Pertanto, ne emerge un processo di integrazione economica con caratteristiche di tipo distributivo dove alcune regioni "vincono" ed altre "perdono". Quindi, diviene chiaro come, in una fase successiva, i governi nazionali dovranno preoccuparsi di compensare gli squilibri in quelle regioni che non riescono a beneficiare adeguatamente del processo di integrazione europea³⁷⁷.

In uno studio portato avanti da Chalmers nel 2013 sembrano emergere delle caratteristiche simili a quelle prodotte da Boldenstein e Kimmerling, nell'analisi condotta da Chalmers si indagano i fattori determinanti per lo stanziamento dei FS in 181 regioni durante il QFP 2007-2013. I risultati mostrano come l'abilità di una regione nell'avere impatto sui finanziamenti europei dipenda fortemente dal modo in cui i governi regionali interagiscono con quello nazionale, in particolare, tale congiuntura è facilitata nel caso in cui la coalizione di maggioranza sia la stessa in entrambi i livelli³⁷⁸.

³⁷⁴ *Ivi*, pag. 5-6

³⁷⁵ *Ivi* pag. 2

³⁷⁶ *Ivi*, pag. 10.

³⁷⁷ *Ivi*, pag. 19.

³⁷⁸ Chalmers Adam William; *Op. cit.*, pp. 7-9.

Infine, lo studio evidenzia il ruolo dell'authority regionale all'interno di questo processo, dimostrando come le regioni che ottengono più fondi siano quelle a "gestione condivisa", ossia quelle regioni che hanno interessi fortemente condivisi con l'authority centrale³⁷⁹. Di fatto, in presenza di una forte identità territoriale sono più facilmente superabili i fattori critici che limitano l'efficacia delle misure politiche, come appunto il controllo eccessivo dell'authority nazionale sulle amministrazioni regionali. In tali condizioni, la probabilità che le lobby locali possano forzare le politiche di coesione regionale verso una direzione diversa dagli obiettivi comuni è fortemente contenuta e sanzionata dai comportamenti sociali³⁸⁰. Pertanto, risulta chiaro come una situazione di svantaggio economico non sia un parametro sufficiente per l'ottenimento dei FS.

Rodriguez-Pose e Courty analizzano il concetto di "gestione condivisa", già introdotto da Chalmers, arrivando a conclusioni differenti. Secondo questi studiosi le regioni più autonome, rispetto a quelle a gestione condivisa, hanno un incentivo maggiore a mostrare, attraverso i loro uffici a Bruxelles, che il governo centrale non sia più in grado di monopolizzare le loro relazioni con la Comunità riguardo lo stanziamento dei Fondi comunitari. Tuttavia, la presenza di un ufficio regionale a Bruxelles da sola non è una condizione sufficiente per concludere che le regioni tentino di bypassare il ruolo del governo nazionale nei rapporti con l'UE³⁸¹. Come visto in precedenza, attualmente la distribuzione dei Fondi viene dettagliata all'interno dei QSNR concordati dagli Stati membri con la Commissione, quindi il processo di negoziazione dei FS, così strutturato, lascia alle regioni veramente poco margine per intavolare delle trattative direttamente con la Commissione. Infatti, secondo Rodriguez-Pose il lobbying avverrebbe nella fase precedente allo stanziamento dei FS verso gli Stati membri, soprattutto tra Commissione, Consiglio e Stati membri, piuttosto che a livello di attori subnazionali³⁸².

In conclusione, sebbene l'autonomia regionale e la capacità di decentralizzare il potere del governo centrale possano giocare un ruolo concreto nella distribuzione dei Fondi, tale capacità risulta essere molto meno decisiva di quanto espresso da Chalmers. D'altra parte,

³⁷⁹ *Ivi*, pag. 15.

³⁸⁰ Capello Roberta; "Cohesion Policies and the Creation of a European Identity: The Role of Territorial Identity", *JCMS*, Vol. 56 n. 3, 2018, pp. 499-500.

³⁸¹ Rodriguez-Pose Andres; Courty Julie; "Regional lobbying and Structural Funds: Do regional representation offices in Brussels deliver?", *Regional & Federal Studies*, Vol. 28 n. 2, 2018, pag. 205.

³⁸² *Ivi*, pag. 210.

è stata evidenziata la presenza di indicatori specifici, per lo stanziamento dei fondi, verso le regioni con uffici a Bruxelles, quest'ultime, soprattutto le più longeve, sembrano aver imparato le regole del gioco, sviluppando efficaci pratiche di lobbying e stabilendo contatti decisivi con altri lobbysti e decisori politici³⁸³.

3.9. La geografia della Politica di coesione

Gli studi sull'efficacia della Politica di coesione si sono sempre concentrati sulla crescita del PIL regionale attraverso differenti approcci, tuttavia la posizione geografica è emersa come una variabile strategica obbligata all'interno delle analisi effettuate³⁸⁴. Per la maggior parte del periodo che va dal 1960 al 1980, le teorie commerciali e di integrazione, utilizzate per descrivere il tessuto geografico dello sviluppo economico, hanno ignorato la possibilità che tale sviluppo si sia concentrato fortemente in alcuni luoghi generando a lungo termine delle divergenze nelle entrate. All'inizio degli anni '90 si palesò un aumento continuo delle disparità interregionali all'interno dei singoli Stati membri, questo trend dimostrò che il processo di integrazione economica è scatenato da forze che portano benefici alle regioni centrali di un paese, ma spesso sono seguite dal detrimento della periferia³⁸⁵.

Le grandi città hanno generalmente superato le altre regioni sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali. Differenti ricerche sottolineano che questo trend sia dovuto a diversi fattori tra cui il paradigma tecnologico che traina la crescita e soprattutto la geografia dell'innovazione. Infatti, le regioni nevralgiche dell'UE si sono specializzate in maniera crescente verso la cima della scala qualitativa della produzione³⁸⁶. Inoltre, le città metropolitane tendono ad essere ridotte nel numero possedendo tuttavia la densità abitativa più alta su scala nazionale. Pertanto, queste tendono ad essere più diversificate sia a livello settoriale che strutturale, al contrario dei piccoli centri urbani che si trovano ad essere fortemente specializzati in un settore, d'altra parte molte regioni europee

³⁸³ Chalmers Adam William; *Op. cit.*, pag. 10.

³⁸⁴ Ferrara Antonella Rita; Mc Cann Philip; Pellegrini Guido; Stelder Dirk; Terribile Flavia; *Op. cit.*, pp. 818-820.

³⁸⁵ Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; *Op. cit.*, pag. 1091.

³⁸⁶ *Ivi*, pp.1092-93.

sperimentano una debole correlazione tra capacità di ricerca e sviluppo e capacità di specializzazione in correlazione alla loro struttura industriale³⁸⁷.

Lo schema di centri e periferie che ne deriva è il risultato combinato di tendenze all'agglomerazione e di disomogeneità nella geografia dell'innovazione, la cui struttura può essere rappresentata all'interno di tre differenti "luoghi", a seconda della loro posizione relativa rispetto alla frontiera tecnologica mondiale:

- Luoghi prossimi alla frontiera: Caratterizzati da alti livelli di lavoro specializzato e accesso ai capitali, con poche barriere istituzionali e culturali allo sviluppo e all'adozione di nuove tecnologie, solitamente sono le regioni nevralgiche;
- Luoghi più lontani dalla frontiera: Caratterizzati da un livello inferiore di lavoro specializzato e un accesso limitato ai capitali, barriere nell'assimilazione tecnologica a causa di vincoli dovuti al capitale umano, queste regioni sono possibili zone di transizione a breve termine nel sistema geografico dell'innovazione;
- Luoghi molto lontani dalla frontiera: Caratterizzati da un'alta concentrazione di lavoro non specializzato, barriere sostanziali all'adozione di nuove tecnologie, solitamente sono regioni alla periferia dei centri economici³⁸⁸.

La suddivisione tra queste diverse scale implica che i grandi centri urbani si troveranno sempre ad essere tecnologicamente più avanzati rispetto ai più piccoli. Le regioni centrali offrono ricompense potenziali più grandi per gli investimenti imprenditoriali in termini di distribuzione, magnitudine e possibilità di apprendimento. D'altra parte, le regioni arretrate o periferiche tendono ad essere inadeguate allo sviluppo della *smart specialisation*³⁸⁹ promossa dalla Politica di coesione comunitaria. Paradossalmente le regioni che sembrano più propense e favorevoli al processo di specializzazione sono le

³⁸⁷ McCann Philip; Ortega-Argiles Raquel; "Smart Specialization, Regional Growth and Application to European Union Cohesion Policy", *Regional Studies*, Vol. 49 n. 8, 2015, pag. 1292.

³⁸⁸ Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; *Op. cit.*, pag. 1094.

³⁸⁹ Il concetto di Smart Specialisation Strategy (SSS) è stato elaborato a livello europeo e indica strategie d'innovazione - flessibili e dinamiche - concepite a livello regionale ma valutate e messe a sistema a livello nazionale. Il cui obiettivo è supportare le amministrazioni regionali nel delineare e implementare la propria SSS attraverso la creazione di un luogo di condivisione delle esperienze in corso nelle Regioni, evitando le sovrapposizioni tra i diversi livelli di governo. Da: <https://www.researchitaly.it/smart-specialisation-strategy/>. Accesso 19 gennaio 2019.

vivaci regioni centrali, mentre la logica della *smart specialisation* sembra discriminare le regioni arretrate³⁹⁰.

Pertanto, le aree metropolitane proprie dell'Europa settentrionale ed occidentale beneficiano profondamente dall'essere geograficamente vicine al centro economico europeo, quindi tendono a porsi in prossimità della frontiera tecnologica rispetto a quelle dell'Europa meridionale ed orientale. Gli agglomerati urbani tendono ad essere delle zone geografiche privilegiate dai sistemi economici e portano ad un'innovazione estensiva e favorevole alla strategia della *smart specialisation*. Di fatto, il collegamento tra agglomerati e innovazione tende ad auto rinforzarsi, mentre le regioni periferiche europee sono poco portate a cogliere i benefici derivanti dal processo di agglomerazione che avviene nel centro economico, eccezion fatta per le città che si trovano al vertice della scala gerarchica urbana del paese³⁹¹.

I costi e i benefici generali della convergenza economica prodotti da una politica di tipo redistributivo, come quella di coesione, richiedono una stima molto attenta degli indicatori utilizzati, poiché i risultati attesi possono rivelarsi contro-intuitivi. Ad esempio, l'aspetto territoriale è tenuto in considerazione dalla Politica di coesione economica e sociale attraverso criteri di eleggibilità, come il livello di benessere regionale, la distanza da una situazione di convergenza economica, la bassa densità abitativa, la latitudine, il declino demografico, la fragilità socioeconomica delle aree rurali, o il processo di conversione economica molto lento. L'esperienza dei QFP precedenti ha mostrato come i criteri di eleggibilità nascondano una serie di insidie, che hanno probabilmente portato da una parte all'aumento delle compensazioni finanziarie e dall'altra alla creazione di zone che godono di status privilegiato³⁹². Pertanto, è facile comprendere tutti gli abusi che ne possono derivare.

Gli indicatori utilizzati spesso falliscono nel cogliere un'importante dimensione della Coesione e della Convergenza, ossia il miglioramento degli standard di vita dei più poveri in relazione al resto della popolazione dell'UE. Tale dimensione è in grado di riflettere accuratamente le risorse economiche disponibili ai nuclei familiari e premette di

³⁹⁰ McCann Philip; Ortega-Argiles Raquel; *Op. cit.*, pag. 1295.

³⁹¹ Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; *Op. cit.*, pp. 1094-96.

³⁹² Jouen Marjoire; *Op. cit.*, pp. 25-26.

comprendere meglio l'eterogeneità all'interno della popolazione. Ad esempio, gli indicatori di bassa intensità occupazionale e di deprivazione materiale sono basati su criteri e soglie stabiliti a livello comunitario e non dicono molto riguardo la posizione relativa dei cittadini rispetto al resto della loro società. Infatti, il potere di acquisto dei poveri nei paesi membri più ricchi è generalmente più alto di quello dei poveri nei paesi meno abbienti dell'UE. Pertanto, le situazioni di povertà non sono totalmente raffrontabili transnazionalmente e portano a sottostimare quelle dei meno abbienti, di conseguenza nel contesto europeo ciò può creare dei forti ostacoli al processo di integrazione, laddove il ruolo dei gruppi di riferimento è di fondamentale importanza³⁹³.

Nella ricerca di Politiche di intervento che siano il più funzionali possibile, si possono ottenere effetti che distorcono il corretto funzionamento del mercato, il che è particolarmente vero in regioni che tentano di replicare massicciamente delle modalità che sono risultate funzionali in un altro contesto specifico, favorendo investimenti in attività inappropriate data la posizione relativa regionale rispetto alla frontiera tecnologica. Altri effetti negativi sono dovuti all'eccessiva schermatura ai mercati esterni da parte del governo nazionale, rendendo i contesti locali meno capaci di adattarsi ai mutamenti del sistema economico. Tutto ciò crea una dipendenza culturale in cui le regioni si affidano ai finanziamenti nazionali pur mantenendo una divergenza sostanziale nelle capacità e nel potenziale produttivo³⁹⁴.

Pertanto, L'UE utilizzando la strategia della *smart specialisation*, come parte del processo proprio della Politica di coesione, tenta di difendere il livello occupazionale attraverso un approccio basato sulla territorialità dello sviluppo regionale, piuttosto che un intervento territorialmente neutrale³⁹⁵. Anche se ci sono indizi chiari che suggeriscono una maggior efficacia degli effetti economici del supporto regionale in ambienti meno arretrati, l'impatto degli aiuti regionali dipende fortemente dalla recettività dell'ambiente ricevente, di conseguenza il supporto risulta meno efficace laddove più necessario³⁹⁶. Di fatto, il deficit infrastrutturale nei paesi destinatari dell'Obiettivo Convergenza è discretamente alto ed è improbabile che si riesca ad adeguarlo, nel futuro recente, al livello relativo dei

³⁹³ Godeme Tim; Collado Diego; "The EU Convergence Machine at Work. To the Benefit of the EU's Poorest Citizens?", *JCMS*, Vol. 54 n. 5, 2016, pp. 1144-45.

³⁹⁴ Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; *Op. cit.*, pp. 1100-01.

³⁹⁵ McCann Philip; Ortega-Argiles Raquel; *Op. cit.*, pag. 1295.

³⁹⁶ Cappelen Aadne; Castellacci Fulvio; Fagerberg Jan; Verspagen Bart; *Op. cit.*, pag. 640.

paesi più sviluppati³⁹⁷. Inoltre, nello studio portato avanti da John Bradley è emerso come lo sviluppo derivante da finanziamenti tramite Fondi strutturali in situazioni di isolamento siano modesti, ponendo l'attenzione sul fatto che i benefici reali e a lungo termine della Politica di coesione sono più probabilmente associati al modo in cui ognuno dei paesi riceventi reagisce alle crescenti opportunità che il contesto comunitario offre, piuttosto che l'affidarsi semplicemente all'erogazione dei Fondi³⁹⁸.

Molte delle più recenti ricerche sulla crescita economica identificano le istituzioni come una determinante fondamentale nella traiettoria di crescita dell'economia regionale. Molte aree arretrate sono afflitte da problemi di sclerosi istituzionale, clientelismo, corruzione ed una pervasiva ricerca di rendita da parte delle élite locali. Istituzioni deboli possono avere un'influenza negativa nella gestione dei beni pubblici e nello sviluppo di capacità di innovazione³⁹⁹. Poiché paradossalmente in ambito economico e finanziario la maggior parte dei fattori istituzionali che facilitano l'innovazione e la crescita sono raggiunti più facilmente a livello nazionale e comunitario. Pertanto, il paradosso è che delle politiche che favoriscano la crescita e combattano la sottoccupazione possono essere raggiunte più facilmente in un contesto non geograficamente specifico. Verosimilmente l'UE sta sprecando soldi concedendo maggiori responsabilità per gli interventi della Politica di coesione a istituzioni che mancano della capacità di formulare e implementare quest'ultime efficientemente⁴⁰⁰.

In conclusione, una buona parte degli ostacoli incontrati negli anni precedenti sono dovuti alla mancanza di consapevolezza politica riguardo le problematiche emerse dall'evoluzione della politica territoriale. Una soluzione possibile sarebbe quella di organizzare misure di tipo compensativo basate sulla discriminazione regionale positiva, che tuttavia risulterà complessa da implementare a causa dei costi e degli ostacoli naturali posti dall'andamento dei mercati e dai comportamenti socioeconomici su scala globale⁴⁰¹. Infine, definendo le varie tipologie di intervento, concetti come innovazione, flessibilità ed efficienza produttiva richiedono una definizione precisa al fine di ottenere un

³⁹⁷ Bradley John; "Evaluating the Impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions", *Regional Studies*, Vol. 40 n. 2, pag. 193.

³⁹⁸ *Ivi*, pag. 197.

³⁹⁹ Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; *Op. cit.*, pag. 1098.

⁴⁰⁰ *Ivi*, pp. 1102-03.

⁴⁰¹ Jouen Marjoire, *Op. cit.*, pag. 34.

consensus minimo tra gli attori coinvolti. Una maggiore condizionalità è obbligatoria per evitare problemi derivanti da una Politica di coesione troppo decentralizzata. Tuttavia, per avere un maggiore condizionalità è necessario il funzionamento effettivo di un sistema di monitoraggio e valutazione, in cui sono necessari investimenti significativi nel preparare gli ufficiali della Commissione al controllo, mentre gli ufficiali nazionali, regionali e locali all'implementazione⁴⁰².

3.10. Conclusioni

Come abbiamo visto, appartenere all'Unione europea implica un elevato numero di sfide. Virtualmente tutte le partizioni dell'apparato statale centrale sono coinvolte nella gestione delle economie relative al contesto comunitario. Inoltre, le autorità subnazionali si trovano ad essere coinvolte in maniera crescente nella conduzione di procedimenti relativi agli Affari dell'UE. La natura di tali tematiche, in termini procedurali, si differenzia radicalmente dai tradizionali affari esteri, soprattutto per il fatto che quest'ultimi trascendono i confini tra domini ministeriali. La natura del processo decisionale nell'UE evidenzia il bisogno di conoscere gli stili politici prevalenti degli altri paesi membri, la conoscenza avanzata di tecniche di negoziazione e la conoscenza delle procedure comunitarie. Tale struttura di coordinamento verticale mostra la necessità delle amministrazioni centrali degli Stati membri di essere consapevoli del potenziale e delle problematiche concernenti l'implementazione finale delle politiche comunitarie, oltre al bisogno di avere a disposizione gli strumenti adeguati a compiere azioni correttive, o escogitare politiche flessibili e pragmatiche⁴⁰³.

Questo bisogno è ulteriormente valorizzato dalla recente propensione della Commissione, la quale promuove il coinvolgimento delle autorità subnazionali nella formulazione ed implementazione di piani nazionali per lo sviluppo regionale. D'altra parte, i percorsi di integrazione incrementale sono riflessi dalla persistenza, all'interno della pubblica amministrazione, di strutture proprie di assunzione del personale. Ciò è dimostrato dalla

⁴⁰² Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; *Op. cit.*, pag. 1107.

⁴⁰³ Dimitrakopoulos Dionyssis G.; Passas Argyris G.; "Chapter 34: International Organizations and Domestic Administrative Reform", in *The SAGE Handbook of Public Administration*, Peters B. Guy & Pierre Jon, SAGE publications Ltd, 2012, pp. 533-34.

lentezza dei progressi fatti verso una liberalizzazione dell'accesso al settore pubblico di altri Stati membri. Dettagliate analisi di tipo qualitativo mostrano come l'amministrazione pubblica di alcuni paesi dell'Unione utilizzi i propri standard definiti storicamente, sia a livello di procedure operative che di repertorio istituzionale. In tal modo, le amministrazioni sono in grado di gestire le proprie necessità di *memebreship*, pur mantenendo una forte autonomia nella gestione dell'iter burocratico domestico⁴⁰⁴.

Tale visione scettica della cooperazione tra Stati nell'arena comunitaria evidenzia due fattori fondamentali per la buona riuscita delle Politiche territoriali: innanzitutto, il ruolo decisivo della cultura amministrativa, la quale condiziona qualunque tipo di riforma emanata a livello sovranazionale. In secondo luogo, sembra che le riforme dipendano dalla combinazione specifica di alcuni fattori: le opportunità, che sono specifiche per ogni paese; una strategia coerente, ossia gli obiettivi specifici del governo; la tattica, vista come la capacità di mobilitare e supportare gli attori in maniera efficace⁴⁰⁵. Pertanto, nel prossimo capitolo si analizzerà l'implementazione del budget della programmazione 2007-2013 destinato alla Politica di coesione in Italia. Quest'ultima è uno dei principali beneficiari della Politica di coesione comunitaria, nonché membro storico. Di fatto, quello dell'Italia diviene un caso emblematico nell'analisi delle criticità delle politiche territoriali, poiché dopo oltre venti anni di programmazione comunitaria quattro delle sue venti regioni si attestano ancora oggi su livelli di PIL molto più bassi rispetto alla media nazionale e comunitaria. In virtù di quanto emerso, verrà condotta un'analisi che tenterà di risalire a quale anello, nella catena di delegazioni per l'attuazione della Politica regionale, presenti le maggiori difficoltà e da cosa derivino tali incertezze.

⁴⁰⁴ *Ivi*, pp. 534-536.

⁴⁰⁵ *Ivi*, pp. 540-41.

4. LA POLITICA DI COESIONE IN ITALIA, LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013: L'IMPLEMENTAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI IN SICILIA

4.1 Introduzione

Durante la programmazione finanziaria 2007-2013, in Italia più del 70% delle risorse a livello nazionale sono state erogate nel Mezzogiorno. Il finanziamento tramite fondi comunitari ammontava a circa 64 euro l'anno per ogni cittadino del Sud Italia, mentre nel Centro-Nord questa cifra si riduceva a 10 euro. Recenti studi hanno dimostrato come la crisi economica del 2008 abbia avuto effetti più profondi nelle regioni meridionali rispetto al Centro-Nord del paese. Inoltre, l'erogazione dei fondi nel 2007 ha portato meno del 30% delle regioni meridionali a ricevere i fondi necessari all'attivazione dei progetti, il cui finanziamento medio per ciascuno era di soli 65.000 euro. Un livello così basso di erogazioni finanziarie durante il primo anno di programmazione rifletteva la necessità, da parte della pubblica amministrazione dell'aggregato del Mezzogiorno, di un certo periodo di tempo per l'assegnazione degli appalti e per le attività preparatorie fondamentali per l'implementazione dei programmi.

D'altra parte, alla fine del periodo di programmazione, oltre il 90% delle municipalità del Sud Italia avevano ricevuto dei finanziamenti da parte dell'Unione Europea, con un'erogazione media dieci volte superiore rispetto ad inizio programmazione, più di 765.000 euro per progetto⁴⁰⁶. Di fatto, uno dei problemi più importanti emersi nell'implementazione del *policy-cycle* in Italia fu il lento progredire della spesa durante le fasi iniziali del ciclo finanziario, seguito da un successivo rush in prossimità della conclusione della programmazione. Come si vedrà, la completa erogazione dei finanziamenti fu garantita soltanto grazie ad accordi specifici firmati con la Commissione, che ha esteso la data ultima di scadenza della spesa, in modo tale da evitare la revoca dei finanziamenti⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ De Angelis Ilaria; De Blasio Guido; Rizzica Lucia; "On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy", *Banca d'Italia*, Working Papers n. 1180, giugno 2018, pp. 11-12.

⁴⁰⁷ Piattoni Simona; Polverari Laura; *Op. cit.*, pag 242.

Questo capitolo ha quindi l'obiettivo di comprendere se l'inefficienza della Politica di coesione sia riconducibile soltanto a intrinseci problemi strutturali di alcune regioni italiane, o se sia un problema di programmazione, ossia se la Politica di coesione consti dei difetti strutturali che non le permettono di promuovere efficacemente la convergenza economica delle regioni riceventi. Attraverso l'analisi delle procedure nazionali e sovranazionali di implementazione delle politiche territoriali, durante la programmazione 2007-2013, si tenterà di individuare laddove emergano le maggiori criticità. Inoltre, verranno presentati due casi studio sull'implementazione di progetti attinenti al Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo Sviluppo Regionale in Sicilia. Quest'ultima, storica beneficiaria dei fondi comunitari, rappresenta un ottimo terreno di analisi per comprendere laddove, nella catena di delegazioni necessaria alla riuscita dei progetti, perdurino le maggiori incertezze. Successivamente, nell'analisi del contesto amministrativo italiano, si analizzeranno i problemi strutturali del Mezzogiorno per comprendere se quest'ultimi siano frutto dell'evoluzione storica e sociale di questa parte del paese e pertanto non superabili attraverso la mera erogazione di risorse finanziarie, oppure se sia la struttura stessa della Politica di coesione a dimostrarsi poco incisiva nella promozione dello sviluppo di questi territori.

4.1 Il Quadro Finanziario Pluriennale e il Quadro Strategico Nazionale nella Programmazione 2007-2013

La Politica di coesione nell'esercizio finanziario 2007-2013, principalmente attraverso due Fondi strutturali, il Fondo Europeo Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale Europeo, ha investito in migliaia di progetti all'interno delle 271 regioni europee attraverso un budget complessivo di 308 miliardi di euro⁴⁰⁸. In questo contesto, gli interventi strutturali sono stati programmati in modo tale da concentrare le risorse complessive, di cui l'Italia è il terzo maggior beneficiario dopo Polonia e Spagna, su tre obiettivi: Convergenza, Competitività e Cooperazione Territoriale⁴⁰⁹.

La politica regionale nasce tenendo in considerazione le differenze specifiche dei molteplici contesti regionali. Nel corso del 2005, i documenti strategici di attuazione della Politica di coesione sono stati prodotti sulla base degli orientamenti stabiliti in partenariato tra le istituzioni europee, nazionali e regionali. Successivamente il Consiglio europeo nella riunione tenutasi a Bruxelles tra il 15 e il 16 dicembre, ha stabilito le prospettive finanziarie per il QPF 2007-2013. Per quanto riguarda l'Italia, nel corso del 2006, sulla base di quanto disposto dai documenti preliminari, si sono svolti gli incontri tra le amministrazioni centrali, le regioni e gli esponenti del partenariato economico e sociale italiano per l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale. Infine, il 12 giugno del 2007, a seguito di negoziato formale con la Commissione, il testo del QSN è stato definitivamente approvato⁴¹⁰.

Nel QSN viene dettagliata la programmazione all'interno di un progetto unitario, in cui sono definite anche le risorse aggiuntive da parte dei conti nazionali in virtù del Principio di addizionalità. Pertanto, le azioni ammesse a cofinanziamento non dovevano coprire le spese regionali che lo stato avrebbe effettuato in ogni caso, inoltre lo Stato membro è impegnato a mantenere la spesa pubblica con finalità strutturali almeno allo stesso livello

⁴⁰⁸ Unione Europea. Politica di Coesione, *La Politica di coesione europea in Italia*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/it_it.pdf, Ultimo Accesso 5 marzo 2019.

⁴⁰⁹ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*, <http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>, Ultimo accesso 11 marzo 2019.

⁴¹⁰ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pp. VII-IX.

del ciclo di programmazione precedente⁴¹¹. Il bilancio della Politica di coesione italiana è costituito da una quota di risorse comunitarie e un cofinanziamento nazionale. Un'ulteriore tipologia di risorse è costituita dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), ora denominato Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). L'insieme di questi tre differenti canali di finanziamento ha determinato l'importo complessivo di risorse per il periodo 2007-2013 in Italia, pari a circa 124 miliardi di euro:

- 28,8 miliardi di risorse UE, a valere sul FESR e il FSE;
- 31,6 miliardi di cofinanziamento nazionale, sulla base del predetto criterio di addizionalità;
- 64,4 miliardi di risorse aggiuntive proprie nazionali, iscritte nel FAS/FSC⁴¹².

Per quanto riguarda l'allocazione dei Fondi nei vari contesti regionali, l'obiettivo Convergenza, si attuava negli Stati membri, le cui regioni hanno un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Per l'Italia le regioni ammissibili erano Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, cui si aggiunge la Basilicata, ammessa a beneficiare di questo obiettivo a titolo transitorio. Pertanto, tale obiettivo viene attuato attraverso 5 POR e 2 PON, finanziati dal FSE, e da 5 POR e 7 PON finanziati dal FESR⁴¹³. All'obiettivo Convergenza nel QSN 2007-2013 erano assegnate circa il 75% delle risorse proprie dei FS, per un importo pari a 21,2 miliardi di euro, cui si aggiungono 430 milioni destinati alla Basilicata⁴¹⁴. D'altra parte, per quanto riguarda le risorse aggiuntive nazionali per lo sviluppo territoriale, venne confermata l'allocazione dei fondi per l'85% ai territori delle 5 regioni dell'obiettivo Convergenza, insieme ad Abruzzo, Molise e Sardegna per un totale di 101,6 miliardi di euro^{415, 416}.

⁴¹¹ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*, <http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>, Ultimo accesso 11 marzo 2019.

⁴¹² Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pp. 1-2.

⁴¹³ Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento della Ragioneria Generale: Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea, *Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007/2013 obiettivo convergenza*, Attuazione Finanziaria, XVII Legislatura, 30 giugno 2013, pag. 2.

⁴¹⁴ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*, <http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>, Ultimo accesso 11 marzo 2019.

⁴¹⁵ 23 miliardi dai FS; 23,9 miliardi dal cofinanziamento nazionale e 54,7 miliardi dal FSC.

⁴¹⁶ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pag. 236.

Le risorse dell'Obiettivo Convergenza destinate ai rispettivi Programmi Operativi Regionali sono state definite sulla base di un documento condiviso con le amministrazioni regionali direttamente interessate dal FSC e dai Fondi strutturali. Queste percentuali derivano dall'applicazione di un metodo basato su indicatori statistici, i quali prendono in considerazione la dimensione regionale e la gravità delle condizioni di svantaggio relativo. La dimensione regionale si basa sulla media ponderata tra le quote di popolazione, cui è attribuito un peso pari al 70%, e di superficie, cui è attribuito un peso pari al 30%. L'indice di svantaggio relativo è invece costituito da tre indicatori:

- Prosperità regionale misurata sul PIL pro capite;
- Potenziale del mercato del lavoro, misurato con il tasso di occupazione e di occupazione femminile;
- Disponibilità dei servizi collettivi essenziali misurata con l'indice di accessibilità media dei Sistemi locali del lavoro della regione e la percentuale dei giovani in età 20-24 con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore⁴¹⁷.

Per quanto riguarda l'obiettivo Competitività e Occupazione, che dal punto di vista dei FS interessa tutto il Centro-Nord, l'Abruzzo e il Molise, erano assegnati 5,4 miliardi, pari al 22% delle risorse comunitarie complessivamente destinate all'Italia, cui si aggiunge 1 miliardo destinato alla Sardegna, regione in regime transitorio. Inoltre, ai sensi dell'art. 53 del Regolamento (CE) 1083/2006, i massimali applicabili ai tassi di cofinanziamento comunitario erano del 75% per i programmi dell'Obiettivo Convergenza e del 50% per i programmi dell'Obiettivo Competitività⁴¹⁸. D'altra parte, per le regioni undici regioni e le due province autonome del Centro-Nord, venne confermata una percentuale di risorse nazionali (FSC) del 15% del totale. Nel dettaglio, per quanto riguarda le risorse aggiuntive provenienti dal FSC, gli interventi normativi si erano concentrati su due linee direttrici principali: ricognizione delle risorse stanziata nella programmazione 2000-2006 non ancora utilizzate; efficientamento della spesa⁴¹⁹.

⁴¹⁷ *Ivi*, pp. 239-240.

⁴¹⁸ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*, <http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>, Ultimo accesso 11 marzo 2019.

⁴¹⁹ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 6.

Per riassumere, in Italia il quadro di riferimento per l'implementazione della Politica di coesione è rappresentato dal QSN, il quale espone all'interno di un singolo progetto unitario le linee strategiche per la programmazione dei fondi comunitari e delle risorse nazionali aggiuntive per il Mezzogiorno e il Centro-Nord in base ai principi comunitari di Addizionalità e Partenariato. Gli interventi esposti all'interno del QSN si attuano attraverso 52 Piani Operativi Nazionali, Regionali e Interregionali, che sulla base di un approccio alla territorializzazione, definiscono le priorità strategiche per i singoli settori e territori⁴²⁰.

4.1.2. La situazione dell'Italia all'inizio del QFP 2007-2013

I paesi europei sin dall'inizio degli anni 2000 hanno manifestato problemi di crescita e competitività, attribuibili principalmente all'inferiore capacità innovativa del sistema produttivo e alla bassa concorrenzialità dei mercati. Tuttavia, tale rallentamento si manifesta con maggior forza in Italia, reduce da una fase di stagnazione economica sperimentata tra il 2002 e il 2005. I fattori responsabili della situazione di crescita minima possono essere ricondotti a diversi fattori tra cui i più importanti risultano essere: il livello insufficiente del capitale umano, con riflessi negativi sull'ampliamento e la riqualificazione del mercato del lavoro; la scarsa innovazione imprenditoriale e la scarsa abilità nell'adozione e utilizzo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; l'inadeguatezza dei servizi di pubblica utilità, ed infine l'inefficienza e l'incompletezza nello sviluppo del mercato dei capitali⁴²¹.

Pertanto, verso la fine della programmazione 2000-2006, il Dipartimento Italiano per lo Sviluppo e la Coesione Economica inaugurò un processo di consultazione e partenariato tecnico nel supporto alla stesura del QSN 2007-2013. Innanzitutto, venne stabilita la creazione di una nuova politica regionale unitaria, che ne avrebbe accorpato i diversi pilastri all'interno di una singola struttura strategica settennale. Questa decisione segnò una vera e propria cesura rispetto alle politiche adottate in precedenza; poiché per la prima volta dalla chiusura dell'Intervento Speciale per il Mezzogiorno, e dalla nascita dello

⁴²⁰ *Ivi*, pp. 4-5.

⁴²¹ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pp. 1-3.

Strumento ordinario di intervento per le aree depresse, fu possibile tracciare una coerenza logica tra i differenti pilastri dell'intervento pubblico nelle politiche di sviluppo⁴²².

Di fatto, ciò che appare singolare nel caso dell'Italia è che all'interno della medesima economia nazionale si trovino contemporaneamente alcune tra le regioni più ricche e meno ricche dell'UE. Come già detto, ai fini degli interventi dell'obiettivo Convergenza, risultavano eleggibili 5 regioni italiane, a cui erano destinate oltre l'81,5% delle risorse, combinate tra FS e risorse nazionali, pari a circa 251,2 miliardi per il settennio 2007-2013⁴²³. D'altra parte, in termini di PIL pro capite sei regioni, fra le quali Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio, delle sedici all'interno dell'Obiettivo Competitività avevano uno scarto positivo di oltre 2000 euro rispetto alla media nazionale, mentre nel Mezzogiorno il PIL risultava inferiore di circa 7000 euro, uno scarto del 33% rispetto alla media nazionale⁴²⁴. Inoltre, l'esperienza della programmazione precedente mostrava che tra il 2000 e il 2005, l'incidenza del PIL pro capite medio dell'area Convergenza sul PIL nazionale era cresciuta soltanto dal 64,3 al 65,4%. Pertanto, risultava necessario accrescere l'efficacia degli interventi, chiarendo un quadro di programmazione territoriale che fornisse maggiori indicazioni e certezze alle attività dei soggetti che operano sul territorio.

L'economia del Mezzogiorno avrebbe potuto ricevere un impulso attraverso lo sfruttamento efficace della propria posizione geografica nel cuore del mediterraneo. Tuttavia, i ritardi più significativi si sperimentavano proprio nel settore delle infrastrutture e dei servizi infrastrutturali, il cui potenziamento avrebbe permesso la creazione di vie di comunicazione commerciali con il Nord-Africa e la regione dei Balcani, con effetti economici positivi per tutta la macro area⁴²⁵. Pertanto, per il Mezzogiorno si confermava, in ragione dell'ampiezza del potenziale di sviluppo sottoutilizzato presente nell'area, l'opportunità di mantenere la quota dell'intervento aggiuntivo nazionale pari all'85%, come nel precedente periodo di programmazione, soprattutto per alcuni ambiti di intervento⁴²⁶. Tra gli obiettivi di base, spiccava la forte dotazione assegnata alla creazione

⁴²² Polverari Laura, *Op. cit.*, pag. 579.

⁴²³ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag.35.

⁴²⁴ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pp. 7-8.

⁴²⁵ *Ivi*, pp. 18-21.

⁴²⁶ *Ivi*, pag. 81.

di reti e collegamenti per la mobilità, di fatto molti obiettivi erano legati alla realizzazione di infrastrutture impegnative nell'ambito del trasporto ferroviario e stradale⁴²⁷.

Va inoltre sottolineata l'enfasi territoriale sul Mezzogiorno, inteso come aggregato delle otto regioni meridionali, nonostante la non eleggibilità di quattro di queste all'interno dell'obiettivo Convergenza. Il focus sul Mezzogiorno così strutturato sottolinea il tentativo di separare la politica regionale italiana dai rigidi vincoli strategici dei regolamenti e delle strategie comunitarie, evidenziando la volontà di implementare una forte politica di sviluppo sulla base di parametri e priorità domestiche. Il rinnovato sistema di incentivazione per le regioni del Mezzogiorno era connesso alla realizzazione dei cosiddetti Beni di servizio, tra cui si evidenziano educazione, rifiuti urbani e infrastrutture. Dal punto di vista della *governance*, la nuova strategia tentava il rafforzamento del ruolo del governo centrale come ente necessario al coordinamento delle maggiori responsabilità affidate ai governi regionali. In sintesi, possiamo affermare che la creazione di una politica regionale unitaria insieme alla programmazione settennale attuata attraverso l'utilizzo dei Fondi comunitari, costituivano gli obiettivi espressi all'interno del QSN 2007-2013⁴²⁸.

Di conseguenza, gli elementi fondanti della strategia italiana, nell'implementazione della politica di coesione, erano diretti a coniugare gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali con gli obiettivi di crescita dell'UE nel suo complesso, assumendo sinergie con l'Agenda di Lisbona, la cui persecuzione era necessaria per il successo della Politica di coesione⁴²⁹. Tuttavia, la programmazione 2007-2013 è stata influenzata anche dal criterio direttivo di Goteborg, il quale sottolineava la necessità di garantire la sostenibilità ambientale sociale ed economica dello sviluppo regionale. Pertanto, ai quattro ambiti dell'Agenda di Lisbona; occupazione, innovazione, riforme economiche e coesione sociale, con Goteborg se ne aggiunse un quinto, la sostenibilità ambientale⁴³⁰.

Altro elemento fondamentale della programmazione 2007-2013 fu lo sviluppo della *governance* multilivello. Di fatto, per le regioni dell'obiettivo Convergenza, la

⁴²⁷ *Ivi*, 179-180.

⁴²⁸ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 579.

⁴²⁹ *Ivi*, pp. 189-190.

⁴³⁰ Cirelli Caterina [et. al.]; "Percorsi di sviluppo e competitività in Sicilia", a cura di Porto Carmelo Maria; *Geotema*, n. 31-32, 2009, pag. 132.

Commissione e lo Stato membro determinavano il livello di spese strutturali e pubbliche agendo in partenariato. Nello specifico, per l'attuazione della Politica regionale unitaria, il processo di programmazione adottato esplicitava progressivamente i ruoli e le responsabilità attuative su tre livelli:

- Il livello della Programmazione, cui è associata ogni amministrazione centrale o regionale che partecipa al processo, con cui concorrevano all'individuazione delle priorità di un determinato contesto, valutando le risorse finanziarie disponibili;
- Il livello di condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità, in ambito di cooperazione istituzionale Stato-regione o fra regioni;
- Il livello dell'attuazione e quindi degli specifici strumenti con cui la strategia della Politica regionale unitaria si realizza⁴³¹.

Pertanto, risulta evidente il ruolo determinante della credibilità del sistema di *governance* nella strategia di sviluppo regionale. Di fatto, la credibilità dell'azione pubblica riduce l'incertezza e promuove comportamenti cooperativi e virtuosi, promuovendo il processo di sviluppo economico. Tuttavia, è proprio nelle aree più arretrate e dove lo Stato è incerto che il processo di promozione di una *governance* virtuosa risulta essere poco robusto ed inefficiente, ossia laddove i meccanismi premiali e sanzionatori e i rapporti cooperativi e fiduciosi possono rappresentare il fattore determinante per lo sviluppo del contesto economico e sociale⁴³².

La capacità istituzionale è una variabile fondamentale nella struttura della Politica di coesione, in cui possono essere individuati tre concetti particolarmente rilevanti nel rapporto tra amministrazioni statali e unionali: l'abilità di scendere a patti con le regole e le procedure comunitarie, che a causa della complessità nella gestione delle dimensioni dei FS necessita dell'abilità di combinarle con procedure locali e nazionali; la capacità di utilizzare i fondi europei per portare avanti ed implementare progetti e strategie che gli attori locali hanno già in mente, o che sviluppano per un dato fine; la capacità di utilizzare

⁴³¹ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pag. 255.

⁴³² *Ivi*, pp. 51-52.

le competenze costruite attraverso l'utilizzo dei fondi UE al fine di migliorare la qualità generale dell'azione amministrativa.

In Italia gli interventi politici puntavano al miglioramento della capacità di pianificazione e selezione dei progetti effettivi, come la creazione di organismi tecnici e unità di valutazione, capaci di supportare le strutture amministrative nella valutazione e selezione di programmi e progetti. In ogni modo, la capacità istituzionale può essere vista come una *policy* specifica, cosa che risulta essere particolarmente realistica nell'implementazione della Politica di coesione, la quale ha sviluppato delle istituzioni ben definite. Tuttavia, guardando alle regioni italiane, si può certamente affermare che una lunga esperienza nella gestione dei FS ha significato la capacità di scendere a patti con tali procedure, anche se, in molti casi la struttura amministrativa delle regioni target è stata considerevolmente debole e caratterizzata da livelli generalmente insufficienti di capacità amministrativa ed istituzionale, portando talvolta a disattendere i risultati sperati. Spesso, politiche di tipo tecnico assistenziale prodotte dal governo centrale si sono trovate a sostituire gli attori locali, senza contribuire propriamente ad un aumento generale delle capacità⁴³³.

Nel rilanciare le politiche del Sud appare necessario chiarire le difficoltà che le declinazioni territoriali possono incontrare, le quali si esplicitano soprattutto nel potenziamento delle infrastrutture e nello sviluppo dell'efficienza amministrativa. Per quanto riguarda le infrastrutture, i tempi decisamente lunghi ed i costi elevati nella realizzazione di interventi suggeriscono l'esistenza sia di un deficit nella costruzione e gestione dei bandi, sia frequenti pressioni criminali o di disincentivo amministrativo. D'altra parte, poco è stato fatto per riorganizzare il back-office delle amministrazioni la cui funzionalità è essenziale nell'implementazione dei progetti comunitari⁴³⁴.

Pertanto, nel QSN 2007-2013 venne promossa l'adozione sistematica di un partenariato istituzionale tra livello centrale e regioni fondato sulla consultazione tecnica e politica, nonché sull'individuazione condivisa degli obiettivi. Inoltre, nel promuovere una maggiore *governance* multilivello era stato avviato un processo di condivisione di regole,

⁴³³ Buseti Simone; Pacchi Carolina; "Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter", a cura di Pacchi Carolina; *Disp- The Planning Review*, Vol. 50 n. 4, 2014, pp. 17-19.

⁴³⁴ Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pag. 35.

criteri di selezione, attività di monitoraggio e valutazione tra le fonti di finanziamento della Politica di coesione. L'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali, si fonda sulla centralità del nesso di casualità tra sviluppo e contesto territoriale. Si parla a questo proposito di *learning regions*, per evidenziare la circostanza in cui, su scala territoriale, si sviluppano peculiari meccanismi formali e informali di produzione e trasferimento di conoscenze fortemente *place-specific*⁴³⁵. Inoltre, in sinergia con quanto sperimentato durante la programmazione 2000-2006, il rafforzamento della capacità amministrativa è stato perseguito dando piena attuazione al Principio di sussidiarietà, in modo tale da promuovere la *governance* multilivello di settore nonché forme avanzate di partenariato pubblico-privato⁴³⁶.

Infine, la strategia per il periodo 2007-2013 assumeva quattro macro-obiettivi e dieci priorità tematiche che articolavano in obiettivi e strumenti di intervento le finalità della programmazione. Quest'ultime riflettevano l'esigenza di individuare con attenzione gli obiettivi più pertinenti e raggiungibili nel contesto di seguito descritto:

- Sviluppare i circuiti della conoscenza: Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2);
- Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori: Energia e ambiente, uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3); inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4);
- Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza: Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8);

⁴³⁵ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pp. 50-51.

⁴³⁶ *Ivi*, pag. 280.

- Internazionalizzare e modernizzare: Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali efficaci (Priorità 10).

Le dieci priorità sono state perseguite con intensità e modalità differenziate nelle due macro-aree⁴³⁷. Si segnala infine che, oltre all'elencazione delle priorità, con riferimento agli orientamenti strategici per la coesione, il QSN 2007-2013 conteneva l'elenco dei PO, sia a carattere regionale (POR) che a carattere nazionale (PON)⁴³⁸. Di fatto, ogni regione ha individuato i propri Assi attraverso i quali dare attuazione al proprio PO, in cui tutti i programmi tendevano alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dal QSN attraverso l'attivazione di progetti specifici⁴³⁹. Ogni PO doveva inoltre essere coerente e trasparente rispettando i principi comunitari e i criteri di selezione stabiliti con le istituzioni europee competenti.

4.1.3. Il Piano di Azione per il Sud

Dopo quattro anni di operatività dei Fondi strutturali, al 31 dicembre 2010, lo stato di utilizzo dei fondi comunitari era preoccupante. Infatti, si rilevarono serie difficoltà da parte delle amministrazioni centrali e regionali nell'utilizzare le risorse comunitarie secondo la tempistica accordata in seno all'Unione, con il rischio di veder disimpegnate le stesse in virtù del principio n+2, che prevedeva il definanziamento di quelle risorse programmate e non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento⁴⁴⁰. Inoltre, nel 2010 il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione nel suo rapporto annuale registrava che, per le otto regioni del Mezzogiorno, a fronte di circa 16 miliardi stanziati nel periodo di programmazione 2000-2006, la spesa effettivamente realizzata era poco

⁴³⁷ *Ivi*, pag. 77.

⁴³⁸ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 17.

⁴³⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento della Ragioneria Generale: Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea, *Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007/2013 obiettivo convergenza*, Attuazione Finanziaria, XVII Legislatura, 30 giugno 2013, pag. 5.

⁴⁴⁰ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 2.

superiore a un terzo (38%). Il 40% di tale importo, circa 6,1 miliardi, risultava invece impiegato in progetti il cui stato di avanzamento variava tra 0 e 10%⁴⁴¹.

Le difficoltà riscontrate dall'Italia nell'utilizzo delle risorse nel periodo 2007-2013, sebbene inserite in un contesto di crisi economica e finanziaria che ha interessato tutta l'UE, restavano allarmanti poiché già dalla fine del 2009 nella quasi totalità degli Stati membri si era registrato un recupero decisivo dei ritardi accumulati. D'altra parte, l'Italia ha continuato a manifestare forti criticità, principalmente nella gestione dei POR delle regioni Convergenza. Di fatto tra il 2007 e il 2009 il governo dovette operare dei tagli sostanziali e il riciclo delle risorse del FSC, laddove l'originale stanziamento di circa 64 miliardi per l'intera programmazione fu ridotto a poco più di 10,7 miliardi. Come conseguenza tre dei quattro programmi finanziati dal FSC all'interno del QSN furono dismessi, propriamente i programmi Educazione, Ricerca e Competitività e Reti e Mobilità, mantenendo soltanto il programma Interregionale⁴⁴².

Alla fine del 2010, l'ammontare dei pagamenti del bilancio comunitario rappresentava in Italia appena il 7% delle risorse assegnate, ciò avrebbe determinato il rischio concreto di incorrere nel disimpegno automatico delle risorse comunitarie⁴⁴³. Fabrizio Barca, nel suo documento sulla Politica di coesione in Italia del 2011, identificava le cause del ritardo straordinario dell'Italia nel cumularsi dei seguenti fattori:

- Indirizzo e presidio insufficienti da parte dei centri nazionali di competenza e di coordinamento alla quale ha corrisposto un simile indebolimento del livello regionale di governo;
- Incertezze finanziarie derivanti dal susseguirsi di tagli alle risorse;
- Frammentazione degli interventi che hanno disperso l'impegno dell'amministrazione e della Politica regionale;

⁴⁴¹ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *Piano Nazionale per il Sud: Le priorità per la strategia di ripresa sviluppo del mezzogiorno*, <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20nazionale%20per%20il%20Sud.pdf>, [Ultima consultazione 20 marzo 2019], pag. 4.

⁴⁴² Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 581.

⁴⁴³ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 13.

- La focalizzazione sui processi anziché sui risultati in termini di qualità della vita dei cittadini⁴⁴⁴.

Pertanto, alla luce di tali ritardi, nella seduta del novembre del 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano Nazionale per il Sud, che individuava otto priorità strategiche⁴⁴⁵ finalizzate allo sviluppo e al rilancio delle aree del Mezzogiorno⁴⁴⁶. Per la prima volta gli strumenti dell'accordo di programma consentirono di unire e concentrare le risorse nazionali con quelle regionali, in modo da garantire un piano di interventi finalmente coordinato e condiviso da tutti gli attori istituzionali coinvolti⁴⁴⁷. Tuttavia, il Piano conteneva una debolezza fondamentale, ossia non implicava lo stanziamento di nuove risorse, come osservato dal Commissario europeo per la Politica Regionale. Inoltre, nonostante la necessità di una maggiore concentrazione nella cooperazione con le autorità regionali nell'implementazione degli interventi, l'approccio decisionale sembrò essere più centralizzato rispetto a quello promosso dal QSN.

Pertanto, l'avvio del Piano nazionale per il Sud non può essere visto come un serio impegno, quanto piuttosto una manovra Politica che tentò di promuovere l'immagine del governo, e di alcuni suoi membri particolarmente sensibili alla questione meridionale, ricollocando allo stesso tempo risorse scarse verso progetti vicini all'esecutivo⁴⁴⁸. I parziali risultati del Piano Azione Sud emersero anche dalla verifica intermedia dell'Addizionalità, richiesta dagli organi comunitari competenti entro il 31 dicembre 2011, in cui il Principio di addizionalità è considerato verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile tra gli anni 2007 e 2010 è tale da essere coerente, ossia da non pregiudicare, il risultato finale relativo all'intero periodo 2007-2013.

⁴⁴⁴ Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pag. 19.

⁴⁴⁵ Infrastrutture; Ambiente; Beni pubblici, culturali e turismo; Competenze e istruzione; Innovazione, Ricerca, competitività; Sicurezza e legalità; Certezza dei diritti e delle regole; Pubblica Amministrazione; Sistema finanziario e Banca del Mezzogiorno; Sostegno alle imprese, al lavoro e all'agricoltura.

⁴⁴⁶ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 12.

⁴⁴⁷ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *Piano Nazionale per il Sud: Le priorità per la strategia di ripresa sviluppo del mezzogiorno*, <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20nazionale%20per%20il%20Sud.pdf>, [Ultima consultazione 20 marzo 2019], pag. 13.

⁴⁴⁸ Polverari Laura; *Op. cit.*, pp.582-583.

Di fatto, la verifica ha evidenziato che il profilo di Addizionalità a suo tempo negoziato e formalizzato nel QSN non è stato rispettato⁴⁴⁹. Di conseguenza, il disimpegno dei Fondi comunitari al 31 dicembre 2011 è stato scongiurato solo grazie alla decisione della Commissione che ha concesso termini più ampi per la rendicontazione della spesa⁴⁵⁰. Al 21 novembre del 2011 la percentuale dei pagamenti eseguiti si attestava intorno al 7,4%, una percentuale che pone l'Italia al penultimo posto, prima della sola Romania. Si tratta per l'Italia di 9 punti percentuali di realizzazione in meno rispetto alla programmazione precedente⁴⁵¹.

Infine, il raggiungimento degli obiettivi di spesa, ulteriormente accresciuti in seguito all'allentamento sul vincolo del 2010, interessò la quasi totalità dei programmi operativi dell'obiettivo Convergenza⁴⁵². Inoltre, dato che il Piano Nazionale per il Sud non sembrava conseguire risultati significativi con uno stato di utilizzo dei fondi fortemente in ritardo, verso la fine del 2011 viene adottato un nuovo strumento. Tramite la delibera CIPE n. 1 del 2011 vennero stabilite le linee operative per un efficientamento nell'utilizzo delle risorse con l'istituzione del Piano Azione Coesione, il cui obiettivo principale fu colmare i ritardi più rilevanti nella spesa della programmazione⁴⁵³.

⁴⁴⁹ Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pag. 25.

⁴⁵⁰ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *Piano Nazionale per il Sud: Le priorità per la strategia di ripresa sviluppo del mezzogiorno*, <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20nazionale%20per%20il%20Sud.pdf>, [Ultima consultazione 20 marzo 2019], pp. 4-5.

⁴⁵¹ Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pag. 3.

⁴⁵² Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *Piano Nazionale per il Sud: Le priorità per la strategia di ripresa sviluppo del mezzogiorno*, <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20nazionale%20per%20il%20Sud.pdf>, [Ultima consultazione 20 marzo 2019], pag. 5.

⁴⁵³ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 2.

4.1.4. Il Piano Azione Coesione (PAC)

Nel tardo 2011 l'Italia, in termini di pagamenti eseguiti dalla Commissione europea in rapporto alle risorse assegnate, constatava un livello pari ai due quinti del valore degli altri grandi beneficiari della Politica di coesione, la Polonia (30,9%) e la Germania (31,5%). La particolare gravità della situazione ha indotto gli organismi competenti ad adottare alcuni accorgimenti procedurali e finanziari come la revisione della quasi totalità dei progetti FESR e FSE, nonché dei cosiddetti Grandi Progetti, portando ad un'accelerazione della spesa⁴⁵⁴. Contestualmente, attraverso la delibera CIPE n. 1 del 2011 si erano definite le linee operative per superare le forti criticità registrate sino al 2010. L'accordo tra le regioni, le amministrazioni centrali interessate e la Commissione europea, mette in campo una serie di misure volte ad accelerare la realizzazione dei programmi cofinanziati dall'UE⁴⁵⁵.

Il 3 novembre 2011 viene siglato l'accordo con le otto regioni meridionali sulla rimodulazione dei POR cofinanziati dai FS, che vincolava le parti al riutilizzo delle risultanti nazionali secondo il principio di territorialità⁴⁵⁶. Di fatto, i provvedimenti stabilivano specifiche regole di programmazione per un miglior utilizzo delle risorse, precisando che gli interventi previsti dovevano venir coordinati in sinergia con quelli di natura ordinaria, mantenendo distinte le rispettive risorse e programmando le operazioni a carico del FSC, valutandole anche nel contesto delle risorse ordinarie. In tal modo, sarebbe stato possibile rispettare il principio secondo cui le risorse comunitarie risultino aggiuntive rispetto agli interventi ordinari e finalizzate alla rimozione degli squilibri e alla promozione dello sviluppo⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pag. 22.

⁴⁵⁵ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pp.7-8.

⁴⁵⁶ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*, <http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>, Ultimo accesso 11 marzo 2019.

⁴⁵⁷ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 10.

Nell'attivare il Piano Azione Coesione (PAC), il Ministro per la Coesione Territoriale e i Ministri di settore si erano prontamente attivati per rendere operativo tale intervento secondo i seguenti principi:

- Concentrazione delle risorse nelle priorità indispensabili al rilancio del Sud Italia;
- Azione di affiancamento e supporto da parte di centri "forti" di competenza nazionale;
- Fissazione di obiettivi tangibili in termini di qualità della vita dei cittadini;
- Cooperazione rafforzata con la Comunità europea.

Inoltre, veniva rilevato che per far fronte ai gravi squilibri socioeconomici della suddetta area non erano sufficienti risorse aggiuntive, addizionali, o speciali, poiché la mole e il peso delle risorse ordinarie era tale da pregiudicare gli esiti di qualunque intervento suppletivo⁴⁵⁸. In sintesi, il PAC mirava ad una concentrazione degli investimenti in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale, reperendo i necessari stanziamenti attraverso una riduzione della quota complessiva del cofinanziamento nazionale dei FS nell'ambito dei POR del Mezzogiorno, con un conseguente riutilizzo delle risorse per il finanziamento delle azioni previste nel PAC⁴⁵⁹. Nel 2012 lo strumento evidenziava risultati positivi dove gli impegni erano passati complessivamente dal 20 al 42%, mentre la spesa aveva raggiunto il 18% del totale.

Il PAC puntò ad una concentrazione delle risorse in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale; Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Infrastrutture⁴⁶⁰. Inoltre, l'efficacia del PAC fu stata resa possibile soltanto attraverso la revisione del Regolamento generale dei FS (Reg. CE 1083/2006), secondo il quale l'Italia avrebbe dovuto garantire nelle regioni Convergenza un tasso di cofinanziamento pari ad almeno il 25% del valore del programma, a fronte di un massimale del 75%. D'altra parte, nelle regioni dell'obiettivo Competitività doveva esser garantito un tasso di cofinanziamento pari al 50%. L'Italia per ovviare al ritardo strutturale decise, in accordo con la Commissione

⁴⁵⁸ Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pp. 4-5.

⁴⁵⁹ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 2

⁴⁶⁰ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*, <http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>, Ultimo accesso 11 marzo 2019.

sulla base dell'art.33 del suddetto Regolamento, una riprogrammazione delle risorse dei FS, con una diversa percentuale di cofinanziamento che era stato elevato al 75%, con corrispondente riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, le cui risorse venivano destinate agli obiettivi del PAC⁴⁶¹.

In sostanza, la quota di finanziamento comunitario dei PO in ritardo di attuazione e che rischiavano il disimpegno automatico, restava invariata in valori assoluti, ma assumeva un peso percentuale maggiore, mentre veniva ridotta la quota di risorse di cofinanziamento nazionale⁴⁶². Con la riprogrammazione dei programmi regionali maggiormente in ritardo verso programmi più performanti, la PAC avviava il proprio processo di efficientamento della spesa che si articolava in tre fasi tra il 2011 e il 2012. Il piano determinò una rimodulazione delle risorse comunitarie e una riduzione delle risorse di cofinanziamento nazionale, per complessivi 13,5 miliardi di cui 11,5 derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale. La riduzione del cofinanziamento fu applicata in misura maggiore all'obiettivo Convergenza che ha perso 12,8 miliardi, corrispondenti ad una flessione del 58,4%⁴⁶³.

Il PAC nell'articolazione delle sue tre fasi di riprogrammazione, si era così dettagliato:

- Fase I: Riprogrammazione di 3,7 miliardi di euro da POR a favore di istruzione, ferrovie, formazione, agenda digitale, occupazione di lavoratori svantaggiati (dicembre 2011);
- Fase II: Riprogrammazione di 2,3 miliardi di euro dai PON e PO Interregionali gestiti dalle amministrazioni centrali dello Stato a favore della cura per l'infanzia e per anziani non autosufficienti, dei giovani, della competitività e innovazione delle imprese e delle aree di attrazione culturale (maggio 2012);
- Fase III: Riprogrammazione di 5,7 miliardi di euro da POR e PON a favore di misure anticicliche, ossia volte ad arginare gli effetti della crisi e dare sostegno al

⁴⁶¹ Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013, pag. 19.

⁴⁶² Boffo Paola; *Piano di Azione Coesione: Compendio sulla programmazione e sull'attuazione*, con la collaborazione di Gagliardi Francesco, http://capacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/compendio_pac_formezpa.pdf. [Ultimo accesso 30 marzo 2019], pag. 11.

⁴⁶³ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *La chiusura della programmazione 2007-2013*, Ultimo aggiornamento 5 marzo 2018, <http://www.camera.it/temi/ap/documentazione/temi/pdf/1105260.pdf>, [Ultimo accesso 30 marzo 2019], Pag. 4.

tessuto economico sociale. Salvaguardia di alcuni progetti validi già avviati, ma che necessitano di tempi più lunghi per disimpiagare i loro effetti, e di nuove azioni regionali (11 dicembre 2012)⁴⁶⁴.

Di particolare importanza nella Fase III fu la Salvaguardia dei progetti validi avviati, la cui finalità strategica puntò al mantenimento dei progetti per la realizzazione delle opere pubbliche considerate valide e rilevanti al conseguimento di importanti risultati a livello regionale e nazionale, ma la cui capacità di generare effetti era stata messa a rischio dalla prevista impossibilità di completarli entro la fine della programmazione. Il processo di salvaguardia riguardò 61 progetti per un importo di circa 3,5 miliardi, corrispondenti al 38% del bilancio PAC⁴⁶⁵.

4.1.5. La chiusura della Programmazione 2007-2013

Nel giugno del 2013, circa 6 mesi prima della chiusura del QFP e a due anni dalla scadenza finale, la spesa riguardante il bilancio della Politica di coesione aveva raggiunto i 19 miliardi, corrispondenti a circa il 40% delle risorse riprogrammate in accordo con la Commissione a seguito dell'istituzione del PAC. Di fatto, l'accelerazione della spesa consentì la quasi totale utilizzazione delle risorse programmate. Tuttavia, è necessario ricordare che l'ultima fase del ciclo finanziario si è conclusa soltanto il 31 marzo del 2017, termine ultimo per la definitiva certificazione dei progetti, mentre i pagamenti effettuati dalle Amministrazioni centrali ai titolari dei PO dovette essere effettuata entro il 31 dicembre 2015. Pertanto, attraverso questo esercizio burocratico, i pagamenti effettuati entro il 2015 hanno potuto trasformarsi in certificazioni e richieste di rimborso ottenibili fino al 2017⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*, <http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>, Ultimo accesso 11 marzo 2019.

⁴⁶⁵ Boffo Paola; *Piano di Azione Coesione: Compendio sulla programmazione e sull'attuazione*, con la collaborazione di Gagliardi Francesco, http://capacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/compendio_pac_formezpa.pdf. [Ultimo accesso 30 marzo 2019], pp. 37-39.

⁴⁶⁶ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *La chiusura della programmazione 2007-2013*, Ultimo aggiornamento 5 marzo 2018, <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105260.pdf>, [Ultimo accesso 30 marzo 2019], pp. 4-5.

La programmazione 2007-2013 si è conclusa con un totale assorbimento delle risorse europee assegnate all'Italia, circa 27,9 miliardi di FS. I dati forniti dalla ragioneria generale dello Stato mostrano un ammontare complessivo di risorse disponibili pari a 46,5 miliardi di euro, il cui stato di attuazione al 30 ottobre 2017 indicava in riferimento all'obiettivo Convergenza 31.985,71 milioni di euro spesi (104,03%) con un importo programmato pari al 140,86% del totale di bilancio. Tuttavia, per conseguire la spendita totale delle risorse assegnate, le Amministrazioni hanno effettuato la rimodulazione finanziaria dei vari PO e Assi, avvalendosi di clausole per la flessibilità che permettevano il trasferimento di risorse da Assi meno performanti verso quelli più efficienti⁴⁶⁷.

Nell'analisi della spesa propria del QFP 2007-2013 in Italia, bisogna considerare comunque una serie di elementi che, seppur hanno permesso un totale impiego delle risorse, evidenziano una serie di criticità trasversali e non riducibili soltanto al contesto settennale della programmazione. Innanzitutto, la riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale, testimoniato dall'enorme riduzione del Fondo di Sviluppo e Coesione, il quale avrebbe dovuto costituire l'elemento fondante della strategia di coesione unitaria è stato in gran parte dirottato dal contesto del Mezzogiorno verso il resto del paese. Inoltre, la mole di progetti cofinanziati dalla Politica di coesione constatava al 2014 circa 238.303 progetti nel solo Sud Italia, dimostrando l'eccessiva capillarizzazione degli interventi⁴⁶⁸. A tal proposito, la stessa Commissione europea ha chiesto più volte una maggior concentrazione degli interventi all'interno di un limitato numero di progetti, con particolare riferimento all'Italia, sono stati proposti una serie di ridimensionamenti degli stessi. D'altra parte, l'approccio alla *multilevel governance*, al localismo e al territorialismo promosso dai parametri comunitari rese complessa la concentrazione delle risorse. L'adozione di strumenti utili a velocizzare i procedimenti di spesa è stata incentrata principalmente sulla quantità della spesa, ma non sulla qualità della stessa, contraddicendo il processo di concentrazione e disperdendo l'efficacia degli interventi⁴⁶⁹.

Pertanto, l'esperienza della programmazione 2007-2013 ha dimostrato che un effetto positivo è stato generato, attraverso le ingerenze della politica comunitaria, tramite

⁴⁶⁷ *Ivi*, pag. 6.

⁴⁶⁸ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; "Le politiche di Coesione d'Italia: Un'analisi degli interventi finanziati da Fondi strutturali europei e nazionali", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2016, pp. 1-3.

⁴⁶⁹ *Ivi*, pag. 5.

l'istituzione di regole stringenti per l'utilizzo dei fondi e attraverso meccanismi premiali e sanzionatori⁴⁷⁰. D'altra parte, i ritardi accumulati nel caso dell'Italia sono dipesi principalmente da una cattiva gestione degli impegni finanziari da parte della pubblica amministrazione, ossia dalla lentezza nella scelta dei progetti eleggibili e nella stipula delle obbligazioni contrattuali di riferimento, fra amministrazione e realizzatori degli appalti⁴⁷¹.

Le risorse della Politica regionale furono utilizzate nelle regioni meridionali per finanziare investimenti che nel resto del paese erano supportati da risorse ordinarie. Inoltre, la mancanza di un'azione politica per il miglioramento della spesa pubblica ordinaria⁴⁷² portò ad un'eccessiva diversificazione delle fonti di finanziamento e ad una moltiplicazione delle strategie. Inoltre, la presenza di una percentuale di spesa residua della programmazione 2000-2006 ha rappresentato un chiaro segnale di ritardi non riconducibili alla sola crisi finanziaria del 2008, ma dimostra una mancata inversione di rotta rispetto al rafforzamento delle autorità centrali a fronte di un eccessivo localismo⁴⁷³. Di fatto, una maggior centralizzazione degli interventi verso una pubblica amministrazione più consapevole dei processi burocratici della Politica di coesione permetterebbe una maggior concentrazione delle risorse riducendone le esternalità negative. Di conseguenza, si rende necessaria la presenza di uno stato centrale che si ponga come elemento di riequilibrio nelle dinamiche territoriali e che attraverso sapienti allocazioni finanziarie riesca a fornire ai contesti regionali le conoscenze e i mezzi adeguati agli obiettivi richiesti dalle politiche comunitarie⁴⁷⁴.

Tuttavia, quest'ultima non può sostituirsi al buon funzionamento delle amministrazioni ordinarie locali, laddove risulta necessario dirigere l'impegno verso politiche generali, le quali hanno l'obiettivo di sviluppare il paese nell'insieme, e concentrarsi su quelle condizioni territoriali che rendono la loro applicazione meno efficace in taluni contesti⁴⁷⁵. Pertanto, come evidenzia Fabrizio Barca, lo sviluppo di un territorio, ancor più di un territorio arretrato, non dipende solo dalle politiche territoriali, ma anche e soprattutto da

⁴⁷⁰ Cirelli Caterina [et. al.]; *Op. cit.*, a cura di Cirelli Caterina, pag. 126.

⁴⁷¹ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag.5.

⁴⁷² Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 581.

⁴⁷³ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag. 16.

⁴⁷⁴ *Ivi*, pp. 16-17.

⁴⁷⁵ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 581.

quelle ordinarie. Infatti, se da una parte le politiche regionali possono integrare le risorse, consentendo una maggior concentrazione e rafforzando le esternalità positive; dall'altra è fondamentale declinare quelle ordinarie tenendo conto dei diversi potenziali di applicazione propri di ciascun territorio⁴⁷⁶.

Tali argomentazioni sono utili nella comprensione del perché il finanziamento di un così copioso ammontare di risorse nazionali per lo sviluppo del Mezzogiorno non abbia sortito gli effetti sperati. Di fatto, gli impegni verso la politica regionale sono stati persi, gli effetti negativi sono stati mitigati solo grazie ad una sostanziale coincidenza tra le Politiche nazionali per il Mezzogiorno e la Politica di coesione stessa. Questo ha permesso a un team di tecnocrati, sia a livello nazionale che regionale, di tentare di continuare a cogliere i frutti, soprattutto riguardo lo sviluppo delle competenze della Pubblica Amministrazione nelle regioni meridionali. Tuttavia, senza il supporto politico da parte delle élite locali, tale azione ha fallito, sia a livello nazionale che regionale, come dimostrano i risultati della programmazione⁴⁷⁷. Pertanto, diviene necessario approfondire il contesto e le dinamiche della Politica di coesione nell'area del Mezzogiorno per cercare di comprendere le motivazioni del mancato successo della stessa in tale area geografica.

⁴⁷⁶ Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pag. 35.

⁴⁷⁷ Polverari Laura; *Op. cit.*, pp. 585-586.

4.2. Il Mezzogiorno d'Italia e la Politica di Coesione

Il divario nel PIL pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord è oggi all'incirca uguale a quello dell'inizio degli anni '60. Cinquant'anni di storia sono un arco di tempo sufficiente a consentire un giudizio sia sulle politiche sin qui realizzate da parte di tutti i Governi che si sono susseguiti alla guida del paese, sia sul contributo comunitario a tale problematica⁴⁷⁸. Di fatto, l'obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno è stata una caratteristica a lungo termine della politica pubblica italiana, che riflette la durevolezza e la difficile risoluzione della differenza esistente tra lo sviluppato Centro-Nord e il deficitario Sud⁴⁷⁹. Il Mezzogiorno risulta essere un'area di intervento estremamente rilevante per lo sviluppo e la coesione territoriale del paese, soprattutto perché si tratta di un territorio dove permangono difficoltà specifiche, evidenziate da fenomeni di esclusione sociale e di consistente incidenza e pericolosità dei fenomeni criminali⁴⁸⁰.

Sembra che il divario economico tra Centro-Nord e Sud sia apparentemente refrattario a qualunque tipo di intervento. Dal punto di vista economico l'unità di misura è rappresentata dal divario misurabile tra le economie delle due partizioni geografiche⁴⁸¹. Nel 2010 il PIL pro capite del Centro-Nord si attesta su un valore pari a 29.869 euro, contro un mero 17.466 del Sud in riferimento ad una media nazionale di 25.583 euro. Inoltre, più di due terzi dei cittadini sotto la soglia di povertà vivono nel Mezzogiorno. Nello stesso periodo, si attesta che oltre l'85% delle esportazioni italiane proviene dal Centro-Nord, la cui popolazione è però pari soltanto al 65% del totale nazionale. Anche il livello occupazionale delle due macro-aree rivela gravi ritardi strutturali nel Sud, in cui un tasso di disoccupazione è pari al 13,2% contro il 5,5% del Centro-Nord. Ancor più preoccupante è la situazione inerente al tasso di disoccupazione giovanile, che si attesta

⁴⁷⁸ Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *Piano Nazionale per il Sud: Le priorità per la strategia di ripresa sviluppo del mezzogiorno*, <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20nazionale%20per%20il%20Sud.pdf>, [Ultima consultazione 20 marzo 2019], pag. 3.

⁴⁷⁹ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 571.

⁴⁸⁰ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pag. 17.

⁴⁸¹ Piattoni Simona; "Clientelismo virtuoso una via di sviluppo nel Mezzogiorno?", *Rivista italiana di Scienza Politica*, a. XXVIII, n. 3, dicembre 1998, pag. 485.

intorno al 6% nel Centro-Nord contro un preoccupante 39% del Sud, laddove il tasso dell'occupazione irregolare su quella regolare è del 19%⁴⁸².

Con riferimento ai dati descritti, l'Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno⁴⁸³ nota che nel Centro-Nord la perdita di lavoro tende a trasformare la quasi totalità dei disoccupati in cercatori di lavoro attivi. Di contro, nel Mezzogiorno soltanto una piccola parte dei disoccupati cerca lavoro, contribuendo all'aumento dell'inattività e del lavoro irregolare. Tuttavia, mentre le scorse crisi esogene hanno generato effetti molto più pronunciati nell'industrializzato Centro-Nord, mentre il Mezzogiorno fu schermato dalla relativa scarsa apertura della sua economia, la crisi del 2008 ha prodotto effetti rilevanti anche nel Sud, laddove la recessione si è mostrata più pervasiva e a lungo termine⁴⁸⁴.

Pertanto, la domanda lecita resta quella di comprendere perché tale gap rimane, ad oggi, così pronunciato anche dopo decenni di interventi politici e soprattutto il ruolo che la Politica di coesione ha avuto nell'assottigliamento di tale divario. In Italia l'evoluzione delle politiche regionali e di coesione è stata profondamente influenzata dalla presenza di continue differenze macro-territoriali. Il primo tentativo di intervento fu rappresentato dall'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la quale agì come un'entità autonoma, che aveva completa indipendenza nell'implementazione delle politiche regionali del paese tra il 1950 e il 1992. La fase di transizione si aprì con la chiusura della Cassa nel 1984, che portò alla progressiva riduzione dell'intervento del governo centrale e il ritorno verso procedure di intervento maggiormente regionalizzate e locali. Questi anni videro inoltre la riorganizzazione della gestione centrale delle politiche di sviluppo e delle azioni strutturali⁴⁸⁵. D'altra parte, la delegittimazione delle classi politiche locali per oltre un quarantennio, unita all'approccio particolaristico alle politiche che ne conseguirono, in un contesto fiscale che rimase fortemente centralizzato, portò al mancato coinvolgimento politico dell'apparato amministrativo dell'area con pesanti effetti sul lungo termine.

⁴⁸² Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011, pag. 11.

⁴⁸³ Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ).

⁴⁸⁴ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 574.

⁴⁸⁵ Milio Simona; "Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performance? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy", *Regional Studies*, Vol. 41 n. 4, 2007, pag. 432.

Indagini riguardo il modo in cui l'attitudine civica impatti sul coinvolgimento politico, hanno trovato non soltanto bassi livelli di capitale sociale nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia, ma anche una correlazione inversa tra i comportamenti politici scorretti e il capitale sociale, poiché le sanzioni per tali comportamenti sono considerevolmente più pronunciate in zone ad alto capitale sociale⁴⁸⁶. Pertanto, appare necessaria un'innovazione della Policy, laddove il perdurare dei divari tra le regioni italiane e la tendenza dell'Italia intera a crescere sempre assai meno dell'UE, anche nelle fasi di ripresa, evidenziano la necessità di politiche che agiscano con maggior intensità e focalizzazione sui fattori di innesco dei cambiamenti⁴⁸⁷. Di fatto, i dati confermano che profili di elevata frammentazione e limitata dimensione unitaria negli interventi sono elementi che rappresentano senz'altro un sostanziale limite all'efficacia della Politica di coesione in Italia⁴⁸⁸. Nella costruzione di determinate attitudini istituzionali risulta fondamentale l'indice di qualità del governo e della coesione sociale, che nell'aggregato meridionale si attesta ad un livello decisamente modesto⁴⁸⁹.

Il punto di partenza di quest'analisi è che lo sviluppo economico necessita di risorse, le quali devono concretizzarsi nella creazione di beni pubblici⁴⁹⁰. Numerosi studi hanno infatti enfatizzato il ruolo che una buona *governance* amministrativa svolge nella creazione di solidi partenariati economici e in azioni efficaci di monitoraggio delle politiche. Di fatto, un clima di fiducia pervasivo permette forme di cooperazione evoluta tra imprese, in cui le autorità pubbliche locali svolgono un ruolo fondamentale, poiché in mancanza di fiducia, il compito di incentivare la cooperazione spetta alle istituzioni territoriali⁴⁹¹. A tal proposito, nello studio portato avanti da Giordano sull'efficienza dei servizi pubblici nelle regioni italiane si constata un maggiore grado di efficienza nel Centro-Nord rispetto al Sud, dove anche il coinvolgimento politico risulta essere maggiore.

Il concetto di efficienza nel settore pubblico fa riferimento all'applicabilità di quest'ultimo a tutta una serie di attività di settore quali tasse, spesa, regolamentazione e

⁴⁸⁶ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 582.

⁴⁸⁷ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pag. 76.

⁴⁸⁸ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag.4.

⁴⁸⁹ Cirelli Caterina [et. al.]; *Op. cit.*, a cura di Porto Carmelo Maria, pag. 132.

⁴⁹⁰ I cosiddetti servizi pubblici.

⁴⁹¹ Piattoni Simona; *Op. cit.*, pag. 501.

policy-making. Pertanto, le istituzioni economiche e politiche possono supportare lo sviluppo di un'efficienza economica, che includa la riduzione dei costi di produzione e dei costi di beni e servizi, attraverso la rimozione di barriere all'innovazione e alla flessibilità delle misure politiche e dei programmi che portino un maggiore beneficio alla comunità intesa come tale⁴⁹². Di conseguenza la valutazione di una misura efficiente farà riferimento alla capacità che ha di portare a termine le attività di settore.

Tali considerazioni potrebbero indurre ad una conclusione riconducibile alla minore abilità dei cittadini del Mezzogiorno non solo ad esprimere una voce collettiva, attraverso i processi elettorali e altre forme di impegno civico, ma anche di portare i *policy-makers* a contribuire nel rendere le politiche di sviluppo del Mezzogiorno le vittime preferite dei tagli finanziari imposti dalle crisi economiche⁴⁹³. A dimostrazione di ciò risulta emblematico quanto accaduto nella programmazione 2007-2013, laddove la normativa che prevedeva il finanziamento dell'85% del FSC alle regioni del Mezzogiorno non fu mai rispettata. Tali risorse furono infatti destinate a finanziare i più disparati interventi di Politica economica: dall'aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali, come la Cassa integrazione più diffusa nel Centro-Nord, così come la ricostruzione dei territori abruzzesi colpiti dal terremoto e anche il rimborso delle obbligazioni di Alitalia, fino alle misure per ripianare i disavanzi dei Comuni di Roma e Catania⁴⁹⁴.

Un elevato numero di teorie ha tentato di spiegare l'inabilità del Mezzogiorno nell'attestarsi agli stessi livelli di sviluppo del resto del paese, nonostante le politiche di lungo termine adottate. Due differenti concettualizzazioni risultano, come abbiamo visto, particolarmente interessanti: le teorie sul "capitale sociale" e quelle sul "vincolo istituzionale" nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia. Entrambe sottolineano alcune caratteristiche endogene e di prodotto storico nella società del Mezzogiorno, vista come una area che imbriglia la potenziale efficacia dell'intervento pubblico. Uno degli studi più interessanti ha origine dal lavoro di Banfield e Putnam, i quali partendo dal concetto di capitale sociale collegano l'inefficacia delle politiche pubbliche e l'arretratezza del Mezzogiorno alla *lack of civiness*, ossia ad un insieme di caratteristiche attitudinali e

⁴⁹² Productivity Commission; "On efficiency and effectiveness: some definitions", *Staff Research Note*, Canberra, maggio 2013, pp. 4-5.

⁴⁹³ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 584.

⁴⁹⁴ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag. 2.

culturali degli abitanti, le quali favoriscono un clima di disincentivo allo sviluppo. D'altra parte, la seconda branca si concentra sui vincoli istituzionali e le loro implicazioni sull'implementazione di politiche di sviluppo regionale⁴⁹⁵.

Sulla base di questa seconda branca teorica Simona Milio struttura un discorso che prova a spiegare il perché del ritardo strutturale del Mezzogiorno, partendo dal vertice della struttura multilivello, le istituzioni sovranazionali. La sua ricerca parte dal concetto di implementazione definito dalla Commissione come “il processo operativo necessario a produrre risultati attesi”, ne consegue che quest'ultima si riferisca a quella parte del *policy-cycle* in cui gli input vengono trasformati in output. Quest'ultimi possono produrre sia un'implementazione quantitativa, quindi la spesa delle risorse destinate in un tempo stabilito; oppure un'implementazione qualitativa, ovvero l'investimento di denaro in progetti utili a produrre servizi pubblici. Pertanto, anche se numerose evidenze scientifiche mostrano che il tasso di spesa dei FS nelle regioni italiane sia decisamente peggiore rispetto a quello di altri paesi, la studiosa crede che, all'alba delle programmazioni comunitarie nel 1988, anche molti altri Stati membri e regioni non avessero le capacità amministrative adeguate nel portare a compimento quanto gli veniva richiesto dalle politiche comunitarie⁴⁹⁶.

Tali politiche nel corso delle programmazioni finanziarie si sono mosse dall'essere esclusivamente top-down, a combinare sia caratteristiche dall'alto verso il basso che viceversa. L'implementazione di questi nuovi meccanismi decisionali, associati alla valorizzazione della *governance* multilivello provarono di essere molto più complessi e difficoltosi di quanto inizialmente previsto. Di fatto, alcune regioni non erano mai state coinvolte in politiche di tipo comunitario e perciò non avevano mai iniziato a sviluppare un dialogo con le istituzioni europee, in altri casi le regioni non esistevano ancora come entità geografiche, amministrative e politiche. Pertanto, il processo di adeguamento istituzionale avvenne in corso d'opera, con una molteplicità di strutture istituzionali convergenti verso uno o più sistemi di *governance*. Possiamo quindi affermare che nel

⁴⁹⁵ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 575.

⁴⁹⁶ Milio Simona; *Op. cit.*, pag. 430.

1988 la quasi totalità dei governi regionali partirono dallo stesso livello, molto basso, di capacità nella gestione di sistemi di governo multipli⁴⁹⁷.

Pertanto, nel cercare di comprendere l'evoluzione delle capacità amministrative in Italia, bisogna partire dal dato di fatto che lo Stato, come in molti altri paesi dell'UE, ha adottato un approccio centralizzato alla politica regionale, tuttavia nel caso dell'Italia ciò si è prolungato per oltre quarant'anni. Gli interventi tentati dal governo dovettero affrontare una serie di ostacoli nella loro implementazione, soprattutto a causa dell'inadeguatezza della gestione amministrativa, della crescente efficienza richiesta dalle politiche strutturali e della rottura delle tradizionali relazioni tra governo nazionale e locale, la cui progressiva devoluzione evidenziò la necessità in alcune regioni di ridefinire e ricostruire nuove capacità⁴⁹⁸.

Operativamente, la nuova politica italiana fu indirizzata principalmente attraverso l'attuazione dei programmi della Politica di coesione del periodo 2000-2006. Tuttavia, la frammentazione delle attività in una moltitudine di progetti e correnti politiche, che risultarono profondamente detrimentali per il raggiungimento della massa critica necessaria, unita all'eccessivo localismo nelle scelte politiche e l'eccessiva enfasi sulle capacità di spesa piuttosto che sui risultati, portarono al fallimento generale della programmazione. Tra le motivazioni principali vi fu appunto la mancanza di efficienza da parte della Pubblica Amministrazione, dovuta in parte all'utilizzo di strumenti di negoziazione complessi⁴⁹⁹.

Inoltre, la richiesta di un approccio territoriale alle politiche di coesione, nella cui definizione c'è l'intrinseco riconoscimento della complessa struttura di *governance* necessaria a definire ed implementare le politiche di sviluppo regionale, deve essere accompagnata dalla capacità istituzionale delle amministrazioni locali di utilizzare i fondi UE e le procedure necessarie a portare avanti progetti e strategie. D'altra parte, ciò è riscontrabile principalmente nelle regioni del Centro-Nord, non come risultato dell'esperienza accumulata nell'aver familiarizzato con le politiche comunitarie e le sue procedure, ma perché strettamente connessa alla maturità acquisita dal contesto

⁴⁹⁷ *Ivi*, pp. 430-32.

⁴⁹⁸ *Ivi*, pag. 433.

⁴⁹⁹ Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 577.

amministrativo istituzionale. Pertanto, il tentativo di europeizzare il *policy-making* regionale e locale può essere visto come il tentativo di sfruttare le competenze costruite attraverso l'utilizzo dei Fondi UE per migliorare, di conseguenza, la qualità generale dell'azione amministrativa.

Per conseguire tale obiettivo le amministrazioni hanno due possibilità: agire sul loro personale attraverso la formazione o l'assunzione di personale; oppure possono cambiare il modo in cui vengono pianificate ed implementate le politiche all'interno delle strutture, introducendo nuovi standard performanti. Solitamente la formazione professionale è lo strumento più diffuso poiché permette di indirizzarsi a differenti gap sostanziali, incluse la formazione linguistica di base e le procedure europee. Un'altra possibile risorsa è rappresentata dalle assunzioni temporanee che rappresentano un modo semplice per acquisire rapidamente capacità istituzionali. Tuttavia, sul lungo periodo queste non permettono il consolidamento di capacità amministrative⁵⁰⁰.

Infine, le vicissitudini inaugurate all'interno della programmazione 2007-2013 sono particolarmente illustrative riguardo tale realtà, poiché si pongono come un continuum con quanto sperimentato dalle programmazioni precedenti, evidenziando ritardi strutturali che faticano ad essere superati. Come evidenziato nel DUP 2007-2013 della Regione Sicilia⁵⁰¹, la ridotta efficacia della Politica di coesione nel Mezzogiorno, si colloca in un contesto caratterizzato dal progressivo indebolimento del capitale pubblico e della spesa complessiva per la Pubblica Amministrazione, che nelle regioni del Sud resta più bassa che nel resto del paese. Tuttavia, nel Rapporto SVIMEZ⁵⁰² del 2009, si evidenziava che il valore della spesa pubblica stimato nel Mezzogiorno per il 2008, raggiungesse a malapena il 34,9% risultando inferiore al peso demografico stesso dell'area, quindi ben lontano dal 40-45% indicato all'interno dei documenti governativi. Tale dato è utile a smentire in parte l'opinione diffusa di un eccesso di spesa nelle regioni meridionali, a fronte di grandi investimenti⁵⁰³.

⁵⁰⁰ Buseti Simone; Pacchi Carolina; *Op. cit.*, pp. 20-22.

⁵⁰¹ *Documento Unico di Programmazione 2007-2013*.

⁵⁰² Presidenza della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale della Programmazione, *DUP Sicilia 2007-2013*, XV Legislatura, 23 giugno 2010, pag. 5.

⁵⁰³ *Ibidem*.

Infine, risulta difficile immaginare che le Politiche di Coesione, assorbendo meno del 5% del totale della spesa pubblica, possano incidere significativamente sullo sviluppo delle aree economicamente più depresse. Di fatto, il mancato conseguimento degli obiettivi di Convergenza regionale è il segno più evidente dell'inefficacia delle politiche sin qui attuate⁵⁰⁴. Quindi diviene necessario comprendere che anche qualora vengano introdotte delle novità a livello di programmazione dei FS, le responsabilità devolute alle amministrazioni debbono essere affrontate in maniera funzionale, attraverso un'amministrazione che possieda gli strumenti specifici per mettere in campo reti strategiche di comunicazione ed implementazione. In questo modo possono essere sviluppate con facilità capacità istituzionali e gestite modalità politiche già conosciute⁵⁰⁵. Pertanto, il caso della Regione Sicilia, trattato nel paragrafo successivo, diviene esemplificativo di come l'esperienza con le politiche comunitarie, se influenzata da un'amministrazione territoriale debole, possa portare a risultati non congrui con la promozione dello sviluppo regionale.

⁵⁰⁴ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag. 1.

⁵⁰⁵ Busetti Simone; Pacchi Carolina; *Op. cit.*, a cura di Busetti Simone, pag. 26.

4.3. La Sicilia e la Politica di Coesione

L'analisi delle variabili economiche portate avanti nel corso degli anni, evidenzia nelle regioni del Mezzogiorno una situazione apparentemente irreversibile nonostante l'intenso utilizzo di fondi strutturali sin dagli albori della programmazione comunitaria⁵⁰⁶. In particolare, risulta interessante, nell'analisi della programmazione 2007-2013, il caso della regione Sicilia. In quest'area le peculiarità locali si applicano perfettamente agli obiettivi di Lisbona e Göteborg, che vedono proprio nell'approccio territoriale il punto di partenza per rilanciare lo sviluppo⁵⁰⁷, tuttavia gli standard proposti risultano qui inappropriati, soprattutto per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, i trasporti e la mobilità⁵⁰⁸.

Pertanto, emerge come in questo contesto il ruolo svolto dalla pubblica amministrazione sia di fondamentale importanza. Di fatto, tra i principali elementi di criticità evidenziati all'interno della programmazione precedente (2000-2006), vi fu l'enorme numero di progetti per lo sviluppo regionale locale promossi attraverso processi di integrazione territoriale, i quali si trovarono a sovraccaricare eccessivamente la burocrazia regionale e ad aumentare il livello di conflitto tra governo centrale e governo regionale, con un risultante livello minimo di efficacia delle politiche di sviluppo territoriale⁵⁰⁹. D'altra parte, risulta riduttivo attribuire il fallimento della programmazione comunitaria al semplice inasprimento dei rapporti tra governo centrale e periferico, poiché il contesto amministrativo in cui tali politiche si trovano ad essere attuate assume altresì un ruolo centrale.

Le lacune nelle capacità amministrative, si realizzano in contesti in cui le amministrazioni mancano delle risorse interne, o non possono formare personale per il fine della Politica di coesione comunitaria. Di fatto, una forte amministrazione regionale è in grado di sviluppare una struttura istituzionale per la selezione, la formulazione, l'implementazione e il monitoraggio dei progetti di sviluppo, i quali nel rispetto degli standard qualitativi, attivano allo stesso tempo un processo dal basso verso l'alto in cui vengono integrati i bisogni dei destinatari ultimi delle opere. D'altra parte, in Sicilia la selezione delle

⁵⁰⁶ Cirelli Caterina [et. al.]; *Op. cit.*, a cura di Porto Carmelo Maria, pag. 131.

⁵⁰⁷ *Ivi*, a cura di Mercatanti Leonardo, pag. 130.

⁵⁰⁸ *Ivi*, a cura di Porto Carmelo Maria, pag. 133.

⁵⁰⁹ Buseti Simone; Pacchi Carolina; *Op. cit.*, a cura di Pacchi Carolina, pag. 19.

procedure e la distanza governativa generano effetti detrimenti, laddove tali processi deve essere gestiti autonomamente dalle amministrazioni locali, lasciando di fatto le singole municipalità isolate nella gestione e l'attivazione delle partnership necessarie allo sviluppo⁵¹⁰.

4.3.1. La Sicilia e la Programmazione 2007-2013

La strategia della Politica di coesione a livello regionale è stata dettagliata all'interno del Documento Unico di Programmazione (DUP), il quale doveva essere coerente con quanto espresso sia dai principi del QSN che da quelli del QFP 2007-2013. Per quanto riguarda la Sicilia, i tematismi della Politica di coesione possono essere riassunti in: Agenda Digitale; Ambiente e prevenzione dei rischi; Cultura e turismo⁵¹¹. Per la regione, all'interno del QFP 2007-2013, sono stati programmati un totale di 15.340,30 milioni di euro, di cui solo le risorse del PO FESR contano per 6.539,605 milioni⁵¹². I progetti eseguiti a titolo del FESR sono spesso di numero minore ma coinvolgono un importo medio maggiore. In Sicilia, di 45.513 progetti circa il 33,6% sono destinati al FESR, il quale però ottiene un finanziamento di oltre il 58% del totale⁵¹³. Pertanto, data l'importanza che tale Rubrica di spesa assume nella programmazione, i due casi studio presentati successivamente faranno riferimento a progetti finanziati da tale Fondo.

La strategia della politica regionale siciliana declinata all'interno del DUP, orientava un utilizzo delle risorse che fosse votato ad un approccio allo sviluppo territoriale, basandosi sui principi della *governance* multilivello a cui essa è ispirata. Pertanto, venne richiesta, soprattutto in virtù della mole di interventi finanziati, una robusta attività di coordinamento nella programmazione e gestione degli stessi⁵¹⁴. A tal proposito, è importante evidenziare la creazione del Codice Univoco di Progetto (CUP), il quale

⁵¹⁰ *Ivi*, pag. 25.

⁵¹¹ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag. 11.

⁵¹² Presidenza della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale della Programmazione, *DUP Sicilia 2007-2013*, XV Legislatura, 23 giugno 2010, pag. 35.

⁵¹³ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag. 7.

⁵¹⁴ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007, pag. 260.

identificava univocamente il progetto di riferimento, divenendo lo strumento cardine per il sistema di monitoraggio degli investimenti⁵¹⁵.

Nell'ambito della programmazione siciliana 2007-2013, la sostenibilità territoriale del principale strumento di finanziamento comunitario della Politica di coesione, il FESR, venne dettagliata in un documento che delineava la strategia regionale attraverso la creazione di sette interventi prioritari denominati Assi⁵¹⁶. Nello specifico questi erano:

- Asse 1: Reti e collegamenti per la mobilità, risorse stanziare 1.438.713.120 euro;
- Asse 2: Uso efficiente delle risorse naturali, risorse stanziare 1.602.203.250 euro;
- Asse 3: Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico ambientali per l'attrattività e lo sviluppo, risorse stanziare: 1.471.411.148 euro;
- Asse 4: Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione, risorse stanziare: 326.980.256 euro;
- Asse 5: Sviluppo imprenditoriale, rafforzamento dei sistemi produttivi locali e del turismo, risorse stanziare: 850.148.664 euro;
- Asse 6: Sviluppo urbano sostenibile, risorse stanziare: 719.356.560 euro;
- Asse 7: Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica, risorse stanziare: 130.792.102⁵¹⁷.

Pertanto, nel prossimo paragrafo si tenterà attraverso l'analisi di due progetti afferenti alla Rubrica di spesa più rilevante del PO FESR Sicilia, rappresentata dall'Asse 2, di comprendere se i problemi relativi all'efficacia della Politica di coesione nel Mezzogiorno siano frutto di errori nella designazione delle politiche da parte dell'UE e se l'origine di tale inefficienza, ossia un concetto opposto alla precedente definizione di efficienza, vada ricercata all'interno del contesto amministrativo nazionale, o altresì regionale.

⁵¹⁵ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pp. 7-8.

⁵¹⁶ Spampinato Domenico; Timpanaro Giuseppe; "Strumenti di governance per l'attuazione della Politica regionale comunitaria. Il caso della Sicilia", *Rivista di Economia e Diritto Agroalimentare*, n. 3, pag. 209.

⁵¹⁷ Regione Sicilia: Presidenza Dipartimento della Programmazione, *Programma Operativo del Fondo Europeo Sviluppo Regionale Sicilia 2007-2013: Guida alla programmazione*, Palermo, novembre 2010, pag. 15.

4.3.2. Due casi studio sul PO FESR Sicilia 2007-2013

Nell'analisi del contesto all'interno del quale si inserisce la Politica di coesione della programmazione 2007-2013, il caso della regione Sicilia diviene rappresentativo poiché, in virtù delle caratteristiche del contesto regionale, ben si attaglia alle dinamiche di intervento designate dalla politica regionale comunitaria. Pertanto, attraverso l'analisi della cronistoria e dell'iter burocratico di due progetti, il caso della Strada intercomunale Petralia Sottana-Petralia Soprana (PA) e il progetto di prevenzione della desertificazione ad Acicastello (CT), si tenterà di comprendere dove siano emerse le principali criticità nel processo amministrativo interessato. I due progetti rappresentano nel primo caso un esempio di utilizzo virtuoso dei fondi UE, mentre il secondo caso si è risolto con il ritiro del finanziamento erogato.

La scelta di questi due progetti da parte dell'autore deriva dal fatto che entrambi siano inseriti all'interno del PO FESR Sicilia 2007-2013 e nello specifico all'interno dell'Asse 2 del Documento Strategico Regionale, il quale presenta la dotazione finanziaria più importante nonché, assieme all'Asse 1, il principale obiettivo della strategia di sviluppo della regione. Inoltre, l'Asse 2 "Uso efficiente delle risorse naturali" si trova ad essere in linea sia con l'Obiettivo Strategico Comunitario 1.1.2 "Rafforzare le sinergie tra tutela ambientale e crescita", sia con la Priorità 3 del QSN "Uso sostenibile ed efficiente delle risorse naturali"⁵¹⁸. Di fatto, per quanto riguarda l'uso delle risorse naturali le analisi Costi-Benefici⁵¹⁹ prodotte in Sicilia mostrano tra i punti di forza la creazione di Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI) a tutela del territorio, d'altra parte tra le criticità principali si evidenziano l'elevato dissesto idrogeologico e il rischio di desertificazione in gran parte

⁵¹⁸ Regione Sicilia, Quadro Strategico Nazionale per le regioni italiane dell'obiettivo Convergenza (2007-2013): Programma Operativo Regionale, adottato con Dec. CE n. C(2014) 6446. Delibera n. 261/2014, pag. 85-87.

⁵¹⁹ L'analisi SWOT (conosciuta anche come matrice SWOT) si propone di identificare i punti di forza e le debolezze nelle performance di aziende ed istituzioni, sia a causa di fattori endogeni che esogeni. La S (*strengths*) rappresenta i punti di forza, la W (*weaknesses*) rappresenta le debolezze, entrambe fanno riferimento a fattori interni all'istituzione di riferimento. D'altra parte, O (*opportunities*) e T (*threats*) rappresentano rispettivamente punti di forza e debolezze di fattori esterni all'istituzione di riferimento. Da Leigh Doug; "Chapter 47: SWOT Analysis", in *Handbook of Human Performance Technology 3rd Edition: Principles, Practices, and Potential*, Persing James A., Pfeiffer, San Francisco, 2006, pag. 1089.

del territorio regionale⁵²⁰. Pertanto, i casi studio presi in esame faranno riferimento proprio a due progetti di prevenzione di queste difficoltà.

Nella comprensione dell'entità del problema, rappresentato dalle criticità sopracitate, basti pensare che circa il 50% del territorio siciliano è classificato come a rischio di desertificazione medio e medio-elevato, mentre il 7% del territorio si attesta su rischio elevato. D'altra parte, in riferimento al dissesto idrogeologico, nel 2006 sono stati approvati i PAI che hanno interessato il 72% del territorio regionale evidenziando circa 21.249 dissesti di diversa intensità⁵²¹. In questo contesto i principi stabiliti a Göteborg e Lisbona divengono quindi degli orientamenti strategici decisivi per lo sviluppo regionale siciliano. In particolare, i progetti dell'Asse 2 del PO FESR, si inseriscono nella Linea di Orientamento di Lisbona LG11: "Favorire l'uso sostenibile delle risorse e migliorare la protezione dell'Ambiente"⁵²².

Inoltre, risulta importante sottolineare che entrambi i progetti, oltre a far parte dello stesso Asse di attuazione, condividono sia lo stesso Obiettivo Specifico 2.3 "Attuare la pianificazione nel settore del rischio idrogeologico, sismico, vulcanico, industriale e ambientale inclusa la lotta alla desertificazione, e nel settore della tutela dei corpi idrici e degli habitat/specie di interesse comunitario; predisporre e attuare piani di prevenzione del rischio sia antropogenico che naturale"; che lo stesso Obiettivo Operativo 2.3.1 "Realizzare interventi infrastrutturali prioritari previsti nei PAI approvati, nella pianificazione di Protezione Civile e per la prevenzione e mitigazione dei rischi, anche ad integrazione di specifiche azioni del PRSR⁵²³ Sicilia"⁵²⁴. Pertanto, i due progetti si differenziano soltanto per la Linea di Intervento e per il Dipartimento Regionale di riferimento, che nel caso di Acicastello è la LI 2.3.1.B "Interventi di prevenzione dei fenomeni di desertificazione anche in un'ottica di complementarietà e sinergia con analoghe iniziative nell'ambito della Politica regionale nazionale" afferente al Dipartimento per l'Ambiente⁵²⁵. D'altra parte, il progetto di Petralia Sottana fa

⁵²⁰ Regione Sicilia, *Quadro Strategico Nazionale per le regioni italiane dell'obiettivo Convergenza (2007-2013): Programma Operativo Regionale*, adottato con Dec. CE n. C(2014) 6446. Delibera n. 261/2014, pag. 57.

⁵²¹ *Ivi*, pp. 16-17.

⁵²² *Ivi*, pag. 88.

⁵²³ Piano Regionale Sviluppo Rurale.

⁵²⁴ Regione Sicilia. *Programma Operativo FESR Sicilia 2007-2013: Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione*, adottato con Del. n. 21, 18 febbraio 2015, pag. 28.

⁵²⁵ *Ivi*, pag. 47.

riferimento alla Linea di Intervento 2.3.1.11 “Interventi di adeguamento e potenziamento delle vie di fuga finalizzate a garantire adeguati standard di sicurezza in aree a più elevato rischio naturale” afferente al Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia⁵²⁶.

La scelta di questi due progetti è motivata anche da elementi di natura programmatica ed economica poiché entrambi, così come molti altri progetti, rientrarono all’interno di quelle opere non completate alla data del 31 dicembre 2015. Quest’ultima, in base alle regole di esecuzione del bilancio comunitario, rappresentava il termine definitivo per l’ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il periodo 2007-2013. Tuttavia, per quei progetti non completati, ma il cui finanziamento era stato già erogato, si palesava la possibilità di inviare, entro marzo 2017, i documenti di chiusura alla Commissione, la quale a seguito di un’istruttoria poteva decidere di mantenere il finanziamento erogato⁵²⁷.

Il 30 aprile 2015, la Commissione con la Decisione C (2015) 2771 *final*, modificò la data di consegna definitiva dei progetti, precisamente al punto 3.5 “Progetti non funzionanti” venne stabilito che:

*“Al momento della presentazione dei documenti di chiusura (marzo 2017), gli Stati membri dovranno garantire che tutti i progetti che rientrano nella chiusura del programma siano funzionanti, ovvero completati e in uso, e pertanto considerati ammissibili”*⁵²⁸

A livello regionale, la decisione della Commissione permise alle amministrazioni locali, titolari di progetti a nome del PO FESR 2007-2013, di completare e mettere in uso tali opere entro e non oltre la data del 31 dicembre 2016⁵²⁹.

Infine, dal punto di vista economico, la scelta di questi due progetti è stata motivata dalla dimensione relativamente modesta degli importi destinati alla loro realizzazione. Per

⁵²⁶ *Ivi*, pag. 50.

⁵²⁷ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *La chiusura della programmazione 2007-2013*, Ultimo aggiornamento 5 marzo 2018, <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105260.pdf>, [Ultimo accesso 30 marzo 2019], pag. 5.

⁵²⁸ COM(2015) 2771 *final*, *Allegato della decisione della Commissione che modifica la Dec. C(2013) 1573 sull’approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell’assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013)*, Bruxelles, 30 aprile 2015, pag. 6.

⁵²⁹ Art. 15 della G.U.R.S n. 22 del 24 maggio 2016.

entrambe le opere il finanziamento totale aveva un valore compreso tra i 200.000-1.000.000 di euro, permettendo di conseguenza un'analisi accurata dell'iter burocratico. Di fatto, nel caso di progetti economicamente più consistenti, sarebbe risultato molto più complesso ricostruire l'intero processo evolutivo degli stessi, principalmente a causa della mole di interventi politico-economici occorsi durante lo svolgimento della programmazione, il che avrebbe potuto pregiudicare la puntualità e l'accuratezza dell'analisi proposta.

4.3.3. Il Caso di Acicastello

Il caso di Acicastello (CT) si inserisce all'interno di un parco progetti con l'obiettivo di prevenire la desertificazione delle aree più a rischio nel contesto regionale. Le prime notizie riguardo il progetto risalgono al 29 giugno 2012, quando nella Gazzetta Ufficiale della Regione Sicilia vengono pubblicate le graduatorie definitive dei progetti attinenti alla Linea d'Intervento PO FESR 2.3.1.B.b "Interventi di prevenzione dei fenomeni di desertificazione anche in un'ottica di complementarità e sinergia con analoghe iniziative nell'ambito regionale e nazionale". L'intervento sancì un finanziamento congiunto, pari a 7 milioni di euro, a tutti i progetti della Linea di Intervento⁵³⁰ tra cui rientrava anche quello di Acicastello, che si attestava su un rischio di desertificazione medio-alto, con una dotazione finanziaria di 300.000 euro⁵³¹.

Pertanto, il 25 luglio 2012 il Comune di Acicastello richiede all'organo competente l'approvazione del progetto "Prevenzione dei fenomeni di desertificazione anche in un'ottica di complementarità e sinergia con le analoghe iniziative nell'ambito della politica regionale del comune di Acicastello". Quest'ultimo, completo di Progetto esecutivo⁵³², era già stato approvato dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP), ossia il funzionario preposto all'analisi della coerenza di tutti i documenti tecnici

⁵³⁰ Art. 2 della G.U.R.S. n. 26, 29 giugno 2012.

⁵³¹ G.U.R.S n. 26 del 29 giugno 2012, pp. 56-57.

⁵³² Il progetto esecutivo indica l'insieme di tutta la documentazione tecnica necessaria all'approvazione di un determinato progetto. Il progetto è composto da: Relazione Tecnica; Indagini Specialistiche; Piano di Monitoraggio; Relazione Specialistica Rete Idrica di Soccorso; Analisi Prezzi; Elenco Prezzi; Computo Metrico Esaminativo; Computo delle Competenze Tecniche; Quadro Economico; Capitolato Speciale di Appalto; Schema di Contratto e Contratto d'appalto. Da deliberazione della Giunta Comunale di Acicastello 25 luglio 2012, n. 80.

prodotti⁵³³. Tuttavia, soltanto il 24 dicembre 2013 l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente (ARTA) decreta una rimodulazione dell'importo complessivo destinato all'opera, poiché alcune voci di spesa tra cui l'IVA, erano state calcolate in maniera erranea. Di conseguenza, il finanziamento, rimodulato a 288.366,22 euro, viene definitivamente approvato insieme alle modalità di pagamento, che saranno effettuate mediante Ordini di Accreditamento.

Viene quindi stabilito che il Comune dovrà indire gara di appalto inerente al progetto entro 30 giorni dalla notifica di finanziamento⁵³⁴, inoltre lavori dovranno avere inizio entro 6 mesi e terminare entro 12 mesi successivi e continui dalla data di aggiudicazione dell'appalto⁵³⁵. Nello stesso periodo, il Dipartimento Regionale, dopo l'approvazione del finanziamento, comunica⁵³⁶ al comune di Acicastello che:

“le inosservanze o irregolarità rispetto alla normativa comunitaria, nazionale e regionale costituiscono elemento sufficiente per la revoca del finanziamento con l'obbligo conseguente di restituzione delle somme erogate”⁵³⁷.

Il Bando di Gara del progetto verrà indetto dal Comune di Acicastello in data 4 giugno 2014, quindi in mancata ottemperanza di quanto stabilito all'art. 7 del D.D.G n. 1060 del Dipartimento regionale Ambiente, con un ritardo accumulato di circa 5 mesi oltre il termine ultimo per l'indizione della gara d'appalto. Nel documento viene indicata sia la località presso cui si svolgeranno i lavori, che la durata dell'appalto, stabilita in 300 giorni naturali e consecutivi decorrenti dall'aggiudicazione dell'appalto⁵³⁸. Risulta interessante notare che nel Bando viene stabilita l'esclusione delle offerte anormalmente basse⁵³⁹, dato che la stazione appaltante ha la facoltà di sottoporre a verifica le offerte ritenute anormalmente basse rispetto alla prestazione⁵⁴⁰. Questo dimostra, in parte, il tentativo

⁵³³ Deliberazione della Giunta Comunale di Acicastello 25 luglio 2012, n. 80.

⁵³⁴ Art. 7 del Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 24 dicembre 2013, n. 1060.

⁵³⁵ Art. 10 del Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 24 dicembre 2013, n. 1060.

⁵³⁶ Nota n. 10797 dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, 10 marzo 2014.

⁵³⁷ Par. 35 del Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 20 dicembre 2017, n. 1166.

⁵³⁸ Numero 9) della Determina a Dirigenziale del Responsabile del Procedimento di 5° area Opere pubbliche e Protezione civile del Comune di Acicastello, 4 giugno 2014, n. 586 (Bando di Gara).

⁵³⁹ Come stabilito all'Art. 86 del D. Lgs. 163/2006.

⁵⁴⁰ Numero 30) lettera C) della Determina Dirigenziale del Responsabile del Procedimento di 5° area Opere pubbliche e Protezione civile del Comune di Acicastello, 4 giugno 2014, n. 586 (Bando di Gara).

dell'amministrazione di creare adeguate norme preventive contro il rischio di infiltrazioni criminali, o aggiudicazioni sulla base del semplice risparmio economico. Inoltre, al fine di snellire l'iter burocratico è sancito che la stazione appaltante può annullare interamente o parzialmente la gara, o non procedere all'aggiudicazione, in qualsiasi momento senza che gli offerenti possano avanzare pretese di alcun genere e natura⁵⁴¹.

Pertanto, con la Determinazione del 7 agosto 2014 il Comune di Acicastello stabilisce il Direttore dei lavori, il responsabile per il monitoraggio e la realizzazione dell'opera e l'ammontare delle somme necessarie al completamento del progetto⁵⁴². Quest'ultima voce, a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto, ha visto una rimodulazione dell'importo soggetto a ribasso d'asta proposto dall'azienda vincitrice, risultando pari a 253.492,24 euro⁵⁴³. Pertanto, a tale data possiamo far risalire il periodo di inizio dei lavori, i cui Ordini di Accreditamento furono predisposti in quattro fasi tra il 26.11.2014 e il 27.12.2015⁵⁴⁴. Durante questa finestra temporale, come già visto in precedenza, veniva approvato dalla Commissione europea il documento di riferimento per i progetti non completati al 31 dicembre 2015 con il quale si dava la possibilità di posticipare la realizzazione definitiva alla data del 31.12.2016.

In virtù della flessibilità concessa dalle strutture nazionali e sovranazionali nel completamento degli interventi, il Sindaco di Acicastello con una nota comunale del 13 gennaio 2016 dichiara che:

*“Da gennaio 2016 le attività di monitoraggio e manutenzione, della durata di tre anni complessivi relative al progetto saranno a carico della scrivente amministrazione”*⁵⁴⁵

Definendo quindi in modo chiaro chi fosse il responsabile della gestione del progetto. Tuttavia, pochi mesi dopo, precisamente il 28 luglio 2016, l'Amministrazione

⁵⁴¹ Numero 30) lettera L) della Determina Dirigenziale del Responsabile del Procedimento di 5° area Opere pubbliche e Protezione civile del Comune di Acicastello, 4 giugno 2014, n. 586 (Bando di Gara).

⁵⁴² Numero 1-4) della Determinazione del Responsabile della 5° area: Opere pubbliche e Protezione Civile del Comune di Acicastello, 7 agosto 2014, n. 581.

⁵⁴³ Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 22 settembre 2015, n. 728.

⁵⁴⁴ Par. 37 del Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 20 dicembre 2017, n. 1166 (Revoca Finanziamento).

⁵⁴⁵ Par. 36 del Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 20 dicembre 2017, n. 1166 (Revoca Finanziamento).

beneficiaria dava atto dello stato del progetto e degli adempimenti ad esso connessi attraverso la dichiarazione del RUP, il quale affermava:

*“Il progetto è stato per un periodo di tempo in funzione e precisamente dalla fine dei lavori, avvenuta in data 07.05.2015 fino al 12.07.2015, data nella quale nelle vicinanze dell’area è divampato un vasto incendio che ha interessato parte delle opere realizzate. Oltre al superiore evento l’area è stata invasa da ovini, nonostante sia stata installata apposita rete per dissuaderne l’ingresso. In atto questa amministrazione sta provvedendo all’affidamento del servizio di monitoraggio e manutenzione dell’intervento e ciò al fine di garantire la totale funzionalità e fruizione da parte dei destinatari e ciò entro e non oltre il 31.12.2016”*⁵⁴⁶

Tuttavia, ciò che emerge a seguito dei controlli effettuati in loco alla data del 20 febbraio 2017 è che il progetto è stato in funzione per due mesi prima dell’incendio, ma che non risulta essere mai stato avviato alcun tipo di intervento finalizzato al ripristino dell’integrità del luogo; e che pertanto le attività di monitoraggio e manutenzione necessarie non sono mai state avviate. Inoltre, il progetto che doveva essere in uso dal 31 dicembre 2016 al 20 febbraio 2017 non risultava ancora completato⁵⁴⁷. Pertanto, il Dipartimento regionale Ambiente, in mancata ottemperanza della normativa comunitaria⁵⁴⁸, nazionale e regionale⁵⁴⁹ con D.D.G n. 1166/17 decretava la revoca del finanziamento per il progetto di prevenzione della desertificazione del territorio di Acicastello.

In contesti di svantaggio relativo, come appunto le municipalità siciliane, se da un lato il potenziale di sviluppo risulta essere molto alto, d’altra parte il territorio presenta una serie di fattori endogeni che frenano la crescita. Pertanto, trovare efficaci strategie di sviluppo

⁵⁴⁶ Par. 42 del Decreto del Dirigente Generale dell’Assessorato del Territorio e dell’Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell’Ambiente, 20 dicembre 2017, n. 1166 (Revoca Finanziamento).

⁵⁴⁷ Par. 43 del Decreto del Dirigente Generale dell’Assessorato del Territorio e dell’Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell’Ambiente, 20 dicembre 2017, n. 1166 (Revoca Finanziamento).

⁵⁴⁸ *Allegato della decisione della Commissione che modifica la Dec. C (2013)1573 sull’approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell’assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013)*, COM (2015)2771 final, Bruxelles, 30 aprile 2015.

⁵⁴⁹ In riferimento a quanto pubblicato nella G.U.R.S n. 38 del 28/08/2010, Allegato avviso, art. 6, commi a, b, in cui viene evidenziato come monitoraggio e manutenzione rientrino tra i criteri di selezione e quindi necessari al buon esito del PO FESR. Inoltre, in mancato adempimento di quanto sancito dal D.D.G. n. 1060/13, art. 14 secondo cui “Il Comune suddetto nell’ambito del piano di manutenzione e di monitoraggio dovrà relazionare semestralmente a codesto Dipartimento sull’evoluzione delle opere per almeno 3 anni dalla data del collaudo finale”. Da Decreto del Dirigente Generale dell’Assessorato del Territorio e dell’Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell’Ambiente, 20 dicembre 2017, n. 1166 (Revoca Finanziamento).

può generare importanti benefici ai territori, contribuendo ad uno sviluppo armonioso dell'Unione Europea stessa. Tuttavia, il caso di Acicastello ci dimostra come ciò sia possibile solo laddove i territori siano capaci di proporre idee, modelli di sviluppo e processi che siano in linea con quelli delle aree più sviluppate dell'Unione. Di conseguenza, se le politiche strutturali vengono implementate con il solo obiettivo di colmare il gap tra i potenziali di sviluppo delle aree marginali, senza tenere in considerazione il contesto specifico territoriale, il rischio è che in seguito debbano essere poi concordate ed attuate misure ulteriori per portare a termine i progetti già finanziati⁵⁵⁰. D'altra parte, come dimostrato da questo caso, non sempre misure di semplificazione e flessibilità riescono a risolvere alcune criticità strutturali, dimostrando un problema riconducibile soprattutto all'eleggibilità di alcuni progetti, piuttosto che alla capacità successiva delle istituzioni di realizzare interventi compensativi.

4.3.4. Il Caso di Petralia Soprana

Il contesto in cui si trova ad operare la Politica di coesione è dominato da disequilibri territoriali che, come nel caso di Acicastello, possono portare alla mancata realizzazione dei progetti designati. D'altra parte, i sistemi locali nei territori marginali hanno ancora la possibilità e il potenziale, perlomeno nel contesto europeo, di prendere parte in maniera attiva al processo di sviluppo. Di fatto, la *multilevel governance* promossa dalla Politica di coesione dimostra come in alcuni casi il corretto coordinamento di politiche e strategie sovranazionali e nazionali possa promuovere, come nel caso di Petralia Soprana, lo sviluppo a livello locale anche in territori marginalizzati⁵⁵¹.

Il progetto riguardante la Strada intercomunale di Petralia Sottana-Petralia Soprana(PA) inizialmente fu inserito all'interno dell'Asse 1 riguardante il miglioramento e il potenziamento delle infrastrutture. Nello specifico l'opera si inseriva nel Piano regionale per le vie di fuga, attinente all'Obiettivo operativo 1.1.4 "interventi di adeguamento e potenziamento di vie di fuga finalizzate a garantire adeguati standard di sicurezza in aree

⁵⁵⁰ Ricci Andrea; Biggeri Mario; Ferrannini Andrea; "Integrated local development in Mediterranean marginal territories: The case studies of Casentino (Italy), Algarve (Portugal) and Corse (France)", *Region: the journal of ERSA*, Vol. 6 n. 1, 2019, pag. 2.

⁵⁵¹ *Ibidem*.

a elevato rischio naturale”⁵⁵². Alcune fonti documentali mostrano che un primo protocollo di intesa per l’intervento era già stato stipulato con il Dipartimento Protezione Civile il 7 giugno 2011, con conseguente nomina del RUP il 28 settembre dello stesso anno. Tuttavia, solo l’8 maggio del 2013 il Dirigente generale del Dipartimento evidenziò che, alla luce della necessità di rivedere integralmente il progetto, è stato individuato un nuovo gruppo di progettazione, costituito da personale interno, per limitare i costi di progettazione⁵⁵³.

Inoltre, in virtù della rimodulazione del Piano per le vie di fuga da parte del Dipartimento PCRS, avvenuta il 13 giugno 2013, a causa di nuove criticità manifestatesi sul territorio, vi fu la necessaria revisione del progetto stesso. Pertanto, il finanziamento dell’opera “Strada intercomunale Petralia Sottana-Petralia Soprana, ricostruzione tratto di strada interessato dal dissesto del marzo 2006” fu approvato dal Dipartimento PCRS soltanto il 9 agosto 2013. Il progetto si inseriva all’interno del Piano regionale della Città metropolitana di Palermo, che comprendeva 234 interventi per un importo complessivo di 848.495.018,33 euro. Il progetto fu approvato congiuntamente alla terza fase del PAC con dotazione finanziaria pari a 1.150.000 euro⁵⁵⁴.

A seguito dell’approvazione del finanziamento, il Comune ha predisposto il Disciplinare per la gara d’appalto il 21 ottobre 2013, anche se quest’ultima verrà indetta soltanto l’11 dicembre. Con delibera del Dipartimento PCRS, il 27 dicembre 2013, venne individuata la linea di intervento del progetto 1.1.4.2, con conseguente rimodulazione del finanziamento approvato, che si attestava a 1.109.462,20 euro. Pertanto, circa sei mesi dopo, il 25 giugno del 2014, vi fu l’aggiudicazione definitiva del progetto alla ditta vincitrice, ossia quella che aveva presentato il ribasso d’asta maggiore (31,9%), con la successiva rimodulazione definitiva dell’importo per 847.435,35 euro⁵⁵⁵.

D’altra parte, nel novembre dello stesso anno, a livello regionale, vennero approvate alcune modifiche in riferimento ai “Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione” del PO FESR 2007-2013. All’interno di questo documento si stabiliva che i progetti

⁵⁵² Par. 14, 22, 33 del Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento della Protezione Civile della Regione Sicilia, 9 agosto 2013, n. 354 (Approvazione Progetto).

⁵⁵³ Par. 49, 50 del Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento della Protezione Civile della Regione Sicilia, 27 dicembre 2013, n. 711 (Impegno Imperfetto).

⁵⁵⁴ Art. 2 del Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento della Protezione Civile della Regione Sicilia, 9 agosto 2013, n. 354 (Approvazione Progetto).

⁵⁵⁵ Determina del Responsabile Unico del Procedimento del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 25 giugno 2014, nota protocollo n. 42522 (Aggiudicazione Definitiva).

riguardanti l'Obiettivo operativo 2.3.1 avrebbero potuto essere indirizzati anche all'adeguamento di vie di fuga ricadenti in aree particolarmente a rischio⁵⁵⁶. Pertanto, la Linea di Intervento del progetto viene spostata dall'Asse 1 all'Asse 2, divenendo LI 2.3.1.11. Conseguentemente, il Dipartimento PCRS il 25 febbraio 2015 approvava in via definitiva il finanziamento sancendo che i lavori di realizzazione dovessero essere completati in 180 giorni⁵⁵⁷.

Anche in questo caso, a seguito della decisione della Commissione europea di posticipare la data di realizzazione definitiva degli interventi, il progetto di Petralia Sottana-Petralia Soprana ebbe la possibilità di essere completato nei tempi stabiliti. Tuttavia, diversamente dal caso di Acicastello, questo progetto, che rischiava il disimpegno a causa della mancanza di risorse, risultò essere ammissibile nel "Programma complementare di azione coesione 2014-2020 Assegnazione di risorse complementari per il completamento della programmazione 2007-2013"⁵⁵⁸. Grazie a tale delibera furono stanziati ulteriori 140 milioni per la conclusione di progetti con costo inferiore ai 5 milioni di euro, dei quali circa 11 furono destinati all'obiettivo 2.3.1. In questo modo fu possibile stanziare gli ultimi fondi necessari alla chiusura del progetto⁵⁵⁹.

In conclusione, il 23 gennaio 2017 il RUP attestava:

“La congruità e la coerenza delle opere realizzate con quanto finanziato a valere sul POR dichiarando che le opere sono funzionanti in quanto sono state completate come da previsione progettuale e sono in uso da dicembre 2016, da parte dei destinatari finali”.

Inoltre, è doveroso ricordare che l'Amministrazione comunale ha provveduto, entro la scadenza prevista, a comunicare al Dipartimento competente la fruibilità del progetto⁵⁶⁰. D'altra parte, secondo quanto stabilito dal Regolamento (CE) 1083/06, un progetto per considerarsi completato non deve subire modifiche che ne pregiudichino l'utilizzo nei 5

⁵⁵⁶ Regione Sicilia, *Quadro Strategico Nazionale per le regioni italiane dell'obiettivo Convergenza (2007-2013): Programma Operativo Regionale*, adottato con Dec. CE n. C(2014) 6446. Delibera n. 261/2014, pag. 179.

⁵⁵⁷ Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 25 febbraio 2015, n. 32 (Approvazione Contratto d'Appalto).

⁵⁵⁸ G.U. n.186 del 10 agosto 2016, pp.71-73.

⁵⁵⁹ Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 16 marzo 2017, n. 92 (Chiusura Progetto).

⁵⁶⁰ Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 16 marzo 2017, n. 92 (Chiusura Progetto).

anni successivi alla messa in uso⁵⁶¹. In data 16 marzo 2017 il Dipartimento PCRS ha dichiarato definitivamente concluso il Progetto “Strada intercomunale Petralia Sottana-Petralia Soprana, ricostruzione tratto di strada interessato dal dissesto del marzo del 2006”⁵⁶².

4.3.5. Riflessioni su quanto emerso dai casi studio

Come dimostrato dai casi di Acicastello e Petralia Sottana-Petralia Soprana, la discriminante tra i due progetti è rappresentata principalmente dal ruolo dell’amministrazione locale nei confronti dell’iter burocratico necessario al completamento delle opere. Di fatto, seppur con evidenti difficoltà nell’esecuzione delle direttive comunitarie e nazionali a livello programmatico e implementativo, il Comune di Petralia Sottana nel pieno rispetto del procedimento amministrativo è riuscito a impiegare i fondi virtuosamente, contribuendo in maniera incisiva nel miglioramento della vita dei cittadini europei. Quest’obiettivo, rappresentando uno dei target principali della Politica di coesione, non è stato raggiunto nel caso di Acicastello, laddove elementi quali il mancato coordinamento degli enti competenti e l’intermittenza delle comunicazioni con parte dell’amministrazione, sono risultati fatali per il progetto.

D’altra parte, si evidenzia come le maggiori criticità siano emerse nella fase di monitoraggio, dimostrando l’inefficacia delle Politiche comunitarie nell’adattarsi a contesti particolari come quello siciliano, che tuttavia rappresentano le principali aree di indirizzo della Politica regionale comunitaria. Di fatto, l’approccio eccessivamente localistico, ossia eccessivamente incentrato sulle particolarità dei singoli territori, non ha permesso una concentrazione degli interventi, parcellizzando il bilancio e rendendo le amministrazioni locali incapaci di mantenere un controllo costante sui progetti realizzati. Questo dimostra, anche se solo parzialmente, come tra i principali problemi nel rapporto tra Mezzogiorno e Politica di coesione non ci sia soltanto l’efficienza della spesa, quanto piuttosto l’incapacità da parte delle singole municipalità di effettuare un monitoraggio ed una manutenzione costante degli interventi.

⁵⁶¹ Art. 57 del Reg. (CE) 1083/06.

⁵⁶² Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 16 marzo 2017, n. 92 (Chiusura Progetto).

Inoltre, un ulteriore elemento emerso con forza nell'analisi dei due casi è stata sicuramente l'elefantiasi di cui soffre la burocrazia in Italia e ancor più nel Mezzogiorno. Ad esempio, in Sicilia i tempi medi per la realizzazione dei lavori pubblici sono così dettagliati:

- Tempo medio tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto: 1.188,4 giorno contro una media nazionale di 550 giorni;
- Tempo medio tra la consegna del progetto e la sua approvazione da parte della stazione appaltante: 200,4 giorni contro una media nazionale di 82,5 giorni;
- Tempi medi tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando: 227,6 giorni contro una media nazionale di 134,1 giorni⁵⁶³.

La lentezza nell'implementazione e l'incostanza nel monitoraggio rappresentano gli ostacoli principali alla buona riuscita degli interventi comunitari. Tuttavia, a tali fattori si aggiunge l'eccessiva eterogeneità delle tematiche e degli obiettivi di intervento, in virtù di un approccio sin troppo localistico della Politica di coesione, che costituisce un ostacolo alla creazione di una strategia nazionale e comunitaria più omogenea e incisiva⁵⁶⁴. Molti territori dell'Unione Europea sono ancora lontani dal superamento delle debolezze strutturali che consentirebbe di stabilire la valorizzazione del loro potenziale endogeno. L'affermarsi di alcuni modelli di sviluppo locale è un processo complesso, che deve scontrarsi con sfide basate sul reale potenziale del territorio, la predisposizione degli attori locali, la domanda reale sia esterna che interna, il contesto di programmazione sovranazionale e le dinamiche del contesto globale.

Lo sviluppo delle territorialità europee è definito da priorità e scelte politiche che mirano a reagire alle principali sfide globali. Tuttavia, risulta fondamentale creare dei processi di sviluppo che siano indirizzati sia al territorio che attraverso il territorio⁵⁶⁵. D'altra parte, tale scenario nel caso della Sicilia, dove ogni Dipartimento agisce in maniera scoordinata rispetto agli altri, provoca una dispersione delle strategie. In Sicilia esiste un divario consistente tra la raccolta di dati per le proposte di progetto e le capacità di monitoraggio,

⁵⁶³ Secondo i dati del 2005, da: Regione Sicilia, *Quadro Strategico Nazionale per le regioni italiane dell'obiettivo Convergenza (2007-2013): Programma Operativo Regionale*, adottato con Dec. CE n. C(2014) 6446. Delibera n. 261/2014, pag. 39.

⁵⁶⁴ Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; *Op. cit.*, pag.15.

⁵⁶⁵ Ricci Andrea; Biggeri Mario; Ferrannini Andrea; *Op. cit.*, pag. 14.

le quali falliscono nell'inserirsi in maniera efficace all'interno del processo amministrativo⁵⁶⁶.

Di fatto, l'approccio localistico alle strategie di sviluppo si basa sulla valorizzazione del contesto territoriale sotto diversi punti di vista come quello sociale, politico e istituzionale. Pertanto, è necessaria la costruzione di una rete di conoscenze capace di rinforzare le capacità e promuovere l'innovazione delle politiche pubbliche. Quindi, se da una parte risulta necessario sviluppare interventi che siano più consapevoli dei differenti contesti locali, tenendo in considerazione la variabilità dei fattori nelle diverse territorialità che possono incidere sul potenziale endogeno. Dall'altra, lo sviluppo del localismo si basa spesso sull'interconnessione tra settori e territori, mentre le scelte vengono prese da istituzioni che sono lontane da quest'ultimi. Pertanto, è necessario riconoscere che lo sviluppo territoriale non dipende soltanto da l'impegno profuso da parte delle autorità locali, ma che delle efficaci traiettorie di sviluppo possono essere portate avanti solo coinvolgendo i vari livelli istituzionali nel raggiungimento di obiettivi comuni.

In questo contesto, la *multilevel governance* ha rappresentato un preciso tentativo di puntare allo sviluppo di *governance* attraverso i vari livelli territoriali, sfidando il concetto di Stato come istanza di governo a cui sottostanno regole gerarchiche e un coordinamento autoritario, all'interno di un sistema di giurisdizioni territoriali mutualmente esclusive⁵⁶⁷. La *governance* multilivello può essere definita come una panoplia di sistemi di coordinamento e negoziazione, tra entità formalmente indipendenti, ma funzionalmente interdipendenti. L'importanza di quest'ultima sta proprio nella sua capacità di valorizzare le risorse endogene di un territorio, coinvolgendo sia attori locali che risorse e competenze da livelli più alti di *governance* istituzionale⁵⁶⁸.

In conclusione, d'accordo con quanto espresso da Fabio Panetta⁵⁶⁹ possiamo affermare come sia impensabile, nel caso italiano, ottenere una crescita a ritmi adeguati se stenta a svilupparsi un'area che rappresenta i due quinti del suo territorio, un terzo della sua popolazione e un quarto del suo PIL. Numerose analisi economiche mostrano che se il

⁵⁶⁶ Milio Simona; *Op. cit.*, pp. 437-438.

⁵⁶⁷ Piattoni Simona; Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 507.

⁵⁶⁸ Ricci Andrea; Biggeri Mario; Ferrannini Andrea; *Op. cit.*, pag. 3.

⁵⁶⁹ Panetta Fabio; *Economia e Sviluppo del Mezzogiorno*, Presentazione Rapporto: l'Economia della Campania, Napoli, 11 giugno 2018.

divario territoriale pro capite si dimezzasse nell'arco dei prossimi quindici anni, la crescita del PIL italiano risulterebbe più elevata di mezzo punto percentuale all'anno e di quasi dieci punti in un quindicennio⁵⁷⁰. D'altra parte, sembra che una situazione in cui esiste una struttura organizzativa fortemente gerarchizzata renda molto complesso portare avanti attività coordinate di programmazione e gestione. Quest'ultime sono influenzate dalla dimensione delle amministrazioni regionali, ossia più sottodivisioni esistono, maggiore è la difficoltà nel garantire un monitoraggio adeguato⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Panetta Fabio; *Op. cit.*, pag. 10.

⁵⁷¹ Milio Simona; *Op. cit.*, pag. 440.

5. CONCLUSIONE

5.1 Conclusioni

Tentare di comprendere il ruolo della Politica di coesione nel corso dei suoi quarant'anni di storia non è cosa semplice, poiché tale intervento ha costituito e costituisce tutt'ora uno dei principali strumenti con cui l'Unione Europea persegue l'obiettivo dell'integrazione e della competitività. Inoltre, risultano evidenti gli effetti benèfici che il tentativo di uniformare il reddito pro capite degli abitanti dell'UE ha prodotto sia in termini quantitativi che qualitativi. D'altra parte, è innegabile che nel corso delle differenti programmazioni quelle che erano le principali aree di indirizzo della Politica di coesione continuano a permanervi tutt'oggi. Sicuramente l'approccio alla *multilevel governance*, cavallo di battaglia dei principali fautori delle politiche regionali, si è rivelata un'arma a doppio taglio, che spesso ha dimostrato maggiore efficienza laddove meno necessaria. Nei primi anni 2000, il concetto di efficienza fu introdotto per semplificare le strutture politiche e le procedure amministrative dell'Unione in virtù dell'allargamento ad Est che sarebbe avvenuto nel 2004. L'efficienza delle politiche nei territori marginali dell'UE può essere definita come quella serie di interventi politici che mirino alla massimizzazione del potenziale di sviluppo di ogni territorio e che siano capaci di combinare approcci basati su persone e territori, valorizzando gli attori locali per renderli capaci di avere un controllo migliore sui loro territori⁵⁷².

In questo contesto, il caso del Mezzogiorno d'Italia è emblematico di come la Politica territoriale, anche a fronte di ingenti stanziamenti, non possa ridurre il processo di sviluppo di un territorio ad un semplice esercizio contabile. Il localismo, nelle sue differenti declinazioni, ha dimostrato di poter incidere nel riconoscimento delle necessità e dei bisogni di un territorio specifico, mentre l'eccessiva frammentazione degli interventi ha disperso la potenziale trazione economica che poteva derivarne. Inoltre, l'inclusione di nuovi attori e l'istituzionalizzazione delle procedure europee ha marginalizzato la capacità dei partiti nazionali permettendo a quelli più regionalizzati di stabilire la propria agenda politica, anche se in contrasto con le preferenze nazionali. In altre parole, la Politica di coesione ha rafforzato la politicizzazione delle regioni, legittimandole come

⁵⁷² Ricci Andrea; Biggeri Mario; Ferrannini Andrea; *Op. cit.*, pag. 5.

l'arena che promuovesse gli interessi territoriali degli Stati membri attraverso l'ottenimento di risorse finanziarie⁵⁷³.

Tali considerazioni mostrano la necessità di una revisione dei meccanismi attraverso i quali le politiche di sviluppo regionale vengono programmate; le caratteristiche del contesto locale devono essere tenute in considerazione per comprendere le peculiarità economiche di un territorio, ma è necessaria anche una maggior coerenza programmatica a livello nazionale per coordinare gli interventi necessari a rilanciare i contesti economici più arretrati⁵⁷⁴. Con questo non si vogliono negare i risvolti positivi che tale processo ha avuto per l'Unione, ma solo evidenziarne le fragilità. Risulta necessaria una maggior concentrazione degli interventi, in pochi e ben mirati progetti, che in primo luogo puntino a rendere più efficiente il contesto regionale e solo successivamente occuparsi in maniera specifica delle singole municipalità e territori. D'altra parte, ciò potrebbe indurre alla percezione di un contesto comunitario distante dai bisogni dei singoli cittadini, portando a un clima di sfiducia tale da limitare la già flebile influenza comunitaria negli affari dei singoli Stati.

Nel contesto europeo i paesi hanno risposto in maniera differente alle pressioni verso una maggior integrazione comunitaria. Come abbiamo visto, inizialmente in Italia lo Stato era fortemente centralizzato. Tuttavia, la vocazione alla pianificazione delle sue regioni si rinforzò negli anni '60, ma fu soltanto negli anni '70 che gli venne affidata operativamente la distribuzione del welfare. Di conseguenza, dagli anni '80 quest'ultime divennero i referenti nell'implementazione della Politica di coesione, così come era stata riformata nel periodo Delors I, e fu proprio da quel momento in poi che le differenti capacità delle classi politiche regionali emersero. Le regioni cominciarono ad acquisire valore politico e i successivi sviluppi le fornirono gli strumenti politici necessari ad iniziare un processo di progressiva federalizzazione del contesto nazionale. Di fatto, nel caso italiano l'uropeizzazione, propugnata attraverso la Politica di coesione, servì a rafforzare ed accelerare un processo che era già stato avviato e che attualmente pare irreversibile. In questo caso, l'approccio alla *multilevel governance* stravolse gli equilibri

⁵⁷³ Graziano Paolo R.; "From Local Partnership to Regional Spaces for Politics? Europeization and EU Cohesion Policy in Southern Italy", *Regional & Federal Studies*, Vol. 20 n.3, luglio 2010, pp 329-330.

⁵⁷⁴ Cerciello Massimiliano; Agovino Massimiliano; Garofalo Antonio; "The caring hand that cripples? The effects of the European regional policy on local labour market participation in Southern Italy", *Socio-Economic Planning Sciences*, 2019, pag. 11.

stabiliti e proiettò lo Stato in un processo di riforma fumoso, che ebbe come conseguenza la creazione di un'integrazione europea imperfetta, in cui il braccio di ferro tra livello nazionale e subnazionale non si manifestava necessariamente attraverso l'acquisizione di maggiori poteri o competenze, ma era determinato dagli interessi specifici degli attori nei differenti livelli di governo. Con questo non si vuole negare l'efficacia della *multilevel governance* in generale, quanto piuttosto sottolineare che la sua riuscita dipenda dall'approccio territoriale o Stato centrico che i leader politici assumono⁵⁷⁵.

Negli stati post-Napoleonici, i leader politici che adottavano un approccio territoriale alle politiche nazionali non erano necessariamente interessati all'acquisizione di maggiori responsabilità in tutti gli ambiti della politica regolativa, poiché essi avevano anticipato correttamente il fatto che i loro cittadini sarebbero stati più entusiasti di attenersi a standard internazionali per quanto riguardava temi come l'ambiente e la regolamentazione industriale. In tal senso, gli accordi basati sulla promozione della *governance* multilivello, tra cui la Politica di coesione, sono messi a rischio dall'europeizzazione, vista come uno sviluppo che sfida la particolarità, la sovranità e l'unità dello Stato⁵⁷⁶.

In Italia il ricollocamento dei poteri tra Stato centrale e regioni rimane irrisolto in virtù del trend alla centralizzazione osservato. La cultura preesistente, l'approccio al *policy-making* e le tradizioni amministrative hanno limitato il potenziale aumento di potere delle regioni. A livello europeo la Politica di coesione è stata influenzata da problemi più ampi di sovraccarico di obiettivi, opacità e contraddizioni come risultato degli scontri che sono visibili in maniera crescente tra organismi all'interno dello Stato. Inoltre, la Politica di coesione ha influenzato la natura delle politiche regionali in tre dimensioni:

- Rafforzamento dell'autorità regionale, inclusa la rappresentazione istituzionalizzata attraverso il Comitato delle Regioni;
- Promozione dello sviluppo regionale, attivando il potenziale endogeno e mobilitando coalizioni per lo sviluppo regionale;

⁵⁷⁵ Piattoni Simona, *Op. cit.*, pag. 773.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

- Promozione delle regioni come nuovo spazio ed arena per la cooperazione attraverso programmi territoriali sul piano transnazionale⁵⁷⁷.

Differenti studi sul ruolo della Politica di coesione nello sviluppo regionale hanno evidenziato una serie di fattori che ne condizionano i risultati, come la capacità recettiva del contesto regionale o la presenza di specifiche caratteristiche economiche, sociali, culturali e di natura ambientale. Tali fattori contribuiscono non soltanto a dimostrare che la Politica di coesione è influenzata da una molteplicità di fattori, ma anche che per valutarne propriamente l'impatto, tali fattori devono essere tenuti in considerazione. L'importanza di questi fattori di condizionamento ha portato ad un acceso dibattito riguardo il ruolo delle condizioni politiche e dell'introduzione di meccanismi che incentivassero lo sviluppo di quelle competenze amministrative necessarie per portare a termine l'implementazione dei programmi⁵⁷⁸.

Storicamente, la gestione e l'erogazione della Politica di coesione non è stata pensata direttamente per i paesi dell'Europa meridionale. Il carico di lavoro amministrativo non è stato valutato tenendo conto degli approcci domestici allo sviluppo economico, alla cultura e al sistema amministrativo preesistenti. Le risorse di assistenza tecnica previste nei programmi per supportare il personale alla gestione e all'erogazione sono spesso utilizzate per consulenze esterne che non contribuiscono necessariamente ad un aumento delle competenze all'interno delle pubbliche amministrazioni. Nel Mezzogiorno italiano una riduzione delle spese è stata abbondantemente evidenziata non solo dalle deludenti performance di spesa per il periodo 2007-2013, ma anche dalla necessità di ripristinare delle procedure per l'accelerazione dei finanziamenti utilizzate principalmente durante le prime programmazioni⁵⁷⁹.

Sebbene i fondi strutturali e l'integrazione europea in generale abbiano giocato un ruolo fondamentale nel modellare il meccanismo di rappresentazione e configurazione degli attori coinvolti nella loro gestione, nel Sud Italia la burocrazia regionale sembra sia stata incapace di catalizzare le spinte all'innovazione nate da interessi funzionali della società civile. Tuttavia, il caso italiano ci dimostra come il processo di europeizzazione abbia

⁵⁷⁷ Piattoni Simona; Polverari Laura; *Op. cit.*, pp. 244-246.

⁵⁷⁸ Berkowitz Peter; Monfort Philippe; Pienkowski Jerzy; *Op. cit.*, pag. 4.

⁵⁷⁹ Piattoni Simona; Polverari Laura; *Op. cit.*, pag. 242.

fornito soltanto in alcuni casi solide basi per lo sviluppo di un tessuto relazionale ben integrato tra i vari attori coinvolti⁵⁸⁰. Risulta quindi possibile affermare che la Politica di coesione cercando di favorire una maggior integrazione tra i paesi dell'UE, d'altra parte ha tentato di uniformare le necessità di un contesto talmente eterogeneo da portare necessariamente con sé molte criticità. Pertanto, l'unica conclusione che sembrerebbe adeguata nel descrivere cosa sia realmente la Politica di coesione è quella di Donald Puchala che in riferimento all'integrazione internazionale affermava:

*“Several blind men approached an elephant and each touched the animal in an effort to discover what the beast looked like. Each blind man, however, touched a different part of the large animal, and each concluded that the elephant had the appearance of the part he had touched. Hence, the blind man who felt the animal’s trunk concluded that an elephant must be tall and slender, while the fellow who touched the beast’s ear concluded that an elephant must be oblong and flat. Others of course reached different conclusions. The total result was that no man arrived at a very accurate description of the elephant. Yet each man had gained enough evidence from his own experience to disbelieve his fellows and to maintain a lively debate about the nature of the beast.”*⁵⁸¹

⁵⁸⁰ Fargion Valeria; Morlino Leonardo; Profeti Stefania; “Europeisation and Territorial Representation in Italy”, *West European Politics*, Vol. 29 n. 4, settembre 2006, pp. 777-780.

⁵⁸¹ Puchala Donald; “Of Blind Men, Elephants and International Integration.”, *JCMS*, Vol. 10 n. 3, marzo 1972. Pag. 267.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. *Bibliografia Fonti Primarie:*

- Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia, Comunicazione della Commissione europea, COM (97) 2000 del 16 luglio 1997.
- Barca Fabrizio; "AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", Independent Report, prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.
- Barca Fabrizio; *La Coesione territoriale in Italia alla fine del 2011: Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale*, Camera dei Deputati, Roma, 6 dicembre 2011.
- Boffo Paola; *Piano di Azione Coesione: Compendio sulla programmazione e sull'attuazione*, con la collaborazione di Gagliardi Francesco, http://capacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/compendio_pac_formezpa.pdf. [Ultimo accesso 30 marzo 2019].
- Camera dei Deputati. Documentazione e Ricerche, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura: Politiche di coesione territoriale*, Doc. I, n. 26, XVI Legislatura, marzo 2013.
- Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *Piano Nazionale per il Sud: Le priorità per la strategia di ripresa sviluppo del mezzogiorno*, <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20nazionale%20per%20il%20Sud.pdf>, [Ultima consultazione 20 marzo 2019].
- COM(2015) 2771 final, *Allegato della decisione della Commissione che modifica la Dec. C(2013) 1573 sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013)*, Bruxelles, 30 aprile 2015.
- COM (97) 2000 final, 15 luglio 1997.
- COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO: "Costruire il nostro avvenire comune Sfide e mezzi

- finanziari dell'Unione allargata 2007-2013", COM (2004) def., Bruxelles 10 febbraio 2004.
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: "Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union", COM (2005) 706 final, Bruxelles 22 dicembre 2005.
 - CONSIGLIO EUROPEO DI FONTAINEBLEAU CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA, SN/1446/1/84, giugno 1984, pp.1-3.
 - De Angelis Ilaria; De Blasio Guido; Rizzica Lucia; "On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy", *Banca d'Italia*, Working Papers n. 1180, giugno 2018, pp. 1-30.
 - Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 24 dicembre 2013, n. 1060.
 - Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 20 dicembre 2017, n. 1166 (Revoca Finanziamento).
 - Decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale dell'Ambiente, 22 settembre 2015, n. 728.
 - Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento della Protezione Civile della Regione Sicilia, 9 agosto 2013, n. 354 (Approvazione Progetto).
 - Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 16 marzo 2017, n. 92 (Chiusura Progetto).
 - Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento della Protezione Civile della Regione Sicilia, 9 agosto 2013, n. 354 (Approvazione Progetto).
 - Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento della Protezione Civile della Regione Sicilia, 27 dicembre 2013, n. 711 (Impegno Imperfetto).

- Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 25 febbraio 2015, n. 32 (Approvazione Contratto d'Appalto).
- Deliberazione della Giunta Comunale di Acicastello 25 luglio 2012, n. 80.
- Determina Dirigenziale del Responsabile del Procedimento di 5° area Opere pubbliche e Protezione civile del Comune di Acicastello, 4 giugno 2014, n. 586 (Bando di Gara).
- Determina del Responsabile del Procedimento di 5° area: Opere pubbliche e Protezione Civile del Comune di Acicastello, 7 agosto 2014, n. 581.
- Determina del Responsabile Unico del Procedimento del Dipartimento Protezione Civile Regione Sicilia, 25 giugno 2014, nota protocollo n. 42522 (Aggiudicazione Definitiva).
- Directorate General for Internal Policies: Policy Department B Structural and Cohesion Policies; “An assessment of Multi-level governance in cohesion policy 2007-2013”, *Parlamento Europeo*, Vol. 1-Study, 2014.
- Dall’Atto Unico al dopo Maastricht: “I mezzi per realizzare le nostre ambizioni”, COM (92) 2000 def., Bruxelles, 11 febbraio 1992, pp. 1-41.
- “FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020: testi e commenti ufficiali”, Politica regionale e urbana, Commissione Europea, novembre 2015.
- G.U. n.186 del 10 agosto 2016.
- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 193 del 31 luglio 1993.
- Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 130 del 25 maggio 1994.
- GU L C340, 12 novembre 1996, Relazione annuale sull’esercizio finanziario 1995, (96/C 340/01).
- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n C 74, del 10 marzo 1998.
- Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, REGOLAMENTO (CEE) N. 2081/93 DEL CONSIGLIO, 20 luglio 1993, pp. 1-15.
- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 374 del 19.12.1988, Regolamenti (CEE) n. 4253/88, 4254/88 e 4256/88 del Consiglio.
- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 185 del 15.7. 1988, Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio.

- Gazzetta Ufficiale Europea, Council Regulation 2082/93.
- Gazzetta ufficiale europea, Regolamento del Consiglio n 1260/1999, 21 giugno 1999.
- Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 169, 29.6.1987, Atto Unico Europeo, pp. 1-29.
- Gazzetta Ufficiale, Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 45 del 15 febbraio 2007, Regolamento (CE) n. 1828/2006 DELLA COMMISSIONE 8 dicembre 2006.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 210 31 luglio 2006, Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA).
- G.U.U.E Regolamento (UE) n. 1303/2013.
- G.U.U.E Regolamento (UE) n. 1301/2013.
- G.U.U.E Regolamento (UE) n. 1304/2013.
- G.U.U.E Regolamento (UE) n. 1300/2013.
- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, 29 luglio 1992, Trattato sull'Unione Europea; (92/C 191/01), pp. 1-112.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 17 dicembre 2007, TRATTATO DI LISBONA CHE MODIFICA IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA E IL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA; (2007/C 306/01), pp. 1-271.
- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, n. 150, dell'ottobre 1964, Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, pp. 1-345;
- G.U.U.E., C 326/47, 26 ottobre 2012, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 7 giugno 2016, Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; (2016/C 202/01), pp. 1-388.
- G.U.R.S n. 22 del 24 maggio 2016.

- G.U.R.S. n. 26, 29 giugno 2012.
- Jouen Marjoire; “Territorial Cohesion: From theory to practice”, Notre Europe, Policy Paper 35, giugno 2008.
- “La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse”, Relazione Speciale n.2, Corte dei Conti Europea, 2017.
- “La Politica di coesione dell’UE 1988-2008: investire sul futuro dell’Europa”, Panorama Infoeregio, Commissione Europea, n. 26, giugno 2008.
- “LA POLITICA DI COESIONE E IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020”, Position Paper, Confindustria, Roma, novembre 2012.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze. Dipartimento della Ragioneria Generale: Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’Unione Europea, *Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007/2013 obiettivo convergenza*, Attuazione Finanziaria, XVII Legislatura, 30 giugno 2013.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *QSN 2007-2013*, XV Legislatura, giugno 2007.
- “Multiannual Financial Framework (MFF): Questions and answers”, MEMO/11/468, Brussels 2011, pp. 1-10.
- “NATIONAL/REGIONAL INNOVATION STRATEGIES FOR SMART SPECIALISATION (RIS3)”, Cohesion Policy, Commissione Europea, marzo 2014.
- Panetta Fabio; *Economia e Sviluppo del Mezzogiorno*, Presentazione Rapporto: l’Economia della Campania, Napoli, 11 giugno 2018.
- “Politica di coesione 2014-2020 aumenta lo slancio”, Panorama infoeregio, Commissione Europea, n. 48, 2013.
- Presidenza della Regione Sicilia: Dipartimento Regionale della Programmazione, *DUP Sicilia 2007-2013*, XV Legislatura, 23 giugno 2010.

- Regione Sicilia: Presidenza Dipartimento della Programmazione, *Programma Operativo del Fondo Europeo Sviluppo Regionale Sicilia 2007-2013: Guida alla programmazione*, Palermo, novembre 2010.
- Regione Sicilia. *Programma Operativo FESR Sicilia 2007-2013: Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione*, adottato con Del. n. 21, 18 febbraio 2015.
- Regione Sicilia, *Quadro Strategico Nazionale per le regioni italiane dell'obiettivo Convergenza (2007-2013): Programma Operativo Regionale*, adottato con Dec. CE n. C(2014) 6446. Delibera n. 261/2014.
- “Relazione Annuale 2017: I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei Fondi strutturali”; Corte dei Conti: Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, 2017, pp. 1-56.
- Sapir André; “AN AGENDA FOR A GROWING EUROPE: Making the EU Economic System Deliver”, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of European Commission, luglio, 2003.
- Simone Romano; Lorenzo Vai; Nicoletta Pirozzi; “Le finalità del bilancio UE e le prospettive di riforma: proposte per l’Italia”, Istituto Affari Internazionali, luglio 2018, pp. 1-14.

6.2. *Sitografia fonti primarie:*

- Camera dei Deputati. Temi dell'attività parlamentare, *La Politica di coesione 2007-2013*,
<http://leg16.camera.it/522?tema=108&La+politica+di+coesione+2007-2013>,
Accesso effettuato il 5 marzo 2019.
- EuroInfoSicilia: Dipartimento della programmazione, Accesso effettuato il 15 aprile 2019 Da: <https://www.euroinfosicilia.it/>.
- EuroInfoSicilia: Europa, Sicilia lo slancio per emergere, Accesso effettuato il 1° aprile 2019 Da: <http://programmazione7-13.euroinfosicilia.it/>.
- “Il principio di sussidiarietà”, Note sintetiche sull'Unione europea, Accesso effettuato il 2 novembre 2018. Da: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/7/il-principio-di-sussidiarieta>.
- OPENCOESIONE: Verso un uso migliore delle risorse: scopri, segui, sollecita., Accesso effettuato il 30 marzo 2019 Da: <https://opencoesione.gov.it/it/>.
- “Patto di stabilità e di crescita”, EUR-Lex, Accesso effettuato il 18 novembre 2018. Da: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html.
- Regione Sicilia: Portale Caronte, Accesso effettuato il 20 febbraio 2019. Da: <https://caronte.regione.sicilia.it/cms/>.
- “Smart Specialisation Strategy” Accesso effettuato il 19 gennaio 2019 Da: <https://www.researchitaly.it/smart-specialisation-strategy/>.
- “STORIA ED EVOLUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI”, pp. 27-40
Accesso effettuato il 17 novembre 2018. Da: www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf.
- Unione Europea. Politica di Coesione, *La Politica di coesione europea in Italia*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/it_it.pdf, Accesso effettuato il 5 marzo 2019.

6.3. Bibliografia Fonti Secondarie:

- Allen in Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; “Policy-Making in the European Union”, *OUP Oxford, 6th Edition*, 2010, pp. 229-252.
- Andreou George; “EU Cohesion Policy in Greece: Pattern of Governance and Europeization”, *South European Society & Politics*, Vol. 11 n. 2, 2006, pp. 241-259.
- Aprnas Janis; “EU Region Policy”, *University of Latvia Press*, 2014.
- Avidikos Vasils; Anastassios Chadras; “European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth-Less Redistribution and Cohesion”, *Territory, Politics, Governance*, Vol. 4 n.1, 2016, pp. 97-117.
- Bache Ian; Andreou George; Atanasova Gorica; Tomsic Danijel; “Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 18 n. 1, gennaio 2011, pp. 122-141.
- Bache Ian; “Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10 n. 1, 10 maggio 2010, pp. 1-12.
- Bachtler John; Mendez Carlos; “Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds”, *JCMS*, Vol. 45 n. 3, 2007, pp. 535-564.
- Bellamy Richard; “Evaluating Union citizenship: belonging, rights and participation within the EU”, *Citizenship Studies*, Vol. 12 n. 6, 2008, pp. 597-611.
- Benz Arthur; “Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy”, *Regional & Federal Studies*, Vol. 10 n.3, 2000, pp. 21-44.
- Berkowitz Peter; Monfort Philippe; Pienkowski Jerzy; “Unpacking growth impacts of European Union Cohesion Policy: transmission channels from Cohesion Policy into economic growth”, *Regional Studies*, 2019, pp. 1-12.

- Blom-hansen Jens; “Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 n. 4, 2005, pp. 624-648.
- Bodenstein Thilo; Kemmerling Achim; “Ripples in a Rising Tide: Why Some EU Regions Receive More Structural Funds than Others”, *European Integration online Papers*, Vol. 16 n. 1, 2012, pp. 1-29.
- Bradley John; “Evaluating the Impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions”, *Regional Studies*, Vol. 40 n. 2, pp. 189-200.
- Brandsma Andries [et. al.]; “Assesing policy options for the EU cohesion policy 2014-2020”, *Investigaciones Regionales*, Vol. 29, 2014, pp. 17-46.
- Busetti Simone; Pacchi Carolina; “Istitutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter”, a cura di Pacchi Carolina; *Disp- The Planning Review*, Vol. 50 n. 4, 2014. Pp. 16-28.
- Capello Roberta; “Cohesion Policies and the Creation of a European Identity: The Role of Territorial Identity”, *JCMS*, Vol. 56 n. 3, 2018, pp. 489-503.
- Cappelen Aadne; [et. al.]; “The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union”, *JCMS*, Vol. 41 n. 4, 2003, pp. 621-44.
- Cerciello Massimiliano; Agovino Massimiliano; Garofalo Antonio; “The caring hand that cripples? The effects of the European regional policy on local labour market participation in Southern Italy”, *Socio-Economic Planning Sciences*, 2019, pp. 1-13.
- Cirelli Caterina [et. al.]; “Percorsi di sviluppo e competitività in Sicilia”, *Geotema*, n. 31-32, 2009. Pp. 125-134.
- Chalmers Adam William; “Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union”, *JCMS*, 2013, pp. 815-31.
- Dabrowski Marcin; Batchler John; Bafoil Francois; “Challenges of multi-level governance and partnership: drawing lessons from European Union cohesion policy”, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21 n. 4, 2013, pp. 355-363.
- Dellmuth Lisa Maria; Stoffel Michael F.; “Distributive Politics and Intergovernmental transfers: The local allocation of European Union structural fund”, *European Union Politics*, Vol. 13 n. 3, 2012, pp. 413-33.

- Dimitrakopoulos Dionyssis G.; Passas Argyris G.; “Chapter 34: International Organizations and Domestic Administrative Reform”, in *The SAGE Handbook of Public Administration*, Peters B. Guy & Pierre Jon, SAGE publications Ltd, 2012, pp. 532-541.
- Dudek Carolyne Marie; “The History and Challenges of Cohesion Policies”, *Miami-Florida European Union Center of Excellence*, Vol. 14 n. 2, febbraio 2014, pp. 1-18.
- Enderlein Henrik; [et. al.]; “THE EU BUDGET HOW MUCH SCOPE FOR INSTITUTIONAL REFORM?”, *European Central Bank, Occasional Paper Series*, n. 27, April 2005, pp. 1-33.
- Fantozzi Pietro; Mirabelli Maria; *La federalizzazione di uno Stato unitario il controverso caso italiano*, Franco Angeli, Milano, 2017, pp. 1-246.
- Fargion Valeria; Morlino Leonardo; Profeti Stefania; “Europeisation and Territorial Representation in Italy”, *West European Politics*, Vol. 29 n. 4, settembre 2006, pp. 757-783.
- Farole Thomas; Rodriguez-Pose Andres; Storper Michael; “Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institution”, *JCMS*, Vol.49 n. 5, 2011, pp. 1089-1111.
- Ferrara Antonella Rita; [et. al.]; “Assessing the impacts of Cohesion Policy on EU regions: A non-parametric analysis on interventions promoting research and innovation and transport accessibility”, *Paper in Regional Science*, Vol. 96 n. 4, novembre 2017, pp. 817-841.
- Garganese Roberta; Mastrorocco Nunzio; “Le politiche di Coesione d’Italia: Un’analisi degli interventi finanziati da Fondi strutturali europei e nazionali”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2016, pp. 575-604.
- Garman Christopher, Haggard Stephan, and Willis Eliza. 2001. “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases.” *World Politics* Vol. 53 n. 2, pp. 205-236.
- Godeme Tim; Collado Diego; “The EU Convergence Machine at Work. To the Benefit of the EU’s Poorest Citizens?”, *JCMS*, Vol. 54 n. 5, 2016, pp. 1142-1158.

- Graziano Paolo R.; “From Local Partnership to Regional Spaces for Politics? Europeization and EU Cohesion Policy in Southern Italy”, *Regional&Federal Studies*, Vol. 20 n.3, luglio 2010, pp 315-333.
- Hooghe Liesbet; Marks Gary; “Types of Multi-Level Governance”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5 n. 11, 2001, pp. 1-24.
- Kelemen Daniel R.; “The Structure and Dynamics of Eu Federalism.” *Comparative Political Studies*, vol. 36 n. 1-2, febbraio 2003, pp. 184-208.
- Kolling Mario; “How much Solidarity is in the EU Budget?”, *Perspective on Federalism*, Vol. 7 issue 3, 2015, pp. 77-97.
- La Spina Antonio; Majone Giandomenico; *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 15-270.
- Leigh Doug; “Chapter 47: SWOT Analysis”, in *Handbook of Human Performance Technology 3rd Edition: Principles, Practices, and Potential*, Persing James A., Pfeiffer, San Francisco, 2006, pp. 1-1408.
- Mairate Andrea; “The ‘added value’ of European Union Cohesion policy”, *Regional Studies*, Vol. 40 n. 2, 2006, pp. 167-177.
- Majone Giandomenico; “The credibility Crisis of Community Regulation”, *JCMS*, Vol. 38 n. 2, 2000, pp. 273-302.
- McCann Philip; Ortega-Argiles Raquel; “Smart Specialization, Regional Growth and Application to European Union Cohesion Policy”, *Regional Studies*, Vol. 49 n. 8, 2015, pp. 1291-1302.
- Mendez Carlos; Wishlade Fiona; Yuill Douglas; “Conditioning and Fine-tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU’s Competition and Cohesion Policies”, *JCMS*, Vol. 44 n. 3, 2006, pp. 581-605.
- Milio Simona; “Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performance? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy”, *Regional Studies*, Vol. 41 n. 4, 2007, pp. 429-442.

- Moravcsik Andrew; “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *JCMS*, Vol. 31 n. 4, dicembre 1993, pp. 474-524.
- Petzold Wolfgang; “Conditionality, Flexibility, Unanimity: The Embedded 2013 Reform of EU Cohesion Policy”, *ESIF*, 2013, pp. 7-14.
- Piattoni Simona; “Chapter 48: Multi-level Governance and Public Administration”, in *The SAGE Handbook of Public Administration*, Peters B. Guy & Pierre Jon, SAGE publications Ltd, 2012, pp. 764-773.
- Piattoni Simona; “Clientelismo virtuoso una via di sviluppo nel Mezzogiorno?”, *Rivista italiana di Scienza Politica*, a. XXVIII, n. 3, dicembre 1998, pp. 483-513.
- Piattoni Simona; Polverari Laura; “Handbook of Cohesion Policy in the EU”, *Edward Elgar Publishing*, Cheltenham UK-Northampton MA USA, 2016, pp. 1-547.
- Polverari Laura; “Policy Rhetoric versus Political Reality: Has Italian State given up on the Mezzogiorno?”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 23 n. 5, 2013, pp. 571-590.
- Productivity Commission; “On efficiency and effectiveness: some definitions”, *Staff Research Note*, Canberra, maggio 2013, pp. 1-14.
- Puchala Donald; “Of Blind Men, Elephants and International Integration.”, *JCMS*, Vol. 10 n. 3, marzo 1972. pp. 267-284.
- Ricci Andrea; Biggeri Mario; Ferrannini Andrea; “Integrated local development in Mediterranean marginal territories: The case studies of Casentino (Italy), Algarve (Portugal) and Corse (France)”, *Region: the journal of ERSA*, Vol. 6 n. 1, 2019, pp. 1-16.
- Rodriguez-Pose Andres; Courty Julie; “Regional lobbying and Structural Funds: Do regional representation offices in Brussels deliver?”, *Regional & Federal Studies*, Vol. 28 n. 2, 2018, pp. 199-229.
- Rosamond Ben; “European integration and the social science of EU studies: the disciplinary politics of a subfield”, *International Affairs*, Vol. 83, 2007, pp. 231-252.

- Sà Marques Teresa; [et.al.]; “Re-Thinking Territorial Cohesion in the European Planning Context”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2018, pp. 547-572.
- Sangiovanni Andrea; “Solidarity in the European Union”, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, pp. 213-241.
- Scharpf Fritz W., “Integrazione negativa e integrazione positiva: I dilemmi della costruzione europea”, *Stato e Mercato*, n. 52, 1998, Il Mulino, pp. 21-52.
- Spampinato Domenico; Timpanaro Giuseppe; “Strumenti di governance per l’attuazione della Politica regionale comunitaria. Il caso della Sicilia”, *Rivista di Economia e Diritto Agroalimentare*, n. 3, 2008, pp. 193-220.
- Theilmann Eiko R.; “The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives are a Mixed Blessing”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 12 n. 1, 2002, pp. 43-65.
- Wallace Helen; Pollack Mark A.; Young Alasdair R.; “Policy-Making in the European Union (The New European Union Series)”, *OUP Oxford*, 7th Edition, 2015, pp. 3-293.

6.4. Sitografia fonti secondarie:

- <https://www.docsity.com/it/domande/quali-sono-differenze-tra-tfue-diritto-dellunione-europea/39357/>. Accesso effettuato il 3 novembre 2018.
- <https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/commitment>. Accesso effettuato il 15 novembre 2018.
- <https://dictionary.cambridge.org/it/grammatica/grammatica-britannico/politics-political-politician-or-policy> Accesso effettuato il 28 aprile 2019.