



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

Scuola di  
Scienze Politiche  
"Cesare Alfieri"

**Corso di Laurea Magistrale in  
Relazioni Internazionali e Studi Europei**

***LA GOVERNANCE E LE SFIDE DELLA POLITICA DI COESIONE.  
IL CASO TOSCANO***

**Relatore:** *Sorina Cristina Soare*

**Candidato:** *Stela Hoxha*

**Anno Accademico 2016/2017**

## Indice

Introduzione.....	4
Capitolo 1 – Teorie dell’integrazione europea e politica di coesione.....	12
1.1 <i>Politiche e integrazione europea: visioni intrecciate</i> .....	13
1.2 <i>La politica di coesione nel quadro delle teorie dell’integrazione europea</i> .....	15
Capitolo 2 - Inquadramento cronologico: nascita ed evoluzione della politica di coesione.....	23
2.1 <i>Alcune considerazioni introduttive: Dal Trattato di Roma alla riforma del 1984</i> .....	23
2.1.1 <i>L’origine della politica di coesione (1957-1984)</i> .....	23
2.1.2 <i>La “riforma” del 1979</i> .....	32
2.1.3 <i>La riforma del 1984</i> .....	34
2.2 <i>La Riforma del 1988 e la “rivincita” della Commissione</i> .....	38
2.3 <i>La politica di coesione e il trade-off tra governi e Commissione: le riforme del 1993 e del 1999</i> .....	45
2.3.1 <i>La riforma del 1999: verso la ri-nazionalizzazione della politica di coesione</i> .....	51
2.4 <i>Ri-nazionalizzazione e politica di coesione: la riforma relativa alla programmazione 2007-2013</i> .....	56
2.5 <i>Verso un nuovo approccio al partenariato: la fase di avvio della nuova programmazione 2014-2020</i> .....	63
2.5.1 <i>La dimensione Europea del partenariato</i> .....	64
2.5.2 <i>La governance multilivello in un’ottica partenariale: un principio-guida della politica di coesione</i> .....	65
2.5.3 <i>La strada verso la riforma: Policy takers vs Policy shapers</i> .....	70
2.5.4 <i>Il Rapporto Barca: un nuovo approccio alla governance europea e alla politica regionale</i> .....	73
2.5.5 <i>La posizione del DG REGIO</i> .....	77
Capitolo 3 - Il “Triangolo di ferro” e la prospettiva italiana nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 .....	80
3.1 <i>La svolta verso un nuovo approccio alla Governance e il rapporto con la Strategia Europa 2020</i> .....	80
3.2 <i>La Programmazione 2014-2020 dal punto di vista della Strategia Europa 2020</i> .....	84
3.3 <i>L’Italia nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020: Da policy taker a policy shaper?</i> .....	89

3.4 <i>La nuova struttura di governance in Italia</i> .....	93
3.5 <i>Uno sguardo critico della nuova programmazione dalla prospettiva italiana</i> .....	97
<b>Capitolo 4 - La prospettiva regionale della politica di coesione: limiti e possibilità. Il caso della Regione Toscana</b> .....	100
4.1 <i>L'uropeizzazione top-down. Le possibilità e i limiti regionali nella governance nazionale della politica di coesione: la ri-centralizzazione della PC</i> .....	101
4.2 <i>L'uropeizzazione della Regione Toscana</i> .....	114
4.3 <i>Regione Toscana: l'articolazione del POR FSE 2014-2020</i> .....	116
4.3.1 <i>L'Approccio Place-Based della Regione Toscana</i> .....	122
4.4 <i>La Governance della costruzione del POR FSE 2014-2020: il caso della Regione Toscana</i> .....	126
4.5 <i>Strumenti di partenariato locale e governance multilivello</i> .....	137
4.5.1 <i>Evoluzione della governance regionale nella nuova legislatura regionale</i> .....	154
4.6 <i>Best practices Regione Toscana: il Progetto GiovaniSì</i> .....	157
4.6.1 <i>I Progetti Integrati di Sviluppo e Garanzia Giovani</i> .....	157
4.6.2 <i>Il progetto spiegato sotto cinque punti di vista</i> .....	160
4.6.3 <i>Caratteristiche del progetto</i> .....	161
4.6.4 <i>Il Progetto in concreto</i> .....	162
<b>Conclusioni</b> .....	167
<b>Bibliografia</b> .....	173

## Introduzione

Il 1988 segna un momento storico importante per la politica di coesione che ha confermato la sua doppia accezione: politica di sviluppo e politica con ambizione di giustizia sociale.<sup>1</sup> Di contro, guardando alla sua evoluzione nel tempo, man mano che la sua dotazione finanziaria cresceva, la sua ragion d'essere si focalizzava su aspetti meramente finanziari, mettendo in discussione la sua natura solidaristica: se, infatti, da una parte la politica di coesione è descritta come un modello trasparente per quanto e come spende, dall'altra parte, assai poca trasparenza abbiamo su quali sono stati i suoi risultati e su come misurarli. La poca trasparenza nei risultati, la sua progressiva trasformazione in un meccanismo redistributivo e compensatorio tra Stati "vincenti" e Stati "perdenti" del processo di integrazione<sup>2</sup>, accompagnate da un debole dibattito pubblico sulla politica di coesione e la stessa complessa struttura di *governance* a tre livelli, sono alcuni degli elementi che hanno, infatti, portato a mettere in discussione l'esistenza stessa e il futuro di questa politica.<sup>3</sup> Tutto questo, attualmente, è aggravato dal quadro incerto che ha colto in pieno il processo di negoziazione della programmazione post-2020, in vista anche dell'uscita della Gran Bretagna dall'UE, che comporterà una diminuzione nel budget di circa 10 miliardi di euro, con ripercussioni importanti sulla politica di coesione. Essendo, inoltre, la Gran Bretagna uno dei paesi contributori netti che direttamente ha influenzato la stessa nascita della politica regionale, questo comporterà uno sbilanciamento dell'equilibrio tra contributori netti e beneficiari netti, complicato dalla nascita di un nuovo blocco di paesi (Paesi Bassi, Austria e gli SM della Scandinavia) che spingono per una revisione delle quote pagate all'UE. Inoltre, la Dichiarazione di Roma del 2017 per un'Europa sicura, prospera, sostenibile, sociale e più forte sulla scena mondiale e la nascita del Fondo europeo per la difesa, a giugno del 2017, spostano l'attenzione dell'operato dell'UE su altri campi, rendendo il futuro della politica di coesione ancora più incerto.

Il nostro elaborato si propone di analizzare nel dettaglio le programmazioni della politica di coesione e di costruire un percorso logico tra la *ratio* di questa politica e i livelli di *governance* pertinenti. Più in particolare, il seguente lavoro punta ad osservare l'impatto dell'accesso ai fondi strutturali sul sistema di *governance* europeo, nazionale e, in maniera

---

<sup>1</sup> G. P. Manzella, *Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista. Intervista a...*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2009, Fascicolo 4.

<sup>2</sup> W. A. Chalmers, *Regionale Authority, Transnational Lobbying and the allocation of Structural Funds in the European Union*, Journal of Common Market Studies, Vol. 51, nr. 5, 2013, pp. 815-831.

<sup>3</sup> Bachtler, J. (2010).

più dettagliata, sul livello regionale con un focus particolare sulla Regione Toscana. Si partirà da un'accurata ricostruzione di tutte le varie riforme della politica di coesione tramite un'analisi dei processi normativi e dei principali regolamenti, del rapporto tra i vari attori coinvolti, del cambiamento e del contesto politico e socio-economico alla base delle varie riforme; successivamente, si esamineranno gli elementi e l'impatto della nuova programmazione 2014-2020 sulla *governance* nazionale e regionale.

La ricerca si basa non solo sulle fonti normative pertinenti ma anche sull'analisi dei documenti ufficiali, su studi di ricerca di vari autori, sulla dottrina principale, sulla letteratura pertinente e, infine, anche su interviste a rappresentanti degli organi regionali coinvolti come, nel nostro caso, all'*Autorità di Gestione del POR FSE Toscana*.

L'evoluzione della *governance* multilivello può definirsi allo stesso tempo sia come l'*output* che come il meccanismo alla base del funzionamento della politica di coesione, così come per alcuni autori<sup>4</sup> anche il suo collegamento con il territorio<sup>5</sup>. La *governance* a più livelli e la sussidiarietà permettono ai livelli sub-statali di governare o di prendere parte solo nella *governance*?<sup>6</sup> In quale misura lo sviluppo di un rapporto diretto tra la Commissione e gli attori sub-nazionali ha promosso meccanismi di decentramento o è la stessa politica di coesione che ne richiede l'esistenza per il suo stesso successo? Nelle ultime due programmazioni dei fondi strutturali (2007-2013 e 2014-2020) si nota una ri-centralizzazione dei poteri nelle mani dei governi nazionali, attenuando il decentramento solo nei limiti previsti dai regolamenti. Questo pone un punto di domanda sull'eventuale sforzo degli SM nella promozione del decentramento ma, dall'altra parte, riconosce alla politica di coesione e alla sua struttura multilivello il merito nella promozione di quest'ultimo. Tuttavia, questa "resistenza" da parte degli Stati nazionali che agiscono da *gate-keepers* si riflette poi nella performance delle amministrazioni regionali e locali? Se l'implementazione della politica di coesione avviene nella dimensione regionale-locale, l'esclusione di questi attori dal processo di *policy making* influenza l'*output* della politica?

Per giustificare la scelta del caso, si impongono alcune considerazioni. La prima, di natura soggettiva. Questo elaborato è il risultato di una parte del mio percorso universitario, durante il quale ho seguito corsi e seminari che hanno portato a sviluppare un interesse particolare verso questa politica. In secondo luogo, dalla possibilità di assistere

---

<sup>4</sup> A. Faludi, *Multi-level (Territorial) Governance: Three criticisms*, Planning Theory and Practice, Vol. 13, No. 2, 2012, pp. 197-211.

<sup>5</sup> Secondo questi autori, il collegamento della politica di coesione con il territorio e la sua natura place-based è implicito nell'esistenza e nella logica di funzionamento della politica di coesione stessa, così come è implicito nella struttura di multi-level governance.

<sup>6</sup> A. Faludi, 2012, *op. cit.*

direttamente all'operato della Regione Toscana a Bruxelles sulla politica di coesione tramite il mio contributo personale alla costruzione della rete ERIAFF. In questo contesto ho sviluppato anche varie connessioni con membri della Commissione europea, del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni e della Regione Toscana che hanno ulteriormente alimentato il mio interesse per la materia. Da qui lo spunto per questo mio studio. Dal punto di vista oggettivo, invece, bisogna mettere in evidenza un'opinione diffusa fra gli esperti secondo i quali la politica di coesione è una di quelle politiche o, addirittura, l'unica politica dell'Unione europea capace di saldare quel rapporto carente che c'è tra le istituzioni europee e i cittadini europei. Si tratta, infatti, di una politica redistributiva dell'Unione europea capace di legare le esigenze di competitività con quelle di equità; se l'operato dell'UE si limitasse al mercato unico, alle politiche macroeconomiche e ambientaliste e, invece, la coesione economica, sociale e territoriale fosse integralmente nelle mani degli SM, questo potrebbe solo allargare ulteriormente la spaccatura già esistente tra l'Europa e i suoi cittadini.<sup>7</sup> Anche se si è persa la ragione dell'impegno di solidarietà della politica regionale con i cittadini europei, come Barca afferma, la politica di coesione tiene insieme profili inter-governativi e federalisti dando traduzione concreta al principio di sussidiarietà. La scelta del caso è collegata anche ad una dimensione strategica. Inizialmente partita come un mero strumento di politica economica, oggi la politica di coesione rappresenta una vera e propria politica di sviluppo, diventando così un modello globale per i paesi richiamati ad affrontare varie disparità regionali (Cina, Russia, Brasile che hanno stipulato Protocolli d'Intesa con la Commissione basandosi sul modello regionale europeo). L'evoluzione si è inoltre estesa anche alla molteplicità degli attori coinvolti attivando un crescente, continuo, e tuttora in evoluzione, processo di decentramento accompagnato da una partecipazione attiva degli attori sub-nazionali. Gli attori regionali e locali sono diventati elementi fondamentali dell'attuazione della politica regionale. La sussidiarietà (introdotta dal Trattato di Maastricht nel 1993) e la solidarietà (alla base della politica di coesione) nella sua ragion d'essere sono diventate così gli elementi di forza e ciò che distingue la politica di coesione e i Fondi strutturali dalle altre politiche dell'Unione europea.

Dalla sua nascita, la politica regionale è stata sempre vista dai critici come un mero meccanismo di *juste retour*, come uno strumento di redistribuzione che nel tempo ha

---

<sup>7</sup> A. Faludi, J. Peyrony, *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Scenarios*, paper presented at the Seminar 'What Future for Cohesion Policy? – An Academic and Policy Debate' organized by the Regional Studies Association at Bled (Slovenia), 2011.

subito qualche modifica, ma che permane sempre uno strumento compensatorio tra gli SM. “Una politica per tutti, non solo per i poveri”. Questa visione mette in questione quella solidarietà europea che da sempre è stata alla base dell’esistenza e della sopravvivenza stessa di questa politica. Dall’altra parte, se è vero che il modello di *governance* su tre livelli ha scosso la tradizionale logica del fare politica sfruttando l’approccio strategico a livello europeo, nazionale e regionale e sviluppando un processo dal basso (*bottom-up*), è altrettanto vero che la decisione delle politiche rimane nelle mani dei governi nazionali e del Consiglio europeo come espressione di questi ultimi. L’evoluzione e le varie riforme della politica di coesione si sono alterate negli anni per un continuo ciclo di decentramento-ricentralizzazione, senza però toccare la sfera decisionale che rientra nell’ambito delle cosiddette “*high politics*”, le quali permangono fortemente centralizzate nelle mani degli SM e della Commissione con margini quasi assenti di decentramento. Oltretutto, le varie riforme dei fondi strutturali, da quella più rilevante del 1988 a quella dell’attuale ciclo di programmazione 2014-2020, sono state introdotte non solo come uno strumento di accompagnamento dell’allargamento dell’UE, ma anche come possibilità per promuovere l’efficienza, la semplificazione della burocrazia e il decentramento amministrativo che l’adattamento alla normativa europea richiede.

Parallelamente a questi processi, durante gli anni, si è sviluppata un’attenzione sempre più crescente degli studi verso tale politica. Molti studiosi ed esperti in materia hanno provveduto, soprattutto durante questi ultimi anni, a colmare la carenza che ha caratterizzato le ricerche sulla politica di coesione tramite una varietà e molteplicità di pubblicazioni; tuttavia, le varie sfaccettature della politica (in termini di *governance*, della sua ragion d’essere, degli obiettivi e della sua implementazione) e la sua natura operativa multilivello che comprende una triplice dimensione, rendono difficile inquadrarla del tutto. Così, mentre la maggior parte degli studi in materia si sono concentrati sulla domanda “chi partecipa?”, una parte più piccola si è invece concentrata su altre due dimensioni che sono tutt’altro che irrilevanti e corrispondono alle domande “chi decide?” e “chi ne trae beneficio?”.

Prima di entrare nel merito di questo studio, è doveroso in questa sede fare delle precisazioni necessarie che ci aiuteranno a capire meglio il lavoro svolto. Bisogna *in primis* chiarire qual è il tipo di fondi che interessano questo studio. I fondi di provenienza europea si suddividono in due categorie: fondi a gestione diretta e fondi a gestione indiretta.

I fondi a gestione diretta, sono gestiti direttamente dalle Direzioni Generali della Commissione europea o da varie Agenzie Nazionali (come per esempio l’Agenzia Nazionale per i Giovani) e sono erogati sotto forma di sovvenzioni, ovvero contributi economici per progetti collegati alle politiche dell’Unione Europea (UE) o sotto forma di appalti conclusi dalle istituzioni UE per acquistare servizi, beni o opere necessari per le loro attività. Il partenariato transnazionale è una caratteristica importante di questa categoria di progetti (per esempio Horizon 2020; Cosme; Life; Erasmus+; Creative Europe).

Fra i fondi indiretti ritroviamo anche i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE). I fondi indiretti sono finanziati dalla Commissione europea ma sono gestiti dalle autorità nazionali per i Programmi Operativi Nazionali (PON) e Programmi Operativi Regionali (POR). I fondi strutturali sono: Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di Coesione (FC); il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). I fondi indiretti o fondi strutturali finanziano progetti legati al territorio.

Un altro concetto sul quale è necessario fare chiarezza è quello collegato a un termine che abbiamo usato e che ci ritroveremo ad usare molto spesso: ***governance***. Il termine è stato coniato da Gary Marks per spiegare il funzionamento della politica di coesione come un sistema di continua negoziazione tra diversi governi collegati a vari territori: “sovrnazionali, nazionali, regionali e locali” connessi nell’insieme dalle *policy networks*.<sup>8</sup> Il termine ha assunto un’importanza rilevante negli ultimi venti anni poiché è capace di spiegare i cambiamenti nella designazione e configurazione dei sistemi normativi e regolamentari a vari livelli di autorità.<sup>9</sup> Così la *governance* descrive un nuovo modello di coordinamento tra diversi attori delle politiche, amministrazioni, settori privati e società civile (non più dominato dalle amministrazioni). La cooperazione può essere raggiunta tramite reti verticali e orizzontali con l’inclusione di tutti gli attori e i vari livelli interessati.<sup>10</sup> A livello europeo, essa comprende tutto il processo di decisione della politica di coesione (dalla preparazione della decisione, alle *policy output*). Dal tipo di analisi che si vuole svolgere, il termine *governance* può essere classificato a seconda della dimensione politica presa in riferimento. La *governance* nella dimensione della “*policy*” si riferisce

---

<sup>8</sup> G. Marks, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In A. Cafruny, & G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community*, Boulder, 1993, pp. 391-411.

<sup>9</sup> European Commission (2008), *Governance and Partnership in Regional Policy*, Policy Department Structural and Cohesion Policies, Brussels.

<sup>10</sup> Ibidem.

agli *output* delle *policy* e al loro metodo di implementazione rigido o flessibile in base al ruolo concesso agli attori. La *governance* nella dimensione delle “*politics*” si riferisce alla costellazione degli attori coinvolti e alle relazioni del potere tra questi attori. La *governance* nella dimensione della “*polity*” si riferisce alla struttura istituzionale e alle interazioni tra gli attori che possono essere di carattere gerarchico dove pochi attori hanno potere decisionale, oppure organizzato a modello di “mercato”, lasciando un margine di scelta agli attori coinvolti. Ovvero la dimensione istituzionale può essere centralizzata o distribuita a livello orizzontale (tra attori centrali statali) o verticale (tra unità di territorio).

Aggiungiamo infine una questione di opportunità. Più precisamente, anche se nell’attuale ciclo di programmazione 2014-2020 l’Italia è il secondo paese beneficiario dei Fondi strutturali e la politica di coesione rappresenta un tema di grande importanza, paradossalmente sia a livello pubblico che a livello politico, questo tema ha avuto poca rilevanza.<sup>11</sup> Partendo da queste basi cercheremo tramite questo studio di fornire una chiara panoramica delle tre dimensioni della politica di coesione (chi partecipa, chi decide e chi ne trae beneficio) che corrispondono alla *governance* nella sua più ampia dimensione della “*polity*”. Saranno presi in considerazione i tre livelli coinvolti nella politica di coesione: europeo, nazionale e regionale-locale. Analizzando queste tre dimensioni, indirettamente si ha la possibilità di dare risposta ad un'altra domanda “chi viene escluso?”.

Questo lavoro è articolato in quattro capitoli. Nel primo capitolo verranno esaminate le teorie dell’integrazione europea con particolare focus sulle teorie che spiegano anche la nascita e l’evoluzione della politica di coesione. Partiremo dalla Grand Theory, dal neo-funzionalismo fino alle teorie moderne che spiegano il processo di integrazione dell’UE. Questo ci sarà di aiuto nel capire meglio la logica e la ragion d’essere della politica di coesione, nonché la sua evoluzione e il suo mutamento nel tempo.

Il secondo capitolo funge da base comune a tutti gli altri capitoli; in esso cercheremo, infatti, di fornire un inquadramento cronologico dell’evoluzione della politica di coesione. Analizzeremo le tappe storiche più importanti, i cambiamenti e i contesti che hanno definito questi cambiamenti e i *trade-off* tra i vari attori coinvolti. Questo sarà fatto per tutte le riforme della politica di coesione. Si partirà dal 1955, dalla Conferenza di Messina, al Trattato di Roma (che richiamava la necessità per la promozione nell’insieme della Comunità di uno sviluppo armonioso, sostenibile ed equilibrato delle attività economiche) e le tappe che hanno portato alla creazione del Fondo di sviluppo regionale

---

<sup>11</sup> E. Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l’efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, Istituzioni del Federalismo, 2014.

nel 1975. In seguito si analizzeranno tutte le varie riforme della politica regionale, da quella del 1979 a quella del 1984. La riforma del 1988 occuperà uno spazio importante, non solo per la firma dell'Atto Unico Europeo nel 1986, ma anche perché questo momento storico segna la legittimazione della politica di coesione, introducendo per la prima volta la "Coesione Economica e Sociale". Con il Pacchetto Delors, la Commissione assume un ruolo leader nella definizione dell'agenda, ruolo che permarrà in tutte le programmazioni comunitarie a seguito della riforma del 1988. Le riforme del 1993 e del 1999 sono introdotte parallelamente alla firma del Trattato di Maastricht del 1992, alla creazione del Mercato Unico e dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), anno che segna anche un'importante svolta nella ridefinizione dell'assetto istituzionale dell'UE e della *governance* sub-regionale della politica di coesione. Nasce in questi anni il Comitato delle Regioni (CdR) come l'espressione della voce degli attori regionali e locali nelle politiche dell'UE. La firma del Trattato di Amsterdam nel 1997 e l'adozione dell'Agenda 2000, insieme alla programmazione 2007-2013, concentrano l'attenzione degli studiosi sul rapporto decentramento-ricentralizzazione del potere nelle mani dei governi nazionali. Vedremo, durante la nostra analisi, se queste discussioni sono fondate o meno. L'ultima parte di questo capitolo, si concentrerà sul clima, sul contesto e sulle discussioni che hanno segnato l'avvio della nuova riforma della politica di coesione relativa alla programmazione 2014-2020. Alla dimensione della coesione economica, sociale e territoriale è aggregata un'altra dimensione che è legata all'estensione del partenariato e alla sua "legittimazione" tramite l'art. 5 del Reg. (UE) 1303/2013 come espressione della *governance* multilivello nella sua forma pura. Con il Rapporto Barca e lo sviluppo delle politiche *place-based*, il territorio assume un ruolo importante, come attore fondamentale nel successo della politica regionale insieme alla dimensione politica di quest'ultimo.

Nel terzo capitolo, cercheremo di fare un "salto" nella dimensione nazionale della politica regionale con riferimento, però, alla dimensione europea; analizzeremo ciò che abbiamo chiamato "triangolo di ferro" che comprende un'analisi congiunta tra il mega-progetto "Europa 2020", la programmazione 2014-2020 e la nuova *governance* economica e territoriale europea. La dimensione nazionale della politica di coesione, con la sua espressione politica nel Consiglio, è sempre stata una dimensione che ha giocato un ruolo fondamentale nella fase del *policy making*, soprattutto con riferimento al budget e all'influenza nell'adozione dei regolamenti. Nell'ultima parte di questo capitolo, con riferimento particolare al lavoro svolto da Rusca, ci focalizzeremo più nel dettaglio sul ruolo dell'Italia nella nuova programmazione europea e sulle sue capacità di influenzare

l'adozione dei regolamenti a livello europeo (*policy taker vs policy shaper*). Tutto questo lavoro sarà fatto non solo tramite l'analisi dei documenti interessati, ma anche tramite l'analisi del contesto, della letteratura di riferimento e delle discussioni che hanno accompagnato il nuovo ciclo di programmazione con particolare focus sull'assetto istituzionale che questi cambiamenti hanno prodotto.

Infine, il quarto capitolo ci introdurrà nella dimensione regionale della politica di coesione. Nella prima parte di questo capitolo (che è legato all'ultima parte del terzo capitolo) esaminerò gli elementi di *governance* nazionale che risultano "decisivi" nell'applicazione della *governance* multilivello con riferimento alle regioni. Il principio di sussidiarietà ha inserito le regioni nel quadro della politica regionale come attori fondamentali per il successo della politica stessa. Ma in pratica, quali sono gli strumenti che le regioni posseggono? Qual è il grado di "potere" (se questo esiste) che esse hanno sviluppato dai governi nazionali? Le regole sempre più stringenti e un nuovo approccio alla semplificazione sono un segnale di ri-nazionalizzazione della politica regionale nelle mani dei governi centrali e della Commissione? È in atto un processo di europeizzazione del livello regionale e quali cambiamenti questo produce sulla struttura di *governance*? Vedremo con riferimento alla dimensione regionale di dare risposta a tutte queste domande.

Tenendo conto della disciplina europea e nazionale con riferimento alla nuova programmazione 2014-2020, si esamineranno l'adattamento e la modifica della *governance* regionale a questi cambiamenti con focus sul Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della Regione Toscana (POR FSE 2014-2020). Il lavoro è stato frutto non solo di un'analisi dettagliata dei principali atti normativi a livello nazionale e regionale, dalla fase preparatoria della nuova programmazione fino ad oggi, ma anche della letteratura pertinente. Fondamentale è stato anche l'aiuto e il supporto offerto nella stesura di questo capitolo dall'Autorità di Gestione (AdG) del POR FSE Toscana tramite un'intervista diretta. Nell'ultima parte vedremo un progetto di eccellenza della Regione Toscana nel quadro della politica di coesione e del POR FSE Toscana. L'analisi si concentrerà su una duplice dimensione del progetto GiovaniSi che comprende la sua ratio e la sua *governance* nel quadro della nuova programmazione europea e della dimensione partenariale. Il progetto GovaniSi dal 2011, anno della sua nascita, ha introdotto delle novità importanti nella gestione delle politiche giovanili sia tramite un nuovo modello di *governance*, sotto una regia unica in capo alla Presidenza della Regione Toscana, che nel modello di comunicazione facile ed efficiente. Mi è stato di grande aiuto

per la stesura di questa parte, oltre l'uso di fonti normative di riferimento, anche il rapporto diretto sviluppato con l'ufficio GiovaniSi della Regione Toscana, la documentazione regionale pertinente e le varie letture, analisi, studi e informazioni che l'ufficio GiovaniSi mi ha fornito.

## **Capitolo 1 – Teorie dell'integrazione europea e politica di coesione**

Politica regionale, politica di coesione, fondi strutturali: vari studiosi usano questi termini in maniera equivalente, ma alcune precisazioni sono necessarie. I tre termini sono legati tra di loro e appartengono alla medesima *policy area* dell'Unione europea (UE) coinvolgendo, infatti, gli stessi attori istituzionali. La politica di coesione può essere intesa come causa della politica regionale, mentre i fondi strutturali sono il principale strumento di attuazione di tale politica. La politica di coesione economica e sociale comprende la quasi totalità degli interventi dell'Unione in materia di sviluppo regionale.<sup>12</sup> Se la politica di coesione rappresenta il livello generale dell'azione di riferimento, la politica regionale è la sua applicazione specifica. Più precisamente, la politica di coesione può essere identificata con il quadro politico di gestione dei Fondi strutturali e di investimento che, a partire dall'Atto Unico Europeo (1986), mira a ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. A questa dimensione bisogna aggiungere che il Trattato di Lisbona include una terza dimensione di riferimento ed infatti, a partire dal 2009, i testi di riferimento si rifanno alla "coesione economica, sociale e territoriale".<sup>13</sup> La politica regionale, in questo contesto, è definita come l'investimento dell'UE a favore di tutte le

---

<sup>12</sup> V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Bologna, 2006.

<sup>13</sup> A. Scavo, *La politica di Coesione dell'Unione Europea: tendenza a una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013*, Catania, 2006.

regioni e delle città dell'UE per rafforzarne non soltanto la crescita economica, ma anche elementi riconducibili al miglioramento della qualità di vita dei cittadini.<sup>14</sup>

Nella programmazione 2014-2020 la politica di coesione è attuata attraverso tre fondi strutturali e di investimento: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione (FC). La politica regionale, alle sue origini, esibisce tratti riconducibili al modello classico di una politica di natura redistributiva<sup>15</sup> dell'UE, intrecciando una molteplicità di attori (sovra-statali, statali, sub-statali, regionali e locali), rappresentanti di interessi pubblici e privati, livelli verticali e orizzontali di interazione fra questa costellazione ampia di attori. Tutto ciò fa convergere la letteratura nell'identificare la politica regionale come una delle più complesse politiche dell'Unione europea definendola come una vera e propria "giungla".<sup>16</sup>

In conformità con questo inquadramento generale, nella prima parte di questo capitolo, ci proponiamo di collegare la letteratura sugli studi europei con l'evoluzione della politica di coesione. Nella seconda parte vedremo più in dettaglio tutte le varie programmazioni, le eventuali modifiche e i *trade-off* tra le varie istituzioni europee, i governi nazionali e gli attori regionali e locali.

### **1.1 Politiche e integrazione europea: visioni intrecciate**

Dagli anni '70 a oggi le varie riforme dei fondi strutturali, coinvolgendo una molteplicità di attori che operano a vari livelli, rendono difficile cogliere l'anatomia del processo di *policy making* in ambito regionale. Bisogna ricordare che, nella letteratura classica della scienza politica, l'analisi delle politiche pubbliche occupa un ruolo importante già dagli anni Quaranta. Grazie agli studi della scienza politica americana, l'analisi del processo politico-amministrativo occupa un ruolo preponderante e il tema prende spazio anche nella comunità scientifica italiana, in particolar modo, con gli studi di Regonini, Freddi, Fargion, Morisi, Lippi<sup>17</sup>. Il focus in questi studi, come anche nella letteratura, è stato inizialmente incentrato quasi esclusivamente sulle politiche sviluppate all'interno dello stato westphaliano classico. Inizialmente l'analisi si rifà allo studio classico delle politiche

---

<sup>14</sup> Commissione Europea, *Le Politiche dell'Unione Europea: Politica Regionale*, 2014, Bruxelles.

<sup>15</sup> V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, 2006, *op. cit.*, p. 37.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti. *Europeizzazione e Rappresentanza Territoriale*, Bologna, 2006; G. Regonini, *Capire le Politiche Pubbliche*, Bologna, 2001; G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, Roma, 1989; M. Morisi, A. Lippi *Scienza dell'Amministrazione*, Bologna, 2005; A. Lippi, *La Valutazione delle Politiche Pubbliche*, Bologna, 2007.

pubbliche e la costruzione dei comportamenti dei vari attori (politici, burocrati, gruppi d'interesse, etc.) attorno a una determinata questione e al relativo effetto (impatto) che queste problematiche producono nella società. Progressivamente le analisi inseriscono la dimensione sovranazionale e le interazioni multilivello negli schemi interpretativi proposti.

Tradizionalmente gli studi sull'integrazione europea si sono interessati alle modalità degli Stati che operano nell'arena sovranazionale, al tipo di interazioni che emergono e quale ruolo permane nell'interesse nazionale. Parallelamente con l'allargamento del portafoglio di competenze dell'UE, a partire dall'Atto Unico e precisamente dal Trattato di Maastricht, il funzionamento delle politiche è diventato un tema di ricerca consolidato. Studi più recenti sull'integrazione europea si concentrano sull'analisi dei vari attori coinvolti, del peso delle molteplici influenze di questi ultimi e dell'eventuale *output* di tale processo. Tuttavia le politiche dell'UE si differenziano per il continuo trasferimento di potere dai governi nazionali a quello sovra-statale difficile da cogliere *in toto* in quanto il processo di integrazione non può mai definirsi completo, ma in continuo sviluppo ed evoluzione. Ricordiamo, tuttavia, che per quanto riguarda le sue funzioni, l'UE non è molto coinvolta in politiche distributive e redistributive classiche. Le istituzioni europee agiscono in maniera più snella nel campo delle politiche regolative.<sup>18</sup> L'UE però rappresenta per certi versi un caso "unico" in quanto, come spiegato da Nugent<sup>19</sup>, comprende caratteristiche tanto sovranazionali che intergovernative e una condivisione delle responsabilità politiche tra diversi livelli di governo e diversi Stati nazionali. Le politiche pubbliche che si sviluppano in questo contesto si distinguono per la molteplicità di attori che vi prendono parte, diversi da quelli nazionali, per il livello di centralizzazione (alto, basso, moderato)<sup>20</sup> e, infine, per le risorse impiegate.<sup>21</sup> Come nel campo nazionale, una distinzione può essere fatta tra le cosiddette *high politics*, dove sia attori sia capi di governo assumono un'importanza cruciale a discapito di altri attori sociali e le cosiddette *low politics* nelle quali gli attori sociali sono molto attivi.<sup>22</sup> Infine, come nel

---

<sup>18</sup> G. Majone, *Regulatory Federalism in the European Community*, "Environment and Planning Government and Policy" 10, nr. 3, 1992, pp. 299-316.

<sup>19</sup> N. Nugent, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, 2008, p.153.

<sup>20</sup> H. Wallace, R. Young, A.M. Pollak, *Policy making in the European Union*, Oxford, 2010.

<sup>21</sup> N. Nugent, 2008, *op. cit.*

<sup>22</sup> La negoziazione riguardante l'allocazione finanziaria per i fondi strutturali rientra nella sfera delle *high politics*, ovvero politiche che toccano interessi cruciali degli SM insieme all'allocazione dei fondi e l'eleggibilità. I principali livelli politici coinvolti nel processo della negoziazione finanziaria comprendono il Consiglio dei Ministri pertinente, il Consiglio Europeo il quale rappresenta il massimo livello politico Europeo e in maniera più contenuta la Commissione Europea e il Parlamento. Ricordiamo che in sede di Consiglio gli SM sono muniti del potere di veto, quindi ogni output è soggetto a un forte compromesso tra

caso delle politiche pubbliche a livello nazionale, la visione ciclica è applicata anche nello studio delle politiche a livello europeo.<sup>23</sup> Non si tratta, tuttavia, di un ciclo chiuso ma di un processo aperto poiché effetti inattesi delle politiche possono fornire un *feed-back* importante e modificare il processo in atto.

Sulla base delle precisazioni appena riportate si può affermare che la politica di coesione dell'UE, sviluppata nei primi anni '70, rientra nella sfera delle politiche redistributive.<sup>24</sup> Essa si presenta come uno strumento “conteso”<sup>25</sup> in una combinazione di attori istituzionali (Consiglio, Commissione, Parlamento europeo, Stati membri) e non-istituzionali (gruppi di rappresentanza di interessi economici, pubblici, etc.). Secondo la letteratura<sup>26</sup>, la politica di coesione è caratterizzata da un alto ma dispersivo grado di centralizzazione e i suoi principali beneficiari e contribuenti sono gli stessi SM.

## **1.2 La politica di coesione nel quadro delle teorie dell'integrazione europea**

Cercheremo in questa parte di ricostruire le teorie interpretative dell'integrazione europea con un *focus* esclusivo sulla politica di coesione. Le teorie dell'integrazione europea che concorrono a spiegare la politica di coesione pendono, da un lato, verso un approccio di tipo “Comunitario” dove un ruolo maggiore è riservato alla Commissione e, dall'altro, per un approccio di tipo “Intergovernativo” dove un ruolo maggiore è riservato al Consiglio e agli Stati membri (SM). Questi due filoni interpretativi fanno parte della cosiddetta *Grand Theory*<sup>27</sup> che implica gli schemi interpretativi che si propongono di teorizzare la natura generale del processo di integrazione. Nella prima ipotesi la politica di coesione è frutto di un'iniziativa comune volta a risolvere un problema di tipo “comunitario” ovvero un problema che riguarda tutti gli Stati membri (oltre le differenze di PIL pro-capite) allo scopo di fornire una soluzione europea alle disparità regionali. Alla base di questa

---

attori e interessi. In contrasto, l'implementazione e le regole operative dei fondi strutturali, rientrano nella sfera delle *low politics*. La negoziazione prende atto nel Comitato del Consiglio

<sup>23</sup> H. Wallace, R. Young, A.M. Pollak, 2010, *op. cit.*

<sup>24</sup> A. Casella, *Redistribution Policy: A European Model*, National Bureau of Economic Research Cambridge, Cambridge, 2002; G. Majone, *Regulatory Federalism in the European Community in Environment and Planning Government and Policy*, 10, n. 3, 1992; L. Hooge, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, 1996; T. Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory, World Politics*, Vol. 16, No. 4, 1964, pp. 677-715; B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London, 1962.

<sup>25</sup> H. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, 1958.

<sup>26</sup> H. Wallace, R. Young, A.M. Pollak, 2010, *op. cit.*

<sup>27</sup> N. Nugent, 2008, *op. cit.*

interpretazione si trova il principio di “solidarietà” tra i membri di una comunità, principio che impone un obbligo morale verso le regioni più povere tenendo conto anche degli effetti della concorrenza di mercato. Infatti, già dal Rapporto Werner alla fine degli anni ‘60, sviluppo economico e coesione/solidarietà sono stati spesso citati come due elementi appartenenti allo stesso obiettivo: la competitività del mercato europeo a livello globale. Oltre alle varie modifiche apportate dall’Atto Unico Europeo fino ad oggi, per questa chiave di lettura, la “solidarietà” rimane una costante e la posizione della Commissione si rifà spesso a tale principio. Questa logica è particolarmente coerente con il filo argomentativo proposto dall’approccio *neo-funzionalista* di Haas e Lindberg o più vicino ai nostri giorni del neo-neo funzionalismo di Schmitter. Il punto centrale riguarda sempre il ruolo che la Commissione e i vari gruppi economici e sociali assumono nel coltivare l’integrazione europea. In un contesto di interdipendenza, infatti, le pressioni spingono i governi nazionali a decidere di appoggiare alcuni processi di maggiore integrazione. Alcune *élite* (economiche, amministrative, politiche) iniziano a decidere insieme nel processo di *policy making* sopranazionale fornendo soluzioni sovranazionali agli SM. Si avvia così il famoso *spillover* che secondo i neo-funzionalisti culminerà con un’integrazione sempre maggiore. Si traccia lo spazio per una socializzazione sopranazionale delle *élites* e lo spostamento della lealtà dei gruppi verso il nuovo sistema politico in funzione. Questa logica, spostata nell’ambito della politica regionale, coinciderebbe in pratica con tre attori che possiamo così suddividere: il primo sarebbe da attribuire alla Commissione e ai diversi gruppi di *lobby* che svolgono un ruolo di *input* nel processo, il secondo sarebbe da attribuire al Parlamento europeo (PE) al Comitato economico e sociale (CESE) e più tardi al Comitato delle Regioni (CdR) che appoggiano la Commissione, il terzo si attribuirebbe al Consiglio il quale si ritrova in una posizione onde non può fermare il processo avviato. Tuttavia, all’interno di questo processo, il ruolo di *input* della Commissione deve trovare un equilibrio con il consenso implicito ed esplicito richiesto dal Consiglio.<sup>28</sup>

Con la crisi della “sedia vuota” del 1965-1966 i neo-funzionalisti videro ridimensionarsi le loro aspettative verso una lenta e sempre più esitante integrazione politica. Il processo di integrazione rimaneva isolato nelle mani dei governi nazionali<sup>29</sup> e solo verso gli anni ‘80, con il rilancio di tale processo, avviene una rivalutazione parziale

---

<sup>28</sup> I. Bache, *Politics of European Union Regional policy, Multi level governance or flexible gatekeeping?*, Sheffield, 1998.

<sup>29</sup> B. Rosamond, *Theories of European integration*, Basingstoke, 2000.

del neo-funzionalismo. Molti nuovi avvenimenti, come Tranholm-Mikkelsen suggerisce, possono essere spiegati attraverso le lenti del neo-funzionalismo e, in particolar modo, in riferimento allo *spillover* funzionale come per esempio: il mercato unico, l'estensione alla dimensione sociale, l'armonizzazione fiscale, la moneta unica e, a mio parere, anche la politica di coesione. Per quanto riguarda lo *spillover* politico, sono citati i progressi e il ruolo-guida assunto dalla Commissione ed anche l'uso sempre più diffuso della maggioranza qualificata in Consiglio.

La seconda chiave di lettura corrisponde alla logica *intergovernativista*<sup>30</sup> rappresentata in primis da Hoffman e Bulmer. Gli Stati nazionali si presentano come strutture monolitiche, onnipotenti e capaci di influenzare le politiche dell'UE che in teoria corrispondono ai loro interessi soprattutto per quanto riguarda i settori delle *high politics* (politica estera, sicurezza, difesa).<sup>31</sup> Hoffman, partendo da questi presupposti, fa la differenza tra *high* e *low politics* in modo da spiegare perché l'integrazione può essere più facile in determinate aree della politica piuttosto che in altre. Quella che prende il nome di "integrazione negativa" (in altre parole la rimozione di barriere nei mercati) rientra nella logica delle *low politics* che comprende anche la politica regionale. Le *high politics*, che toccavano aree di vitale interesse per gli Stati nazionali, si dimostravano immuni al processo di integrazione. In questo campo, più vicino ai nostri giorni, Moravcsik<sup>32</sup> propone il modello interpretativo dell'"intergovernativismo liberale"<sup>33</sup> che introduce, ad un primo livello, il presupposto di un comportamento razionale da parte degli Stati (ovvero l'interesse degli Stati ad usare i mezzi più appropriati per raggiungere i propri obiettivi). Moravcsik introduce, ad un secondo livello, una teoria liberale della formazione delle preferenze nazionali. Infine, ad un terzo livello, egli fornisce un'interpretazione in chiave intergovernativa delle relazioni interstatali partendo dal presupposto che il ruolo cruciale degli Stati, nei rapporti con gli altri Stati, dipende dal loro potere negoziale e dai vantaggi che derivano loro dagli accordi.

La politica di coesione corrisponderebbe, in base allo schema di Moravcsik, ad uno strumento di mera logica "compensatoria", ovvero gli Stati meno ricchi ricevono un compenso per adeguarsi alle logiche del mercato. Il problema, pur rimanendo comunitario, riguarda non solo gli Stati poveri, ma anche quelli ricchi motivati ad appoggiare una

---

<sup>30</sup> I. Bache, 1998, *op. cit.*

<sup>31</sup> N. Nugent, 2008, *op. cit.*

<sup>32</sup> A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nr. 4, 1993, pp. 473-524.

<sup>33</sup> B. Rosamond, 2000, *op. cit.*

soluzione “comunitaria” basata su un forte interesse nazionale. Questa logica sostiene il principio di “una fetta di torta per tutti”: gli Stati più poveri ottengono un “compenso” per la loro partecipazione al mercato unico e gli Stati più ricchi accentuano le convergenze economiche. L’attore principale di quest’approccio è il Consiglio.

Insieme al gruppo della cosiddetta *Grand Theory* ritroviamo un altro filone interpretativo, ovvero la *teoria dell’interdipendenza* che si sviluppa principalmente negli anni ’70 in collegamento diretto con i lavori di Robert Keohane e Joseph Nye. Essa si focalizza su come il processo di modernizzazione post bellico abbia creato e crei ancora una crescente interdipendenza politica ed economica tra gli Stati. La politica di coesione è il frutto e allo stesso tempo la soluzione necessaria di questa interdipendenza economica che produce dislivelli tra le varie regioni europee. Tale interdipendenza porta ad una trasformazione nelle relazioni dei diversi attori della politica tradizionale nazionale. Cresce così il numero degli attori implicati e i rapporti tra i governi sono controllati sempre meno dai canali classici rappresentati dai Ministri degli Esteri. Le entità sovranazionali, le corporazioni multinazionali, le organizzazioni transnazionali con i loro interessi, gli attori regionali e locali sono tutti membri del nuovo ordine mondiale che erodono le fondamenta dello stato-centrismo. Ad ogni modo questo approccio si è focalizzato poco sul tema dell’integrazione europea e viene trattato più come un fattore caratterizzante piuttosto che come una vera e propria teoria.<sup>34</sup>

Tra queste interpretazioni troviamo un altro gruppo di teorie. Si tratta della cosiddetta *multilevel governance*<sup>35</sup> (MLG) che insieme al federalismo,<sup>35</sup> consociativismo e stato-centrismo tendono a rispondere alla domanda “che tipo di organizzazione politica è l’UE?”. Il concetto, sviluppato da Marks negli anni ‘90, si basa sulla constatazione dell’erosione della sovranità nazionale. La teoria della MLG tende a evitare due trappole: lo stato-centrismo e il *focus* dell’operato dell’UE solamente a Bruxelles e Strasburgo. Il trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale comporterebbe una perdita di controllo dell’agenda nazionale, ma anche della capacità dei governi nazionali di controllare l’attività degli altri attori sulla scena internazionale. L’azione di governo e la produzione di politiche pubbliche, per i sostenitori di questo schema interpretativo, non si svolgono su un unico livello territoriale, ma riguardano vari livelli e vari attori sia istituzionali che non-istituzionali che operano tra loro in una rete complessa.

---

<sup>34</sup> N. Nugent, 2008, *op. cit.*

<sup>35</sup> D. Allen, *Cohesion and Structural Funds: competing pressures for reform?* in *Policy making in the European Union*, edited by Wallace and Pollak, Oxford, 2005.

La politica di coesione sarebbe un esempio di *governance* policentrica per eccellenza<sup>36</sup> ed inoltre il processo decisionale collettivo degli Stati a livello di UE e la perdita di controllo da parte dei governi nazionali respingerebbero così la tesi intergovernativa. Per di più, questa chiave di lettura, ci aiuta a dipingere un quadro di funzionamento dell'UE diverso, cogliendone la complessità come caratteristica principale del sistema politico dell'UE. Diversi autori, basandosi su questo lavoro, hanno cercato di imporre un ordine teorico sulla complessità delle politiche dell'Unione.<sup>37</sup> Agli occhi degli stato-centrici, i governi nazionali hanno il potere di controllare i livelli sovranazionali (attraverso i vari organi del Consiglio), mentre ai livelli sub-nazionali si trasferisce un potere che si considera “non pericoloso”, ovvero non abbastanza forte da avere un impatto rilevante sugli esiti politici. Quando andremo ad analizzare nel dettaglio le varie riforme della politica regionale, vedremo anche come queste tesi trovano posto nella spiegazione delle relazioni tra governi e attori sub-nazionali, con i primi capaci di esercitare un metodo di *flexible gate-keeping* nei confronti dei secondi. Il sistema sarebbe basato principalmente, per la logica stato-centrista, sugli SM e la stessa relazione UE-governi nazionali sarebbe controllata da questi ultimi che sono i maggiori canali di comunicazione. Essi controllano la velocità e la direzione dei processi decisionali dell'UE e la Commissione, assieme alla Corte di Giustizia europea, non sono altro che agenti intermediari. Il Consiglio a sua volta dipende totalmente dalla volontà dei governi nazionali.

Una variazione dello stato-centrismo è il *consociativismo*, il quale rappresenta una chiave di lettura volta a evidenziare le caratteristiche fondamentali del funzionamento. Il concetto utilizzato a livello della politica comparata dell'UE da Lijphart (1969) è ripreso da Taylor<sup>38</sup> per spiegare la dipendenza reciproca fra SM ed istituzioni europee. Considerata la presenza di una segmentazione societaria e di diverse linee di divisione a livello politico, i vari segmenti sono rappresentati nelle sedi decisionali su base proporzionale e le *élites* politiche controllano i processi decisionali. Le decisioni sono prese sulla base del compromesso e del consenso basandosi molto spesso su un “minimo comune denominatore”. Taylor sostiene così che gli SM non perdono potere o autorità rilevante in virtù dell'appartenenza all'UE<sup>39</sup>, infatti la PC ne è l'esempio per eccellenza. Come

---

<sup>36</sup> B. Rosamond, 2000, *op. cit.*

<sup>37</sup> J. Peterson, *Decision making in the European Union: Towards a Framework for analysis*, Journal of European Public Policy 2 (1), 1995; J. Richardson, *Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup*, in J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy Making*, London, 1996.

<sup>38</sup> P. Taylor, *The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions* in “Review of International Studies”, 17, nr. 2, 1991, pp.109-125.

<sup>39</sup> N. Nugent, 2008, *op. cit.*

vedremo meglio nell'analisi delle varie programmazioni, il potere concernente e il processo di *decision-making* sulla PC rimangono, anche se con ridimensionamenti da una programmazione a un'altra, nelle mani degli SM rappresentati nel Consiglio.

Fra le altre teorie che ambiscono a spiegare il funzionamento dell'UE e della politica di coesione, ricordiamo la teoria delle *policy networks*<sup>40</sup> (ovvero le reti politiche). Queste reti sono arene nelle quali i responsabili delle decisioni e i rappresentanti degli interessi si riuniscono per mediare le divergenze e trovare soluzioni. Il termine *network* dipinge una panoramica complessa e segmentata del processo di *policy making* dell'UE e della molteplicità di attori e *stakeholders* che ne fanno parte. Come John Peterson spiega al riguardo, il termine, indica un'arena per la mediazione degli interessi dei governi e dei gruppi di interesse.<sup>41</sup> Peterson rileva le variabili-chiave che sono: la relativa stabilità della loro *membership*; il relativo isolamento o la permeabilità delle reti da attori esterni; la relativa dipendenza o non di ogni membro dalle risorse degli altri membri della rete. La natura informale dell'attività dell'UE, così come la natura tecnica di una gran parte dei contenuti delle politiche dell'UE e più in particolare della politica di coesione, alimenta una molteplicità di reti politiche e attori coinvolti. Queste reti servono anche ad uno scambio di informazione tra questi ultimi, infatti forniscono informazioni e risorse che difficilmente otterrebbero e, inoltre, facilitano il *policy making* tramite il rafforzamento delle norme. A livello di UE e della politica di coesione, questo filone interpretativo, offre la possibilità di cogliere gli attori principali, i loro interessi e le loro motivazioni nonché l'influenza che queste reti possono avere sul processo di *policy making*. Le critiche che sono indirizzate a questa teoria puntano sul fatto che si trascurino i processi portanti a decisioni direzionali di grande respiro politico e sul fatto che l'analisi, tramite le reti politiche, si dimostra limitata, poiché il processo di *policy making* dell'UE è altamente frammentato e con poca continuità.<sup>42</sup> Inoltre, Hussein Kassim esprime anche il problema dell'identificazione in maniera empirica delle reti politiche, in altre parole: permettono a loro stesse queste reti politiche di essere identificate e misurate?

Come emerge dal nostro riassunto, quando si prende in considerazione l'evoluzione di una politica, è difficile applicare uno schema rispetto ad un altro o escludere completamente gli elementi argomentativi degli altri schemi interpretativi. Infatti le diverse fasi della riforma dei Fondi strutturali presentano in maniera costante degli spostamenti da

---

<sup>40</sup> H. Wallace, R. Young, A.M. Pollak, 2010, *op. cit.*

<sup>41</sup> J. Peterson, 1995, *op. cit.*

<sup>42</sup> H. Kassim, *Policy Networks and European Union Policy Making: a Sceptical view*, West European Politics, 17 (4), 1994.

un livello all'altro, ma anche il ripristino di situazioni precedenti. In sintesi tutti gli schemi interpretativi possono contribuire, in misura minore o maggiore, a spiegare la logica della politica di coesione.<sup>43</sup>

Bisogna aggiungere, a questa sintetica visione della letteratura, l'interpretazione di stampo "economico", ovvero il cosiddetto *Principal Agent Model (PAM)*.<sup>44</sup> Tale modello è usato per spiegare le relazioni economiche nelle organizzazioni industriali, ma si dimostra altrettanto utile per spiegare il rapporto Consiglio-Commissione per quanto riguarda la politica regionale. Trasferendo il concetto nella sfera di politiche dell'UE, nello specifico sulla politica di coesione, per alcuni autori si può spiegare questo rapporto e analizzare se effettivamente l'agente (la Commissione) può sviluppare una sorta di "indipendenza" relativa al principale (il Consiglio) capace di influenzare il relativo *outcome* della politica di coesione. Questo schema, come riportato da Bauer, può essere molto utile e coerente per analizzare le varie fasi di riforma della politica di coesione. Cogliendo in pieno il *trade-off* tra questi due attori, l'analisi del rapporto fra principale e agente ci offre un panorama diverso rispetto agli altri filoni interpretativi. Secondo Bauer, il principale assume l'agente per svolgere un determinato compito per conto suo. Oltre a ciò l'agente, mentre svolge tale compito, sviluppa una sorta di "potere" giacché detiene l'informazione e può usare tale potere per attuare comportamenti "nascosti" e indipendenti dalla volontà o dal controllo del principale. Questo comportamento prende il nome di *moral hazard*<sup>45</sup> e mette l'agente in una posizione superiore al principale. In economia il comportamento deviante dell'agente è considerato "patologico" e quindi la questione cambia. Infatti, l'attenzione si concentra sul fattore "incertezza del principale" e se quest'ultima può essere ridotta, cosa che equivale a dire come aumentare il controllo verso l'agente.<sup>46</sup>

Il periodo migliore per analizzare quest'approccio è, secondo Bauer, il periodo post-Lisbona. Proprio su questa pista e nel corpo dell'elaborato vedremo più in dettaglio come evolve tale relazione nell'attuale programmazione 2014-2020. Va aggiunto, inoltre, che il "contratto" tra le due parti che definisce i ruoli di ciascuno, è in continua evoluzione e quindi non è possibile dare delle definizioni stabili. Questa teoria è stata criticata per la difficile comparazione che può coesistere tra le relazioni economiche, dove un principale può tranquillamente licenziare il proprio agente se egli non obbedisce. Nella PAM classica,

---

<sup>43</sup> N. Nugent, 2008, *op. cit.*

<sup>44</sup> M. Bauer, *Limitations to Agency-control in European Union Policy Making: The Commission and the Poverty programmes*, JCMS, Vol. 20, Nr. 3, 2002, pp. 381-400.

<sup>45</sup> B. Holmström, *Moral Hazard and Observability*, Bell Journal of Economics, Vol. 10, Nr. 1, 1979, pp. 74-91.

<sup>46</sup> M. Bauer, 2002, *op. cit.*

l'agente viene considerato un soggetto ad alto rischio, ma il principale sa che egli obbedisce per via di possibili sanzioni. Nella relazione Consiglio-Commissione i rapporti sono più complessi e le sanzioni sono variabili.

Come anticipato nessun approccio preso singolarmente darebbe un quadro completo del funzionamento della politica di coesione, infatti essi sono complementari tra di loro piuttosto che sostitutivi. Per esempio prendiamo l'allocazione del budget per la politica di coesione: l'iter concernente e l'approvazione del budget si fondano su una logica intergovernativa ove i governi nazionali in sede di Consiglio giocano un ruolo principale. Nei vari sviluppi e in particolar modo nell'allocazione dei fondi sugli obiettivi di riferimento, la politica di coesione si presenta come una *governance* policentrica nella quale diversi attori operano a vari livelli e con competenze diverse l'uno dall'altro. L'evoluzione storica della politica di coesione rispecchia anche alcuni elementi tipici della logica neo-neo funzionalista. Consideriamo, dunque, che la politica di coesione non può essere illustrata *in toto* da un filone di pensiero piuttosto che da un altro. Tutti i filoni concorrono a completare un *puzzle*, composto di molti pezzi e tale interpretazione è coerente con le osservazioni dei più noti specialisti della questione (a titolo d'esempio ricordiamo Bachtler, Budge, Nugent).

## Capitolo 2 - Inquadramento cronologico: nascita ed evoluzione della politica di coesione

Per cogliere al meglio gli elementi caratteristici dell'evoluzione storica della politica di coesione, abbiamo suddiviso le varie riforme dei Fondi strutturali in quattro gruppi principali (1957-1984; 1988; 1993-1999; 2007-2013). Lasciemo l'ultima programmazione 2014-2020 al prossimo capitolo soffermandoci, in questa parte, solo sul percorso della costruzione del dibattito. In tutti e quattro i periodi ci focalizziamo su due dimensioni<sup>47</sup>:

- l'adozione dei regolamenti di riferimento;
- l'implementazione dei suddetti regolamenti (designazione delle aree ammissibili, programmazione, messa in opera e monitoraggio).

Questo inquadramento si propone di esaminare l'evoluzione procedurale della logica della politica di coesione nei cinque periodi di programmazione. In conformità a queste osservazioni saremo in grado di capire, a livello di *governance*, i principali aspetti sostanziali e operativi dei fondi strutturali, nonché le continuità o le differenze tra i diversi approcci nei diversi periodi di riferimento e la *ratio* della politica di coesione in relazione alla *governance*.

### **2.1 Alcune considerazioni introduttive: Dal Trattato di Roma alla riforma del 1984**

#### **2.1.1 L'origine della politica di coesione (1957-1984)**

Se guardiamo alle origini della Comunità Economica Europea (CEE), troviamo poco spazio dedicato ad una politica regionale, anche se una "questione regionale" è stata riconosciuta alla Conferenza di Messina del 1955 con riguardo al problema del Mezzogiorno d'Italia. Ad eccezione del caso qui citato, mancava ogni altro riferimento a una politica regionale. Il Preambolo del Trattato di Roma richiamava gli Stati a "rafforzare l'unità delle loro economie e ad assicurare uno sviluppo armonioso riducendo le differenze

---

<sup>47</sup> V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, 2006, *op. cit.*, p. 71.

esistenti tra le varie regioni e di quelle più arretrate”<sup>48</sup>. L’art. 2 del Trattato rafforzava questo obiettivo.<sup>49</sup>

L’articolo 4 del Trattato di Roma stabiliva le principali istituzioni (Assemblea, Consiglio, Commissione, Comitato economico sociale) che potevano perseguire le finalità della Comunità (art. 3). Gli strumenti previsti dal Trattato di Roma erano: (1) la Banca europea per gli investimenti (BEI), che finanziava progetti per le regioni meno sviluppate; (2) il Fondo sociale europeo (FSE), in coerenza con l’articolo 123 del Trattato di Roma, attivo dal 1958 come strumento per facilitare l’occupazione e la mobilità e (3) il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) nato nel 1962 come uno strumento di politica agraria.<sup>50</sup>

Ricordiamo che, durante i negoziati per l’adozione del Trattato di Roma, fu presa in considerazione l’idea di creare un fondo di sviluppo regionale che poi fu sostituito dalla creazione della Banca europea.<sup>51</sup> La scelta della creazione di una Banca per gli investimenti piuttosto che di un fondo specifico di sviluppo regionale può essere spiegata così: *in primis*, la logica intergovernativa coerente con il pensiero economico del tempo<sup>52</sup>; in secondo luogo, lo statuto della Banca assegnava agli Stati membri l’ultima parola concernente l’assegnazione dei prestiti per i relativi progetti (avendo la Banca così una relazione di tipo funzionale con la Commissione); in terzo luogo, la politica regionale era una zona di “sensibilità politica” che toccava aspetti relativi alla sovranità statale. Inoltre, in questo periodo, si puntava più sul coordinamento delle politiche regionali che sulla creazione di una politica regionale comunitaria con la convinzione che il processo di integrazione in sé avrebbe contribuito alla riduzione delle disparità regionali. In questo periodo la Commissione deteneva il merito di avanzare proposte relative a una politica regionale in un ambiente ancora ostile verso tale politica. La Commissione (in particolare

---

<sup>48</sup> Trattato di Roma del 25 Marzo 1957, consultabile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023> ultimo accesso il 12 febbraio 2016.

<sup>49</sup> “La Comunità ha il compito di promuovere nell’insieme della Comunità (...) uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche (...), una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici (...), il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”.

<sup>50</sup> C. Mendez, *The turning points of EU cohesion policy*, Report Working Paper, United Kingdom, 2009.

<sup>51</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, *EU Cohesion policy and European integration, The dynamics of Eu budget and Regionale Policy Reform*, Ashgate, 2013.

<sup>52</sup> B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, R.D. Irwin, 1961.

nel periodo Hallstein I e II, Rey, Malfatti e Jenkins) sviluppava una sorta di monopolio relativo alla fase di avvio di tale politica (*agenda-setting*).<sup>53</sup>

Già nel 1957 la Commissione presentava due documenti di lavoro concernenti uno studio regionale sull'occupazione di due regioni Francesi (Alvernia e Aquitania) e una regione italiana (Liguria).<sup>54</sup> L'8 marzo del 1961 la stessa Commissione rilasciava un comunicato stampa relativo ad uno studio sullo sviluppo del mercato unico e delle aree arretrate. Lo studio distingueva tre tipi di regioni: regioni che soffrivano di un declino generale economico e sociale, regioni dove importanti attività mostravano segni di declino e, in ultimo, regioni le cui strutture e infrastrutture erano inadatte poiché il metodo tradizionale di commercio era in declino.<sup>55</sup>

Basandosi legalmente sull'articolo 235 del Trattato di Roma che richiama la possibilità di azione necessaria per raggiungere il funzionamento del mercato comune, laddove il trattato non lo prevedeva, su iniziativa della Commissione e all'unanimità del Consiglio (previo parere dell'Assemblea), si ponevano le basi per inserire la politica regionale nel vocabolario della Comunità.

L'anno 1961 si distingue per la presentazione da parte della Commissione del primo *Memorandum*<sup>56</sup> (documento ufficiale d'intesa senza nessun obbligo) sulla politica regionale. Nel 1964 la Commissione presentava il rapporto di un gruppo di esperti su una relativa politica regionale nella Comunità che seguiva con l'adozione della prima Comunicazione della Commissione sulla politica regionale nel 1965.<sup>57</sup> Inoltre, il 22 gennaio del 1964, una risoluzione approvata dal Parlamento richiama la necessità della creazione di un concetto di politica regionale da adottare in cooperazione con la Comunità, gli Stati nazionali e le autorità regionali e locali. La raccomandazione fu confermata dal Comitato economico e sociale.

La Comunicazione della Commissione richiama l'attenzione sulla necessità di investire nel coordinamento delle iniziative nazionali in conformità con programmi di sviluppo regionali e di una metodologia comune. In quest'ambiente la Commissione disegnava le ambizioni principali della politica regionale: riduzione del divario tra le

---

<sup>53</sup> Si ricorda, infatti, che lo stesso Trattato di Roma ed il relativo art.155 dava alla Commissione Europea un'ampia sfera di competenze al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità.

<sup>54</sup> Archive of European Integration: <http://aei.pitt.edu/>

<sup>55</sup> Archive of European Integration, Common Market Studies development of its lagging economic areas. European Community Information service, 8 March 1961 (EU Commission Press Notice).

<sup>56</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, 2013, *op. cit.*

<sup>57</sup> Commission of the European Communities, First Communication of the European Commission on Regional Policy in the Community, SEC (65), 1170, def., Brussels, 1965.

regioni sviluppate e quelle arretrate; creazione di opportunità lavorative per il *surplus* di manodopera concernente la politica agricola tramite un'attiva politica regionale; un miglioramento della distribuzione geografica delle industrie in certe regioni e l'integrazione della manodopera disoccupata; sviluppo del potenziale presente delle regioni ed infine la riduzione delle disparità del reddito nelle varie regioni.<sup>58</sup>

Queste finalità andavano perseguite in un doppio livello nazionale-comunitario tramite strumenti nazionali e comunitari coordinati.<sup>59</sup> Tra gli strumenti nazionali la Commissione si soffermava sugli aiuti finanziari degli SM che dovevano essere compatibili con il mercato comune (art. 92 del Trattato di Roma), gli investimenti infrastrutturali e l'organizzazione finanziaria e amministrativa. La Commissione richiamava gli SM per l'eccessiva centralizzazione delle politiche e spingeva per una maggiore inclusione delle autorità regionali e locali nella politica economica tramite un'adeguata organizzazione di tipo verticale. Va ricordato che la Commissione stessa si curava di mantenere i contatti stabiliti con la Conferenza sulle Economie Regionali e con membri di gruppi di lavoro.

La Commissione evidenziava, tra gli strumenti comunitari, l'importanza dell'implementazione delle politiche comuni (agraria, energia, trasporti) che aiutavano nella correzione degli squilibri regionali: FSE, FEAOG e i prestiti concessi dall'Alta Autorità. Si stabiliva anche il ruolo della Commissione come un'istituzione che aiutava il processo di coordinamento tra le autorità nazionali degli SM responsabili per la politica regionale.

Un secondo *Memorandum* fu presentato nel 1969 e conteneva, oltre alla specificazione di diverse categorie di regioni, la presentazione (da parte degli Stati) di piani regionali di sviluppo discussi in un Comitato Regionale di Sviluppo (dove la Commissione poteva presentare pareri e offrire informazione ad attori pubblici e privati).<sup>60</sup> Le diverse regioni della comunità si dividevano in tre tipi: regioni industriali caratterizzate da un alto livello di industrializzazione, regioni semi-industriali ove circa il 15% della popolazione si occupava di attività agricole e, infine, regioni prevalentemente agricole. Le persone impegnate nell'attività agricola occupavano dal 20% al 40% (o anche più) della forza lavoro totale della comunità. Questi territori rappresentavano più della metà della superficie della Comunità (55% situato in Italia e 70% in Francia) per un totale

---

<sup>58</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2013, *op. cit.*

<sup>59</sup> Commission of the European Communities, 1965, *op. cit.*

<sup>60</sup> Archive of European Integration, Memorandum on Regional Policy in the Community, Supplement to Bulletin No. 12 1969 of the European Communities.

di cinquanta milioni di abitanti ed erano caratterizzati da scarse infrastrutture ed un settore terziario non sviluppato.

Di rilevante importanza appare anche la creazione della Direzione Generale per la Politica Regionale nel 1967 (DG XVI) con a capo Hans Von der Gröeben.<sup>61</sup>

In questo nuovo assetto, alla Commissione furono affidate competenze importanti<sup>62</sup> come: esaminare regolarmente in ogni SM la situazione delle regioni, delle politiche economiche relative all'implementazione del mercato comune e presentare piani di sviluppo regionale da implementarsi anche in maniera urgente per determinate regioni (regioni arretrate per la predominanza agricola; regioni in declino per il *trend* della predominanza di certe attività economiche; regioni di frontiera, relativamente Germania; regioni dove è presente la disoccupazione strutturale). Il FESR doveva essere amministrato dalla Commissione e i piani di sviluppo regionale dovevano contenere informazioni precise su: a) la situazione attuale e i *trend* futuri; b) ogni azione adottata insieme ad un programma e le autorità responsabili di esso; c) finanze pubbliche e la prospettiva di finanziamenti privati.

La Commissione poteva decidere anche la rata di interesse dello "sconto" in conformità con le regole sull'operazione del Fondo e con i principi legati all'allocazione stabiliti dal Consiglio su proposta della Commissione. Nasceva un "sistema di garanzie di sviluppo regionale" che veniva amministrato dalla Commissione, finanziato dagli SM e basato su un sistema di contribuzione su decisione del Consiglio e proposta della Commissione. L'allocazione era decisa dalla stessa Commissione in conformità con regole e principi adottate dal Consiglio su proposta della Commissione.

Nel Consiglio però non c'era ancora nessun accordo concernente una politica regionale e nel 1969 il Barre Report<sup>63</sup> sottolineava il bisogno di un maggiore coordinamento economico. L'*input* per un accordo sulla creazione dell'Unione Economica Monetaria (EMU) viene raggiunto nel *Summit* di Hague nel 1969 in parallelo con l'apertura delle negoziazioni per l'entrata di Danimarca, Irlanda e Gran Bretagna. Mentre i

---

<sup>61</sup> Si trattava di una nomina importante. Politico tedesco, membro del gruppo di negoziazione dell'adesione della Germania Federale alla CECA e alla CEE, Von der Gröeben faceva parte del gruppo di fedeli del ministro federale dell'economia Ludwig Erhard. Il suo nome era direttamente legato al famoso "Rapporto Spaak", che esortava la comunità europea ad una maggiore integrazione. Nelle Commissioni Hallstein, von der Groeben è un membro costante e per il suo impegno europeista nella Commissione Rey viene ricompensato con un portafoglio molto simbolico: mercato interno e politica regionale.

<sup>62</sup> Archive of European Integration, Memorandum on Regional Policy in the Community, Supplement to Bulletin No. 12 1969 of the European Communities, pp. 58-63.

<sup>63</sup> European Commission, Economic and Financial Affairs.

problemi dell'Irlanda in linea di massima erano legati all'agricoltura, la Gran Bretagna aveva un vasto numero di regioni che si scontravano con il declino industriale (per es. Lancashire, Galles del Sud, Scozia).

Nuovi stimoli sono stati garantiti dal Rapporto Werner<sup>64</sup> del 1969. Il testo richiamava l'attenzione sulle disparità regionali provenienti dall'EMU e spronava la creazione di una politica regionale a livello comunitario. Nel 1970 la Commissione presentava un nuovo studio<sup>65</sup> che prendeva in esame i problemi regionali in GB e nella Comunità dei Sei.<sup>66</sup>

Nel 1971 la Commissione raccomandava al Consiglio la necessità di una misura chiara e trasparente degli aiuti statali. Su suggerimento della Commissione doveva essere fatta inoltre una distinzione tra "regioni periferiche" e "regioni centrali" specificando che l'aiuto statale per le regioni centrali non doveva superare il 20% dell'investimento totale (in linea con il Trattato di Roma e il principio della "concorrenza giusta")<sup>67</sup>. L'effetto desiderato era quello di incoraggiare una maggiore proporzione di aiuti nazionali alle regioni meno sviluppate.

In questo periodo spiccava un consenso generale per la nascita del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), fonte di una forte influenza da parte degli Stati membri e del loro interesse politico.<sup>68</sup> Si vede chiaro nel *Summit* di Parigi del 1972 che l'influenza maggiore derivava dagli SM (quali l'Inghilterra, l'Irlanda, l'Italia) e dalla pressione relativa all'Unione Economica e Monetaria piuttosto che dallo sforzo della Commissione. Tra Commissione e Stati membri in questa fase non c'è stato nessun accordo per quanto riguardava i pareri della Commissione in materia. La pressione doppia, derivata dall'EMU e dal processo di allargamento, si sentiva nel *Summit* di Parigi. In questo clima si assegnava alla Commissione il ruolo di analizzare la situazione relativa ai problemi regionali e di presentare proposte in materia fissando inoltre la creazione del FESR che doveva essere operativo entro il 31 dicembre 1973.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Werner Report, consultabile in:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6142\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6142_en.pdf)

<sup>65</sup> In questo studio la Commissione suddivideva il territorio della Comunità in tre maggiori aree, definite in particolare nel secondo *Memorandum* (regioni basate sull'agricoltura, regioni industriali, regioni semi-industriali) ed elencava per ciascuna di queste aree le rispettive regioni problematiche della Gran Bretagna e dei sei membri della Comunità.

<sup>66</sup> Archive of European Integration, *Regional problems in Britain and EEC*, Series 9, European Commission, 1970.

<sup>67</sup> Trattato di Roma del 27 Marzo 1957 consultabile in:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>

<sup>68</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, 2013, *op. cit.*

<sup>69</sup> H. Wallace, R. Young, A.M. Pollak, 2010, *op. cit.*

La Commissione presentava a maggio del 1973 il primo Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata<sup>70</sup> noto anche come il *Thomson Report* (dal nome di George Thomson, Commissario per la politica regionale e Ministro del Governo Laburista). La Gran Bretagna otteneva così una vittoria doppia: il portafoglio e la capacità di influenzare il *design* di una politica strategica. Il *Thomson Report* conteneva indicazioni chiare su come doveva operare il FESR, le linee guida, i principi e includeva anche l'analisi delle situazioni nelle diverse regioni. I fondi, in base al rapporto, dovevano essere concentrati nelle regioni con maggiore difficoltà in conformità a criteri comunitari<sup>71</sup> e la politica di coesione doveva corrispondere a una logica di solidarietà. Si stabiliva inoltre il legame tra il Fondo e l'EMU<sup>72</sup> (elemento importante negli sviluppi successivi della *ratio* della politica regionale).

A questo rapporto seguiva, entro la fine dell'anno, la presentazione di proposte da parte della Commissione come stabilito nel *Summit* di Parigi e proposte più dettagliate sono state presentate dalla Commissione a luglio del 1973.<sup>73</sup> Da menzionare che, in questa fase, il Parlamento europeo aveva un ruolo minore in confronto alla Commissione e al Consiglio. Lo stesso vale per quanto riguarda il Comitato economico e sociale. Il famoso *Compromesso di Lussemburgo* del 1966, per le decisioni adottate all'unanimità, dava la possibilità agli Stati di decidere in base alle loro preferenze piuttosto che su quelle comunitarie. Ciononostante emergevano alcuni problemi con riferimento alle proposte della Commissione e al *Thomson Report*. Uno di questi problemi riguardava il fatto che si prendevano le già esistenti suddivisioni regionali di ogni Stato membro come base<sup>74</sup> per analizzare i problemi regionali della Comunità europea<sup>75</sup> e, di conseguenza, una parte di ogni paese rientrava nella categoria avente diritto di beneficiare del FESR.<sup>76</sup>

Per quanto riguardava la definizione del budget si potevano identificare due gruppi: il gruppo che appoggiava un fondo di proporzioni ridotte rispetto a quello proposto dalla Commissione (Francia, Germania, Belgio, Olanda) e un gruppo che appoggiava un fondo

---

<sup>70</sup> Archive of European integration, *Report on the Regional problems of the enlarged Community*, European Commission, COM (73), 550 final, Brussels, 3 may 1973.

<sup>71</sup> Report on the Regional Problems in the enlarged Community, 1973, *op. cit.*

<sup>72</sup> F. Prausello, *Cinquant'anni e più di integrazione Economica in Europa*, Milano, 2007.

<sup>73</sup> Archive of European integration, Regional policy: *Commission proposal to the Council*. Information Memo P 41/73, 26 July 1973.

<sup>74</sup> Per esempio, all'interno dei Paesi Bassi c'erano regioni più o meno prospere, ma nel contesto della Comunità, i Paesi Bassi erano uno stato piccolo e prospero senza relativi "problemi" regionali. Così la Comunità tendeva a vedere i suoi problemi regionali come un raggruppamento dei problemi regionali esistenti in ciascuno Stato Membro.

<sup>75</sup> J. S. Wabe, *La Politica Regionale della Comunità Europea*, Moneta e Credito, Vol. 36, Nr. 142, 2013.

<sup>76</sup> Ibidem.

consistente nel futuro budget (Italia, Irlanda e UK).<sup>77</sup> L'Italia e l'Irlanda, da parte loro, si batterono affinché l'eliminazione delle disuguaglianze diventasse un prerequisito per l'EMU.<sup>78</sup>

Con la pubblicazione delle aree eleggibili nel 1973 vennero a galla ulteriori spaccature tra gli Stati membri. In particolare, la Germania tendeva a precisare che le aree designate nella programmazione erano molto ampie (comprendono 1/3 della popolazione) e perciò ne chiedeva maggiore concentrazione.<sup>79</sup> Il FESR doveva finanziare il 50% del costo dei progetti di sviluppo regionale nelle regioni, mentre l'altro 50% doveva essere di provenienza nazionale. Inoltre i progetti finanziati dal FESR si dividevano in due categorie ampie: industriali e infrastrutturali. Le applicazioni da parte dei governi nazionali dovevano essere sottoposte al DG XVI (Direzione Generale per la politica regionale e di coesione) autorizzato nell'approvazione dei progetti e ad un Comitato del fondo.

In questo clima l'Italia e l'Irlanda “minacciavano” di sabotare il *Summit* di Parigi (dicembre 1974) qualora una decisione sul Fondo di sviluppo regionale non fosse stata adottata. Un accordo viene raggiunto per la creazione del fondo nel 1975. Si adatterà, in seguito, il Regolamento 724/75<sup>80</sup> (dal punto di vista delle risorse a disposizione, il Fondo rappresentava il 5% del budget della Comunità). Alcuni elementi importanti emergevano: anzitutto si poteva identificare un ruolo centrale nella fase di *input* della politica regionale da determinati SM, *in primis* l'Italia, poi l'Irlanda e l'Inghilterra. Come Mendez<sup>81</sup> suggerisce, in questo contesto, le fasi più importanti hanno un'impronta e una logica intergovernativa<sup>82</sup> con un ruolo dei governi presenti in quasi tutte le fasi del *policy making*. Infatti gli SM godevano di quote prefissate di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza. Le regioni e le aree eleggibili per l'assistenza erano limitate alle aree finanziate a livello nazionale dagli Stati membri tramite il loro sistema di aiuti, tuttavia la priorità andava concessa a investimenti in zone prioritarie tenendo conto del principio del coordinamento comunitario per gli aiuti regionali.

Nasceva in questi anni anche un Comitato per la Politica Regionale che era composto di due rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante di questi ultimi (non dalla Commissione come proposto da essa). Inizia in questa fase l'avvio di un decentramento, anche se limitato, verso gli attori regionali e locali.

---

<sup>77</sup> I. Bache, 1998, *op. cit.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> A. Scavo, 2006, *op. cit.*

<sup>80</sup> Regolamento CEE 724/75.

<sup>81</sup> C. Mendez, 2009, *op. cit.*

<sup>82</sup> L. Antonioli, G. Bennacchio, G. B. Di Cossano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2005.

Con riguardo al decentramento e al ruolo degli attori sub-nazionali, possiamo identificare due momenti importanti<sup>83</sup>: il primo (dal 1972 fino alla metà degli anni '80) quando viene riconosciuta la necessità di una politica regionale, caratterizzato dalla poca influenza esercitata dagli attori regionali e locali nelle politiche, infine un secondo momento (dagli anni '80 fino ad oggi) caratterizzato da un maggior decentramento in determinate fasi della *policy*. Durante la prima fase<sup>84</sup>, con riferimento all'impatto sull'adozione dei regolamenti, possiamo elencare le caratteristiche principali della politica regionale:

- una politica di impronta redistributiva basata su una logica di *juste retour*;
- il potere del veto e il suo legame con il *budget-setting*;
- divergenze Commissione-Consiglio nella funzione, logica e contenuto del Fondo.

La politica regionale entrava a fare parte di un'area di *high politics*<sup>85</sup> dove il ruolo maggiore era nelle mani del Consiglio che votava tramite unanimità e la decisione adottata aveva forte impronta politica. Menzioniamo inoltre: un impatto esclusivo sul controllo delle risorse finanziarie e sul lancio della politica da parte degli stati; un ruolo-guida della Commissione in termini di *agenda-setting*; un esclusivo ruolo del Consiglio nella fase di *decision-making*.

Il Fondo rifletteva principalmente una sorta di logica compensativa diversamente dalla logica solidaristica invocata della Commissione e dal *Thomson Report*. Come ci suggerisce Bachtler<sup>86</sup>, la Commissione assumeva un ruolo preponderante per quanto riguardava la definizione dell'agenda, anche se le proposte iniziali della stessa venivano chiaramente ridefinite in base ad un "gioco di influenza" degli SM i quali assumevano il ruolo di *gate-keepers* tra le autorità sub-statali e sovra-statali.<sup>87</sup>

Marginale in questa fase si dimostrava il ruolo del Parlamento, essendo classificato il FESR dal Consiglio come voce di "spesa obbligatoria", quindi non pertinente alle competenze in materia di budget del Parlamento il quale, in base all'art.314 TUE, disponeva il potere dell'ultima parola riguardante le "spese non obbligatorie".<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> M. Mascia, *Il Comitato delle regioni nel sistema politico dell'Unione Europea*, Padova, 1996.

<sup>84</sup> V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, 2006, *op. cit.*

<sup>85</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2013, *op. cit.*

<sup>86</sup> *Ibidem.*

<sup>87</sup> I. Bache, 1998, *op. cit.*

<sup>88</sup> D. Allen, *The budget. Who gets what, when and how?*, Policy making in the European Union, Oxford, 2005; H. Wallace, R. Young, A.M. Pollak, 2010, *op. cit.*

### 2.1.2 La "riforma" del 1979

Il Rapporto Tindeman del 1976<sup>89</sup> invocava la visione comune di un'Unione europea e richiedeva per il perseguimento di questo scopo un'azione congiunta anche partendo dalla "delusione" del mercato unico e della logica neo-funzionalista nel produrre in automatico un'unione politica.

La situazione economica, durante questi anni, si presentava critica e il Rapporto parlava della prospettiva di una recessione economica se non si fosse messa in atto un'azione congiunta. Tale recessione, aggravata dalla crisi del petrolio, avrebbe fatto traballare il mercato e aggravato le disuguaglianze regionali già esistenti. Il Rapporto poneva l'attenzione sulla politica regionale.<sup>90</sup> In particolare si faceva riferimento ad una sostanziale politica regionale per compensare la tendenza del mercato nel concentrare capitale e attività nelle zone più competitive dell'Unione. Tale politica, tramite il budget della Comunità, doveva trasferire risorse nette verso le regioni più arretrate. Questo budget poteva operare in due modi: direttamente (tramite gli aiuti regionali) o indirettamente (tramite le strutture economiche della politica di agricoltura e industriale). La politica regionale doveva espandersi gradualmente e in linea parallela con le politiche economiche e monetarie degli Stati membri. I fondi dovevano essere allocati in conformità a criteri oggettivi applicabili all'intera Comunità e non in base alle quote nazionali. All'espansione della politica regionale doveva corrispondere un ruolo maggiore della Commissione.

In questo clima il Consiglio chiedeva alla Commissione di esaminare i regolamenti entro gennaio del 1978. La Commissione presentava durante gli anni 1976-1978 una molteplicità di studi, comunicati stampa, statistiche regionali e vari rapporti.<sup>91</sup> Nel 1976 anche il Comitato economico e sociale pubblicava le sue opinioni<sup>92</sup> pertinenti alla politica regionale 1975-1977. Tra i vari stimoli che riguardavano le priorità, gli obiettivi e la distribuzione dei fondi spiccava anche il richiamo ad un decentramento verticale e orizzontale nel processo di pianificazione tramite il bilanciamento tra attori regionali, nazionali e comunitari. In questo contesto, il 3 giugno del 1977, la Commissione presentava le proposte e le linee guida dopo due anni di vita del fondo proponendo anche

---

<sup>89</sup> European Union, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76, p. 25.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Archive of European Integration, Regional policy, 1976-1979.

<sup>92</sup> Archive of European Integration, Regional Development problems of the Community during the period 1975/1977 and the establishment of a regional policy. Opinion of Economic and Social Committee.

emendamenti al FESR e al regolamento del Comitato di Politica Regionale. La Commissione iniziava le proposte tramite l'analisi economica e sociale della Comunità e sottolineava la necessità di una riforma<sup>93</sup> in quanto persistevano alcuni problemi: i risultati “deludenti” del mercato comune nel correggere le divergenze tra le regioni ricche e quelle meno sviluppate e il persistere della crisi economica dal 1973 che si traduceva in un tasso di crescita molto lento. Quest'ultimo si riversava ulteriormente sulle regioni arretrate e, la persistenza di uno sbilanciamento, metteva a rischio lo stesso mercato comune.

IL 17 giugno la Commissione presentava il Rapporto annuale per il FESR riferente all'anno 1976. Il quadro non era molto confortante. Le regioni arretrate mostravano scarsi segni di miglioramento, il *trend* economico del Mezzogiorno, l'Irlanda e le regioni meno sviluppate dell'Inghilterra non avevano di fatto alterato lo sbilanciamento già esistente nella Comunità. Le stesse regioni presentavano, inoltre, alti tassi di inflazione, crescita della disoccupazione e incertezza per il futuro.

Il Consiglio, basandosi sulle proposte della Commissione, approvava il Regolamento 214/79.<sup>94</sup> Qualche mese più tardi furono adottate le nuove linee guida relative al FESR, tuttavia si parla di una “correzione” di tipo sperimentale<sup>95</sup> piuttosto che di una vera e propria “riforma”. A questo punto è importante porre l'accento su alcuni aspetti politici e finanziari. Si osservava un incremento annuale del 50% del FESR assicurato per l'anno successivo anche se sul totale del budget c'era un incremento solo al 7%. Fu concessa la possibilità al Fondo di partecipare al finanziamento di azioni comunitarie che differivano totalmente o parzialmente dalle aree designate dagli SM.<sup>96</sup> Furono incrementate le quote nazionali ed è stato introdotto un controllo standardizzato dell'implementazione a livello degli Stati effettuato dalla Commissione. Si nota anche l'introduzione di un sistema “fuori quota” pari al 5% del FESR. La gestione del sistema fu affidata alla Commissione. Alcune procedure amministrative e di pagamento venivano semplificate. Infine, il FESR evolveva da un meccanismo di “compensazione” ad uno strumento che si riferiva alla cosiddetta “azione comunitaria” (Art. 2 Regolamento CEE 214/79). Di fatto, in base all'art. 6 del suddetto regolamento (relativo ai programmi di sviluppo regionale) gli SM dovevano informare la Commissione per ogni cambio di programma e presentare ogni anno un

---

<sup>93</sup> Archive of European Integration, Guidelines for Community regional policy. Bulletin of the European Communities, Supplement 2/77 della Commissione.

<sup>94</sup> Regolamento CEE 214/79 in Archive of European Integration.

<sup>95</sup> A. Scavo, 2006, *op. cit.*

<sup>96</sup> Regolamento (CEE) 214/79 del Consiglio del 6 febbraio 1979 che modifica il Regolamento (CEE) 724/75, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, pp. 1-7.

prospetto statistico che precisava per ciascuna regione e in confronto all'anno precedente quanto segue: i risultati, i mezzi finanziari utilizzati e l'utilizzo dei Fondi.<sup>97</sup>

Il quadro nel complesso presentava un ridimensionamento della politica regionale a favore della Commissione. Tre sono in questo periodo i punti salienti: (1) un impatto consistente nella decisione sull'agenda; (2) un incremento del ruolo della Commissione riguardante i meccanismi di controllo e al relativo potere di azione comunitaria e (3) un ruolo strategico anche in merito al potere di preparazione di rapporti periodici relativi alla situazione economica e sociale per le regioni della Comunità e presentazione delle linee guida e delle priorità. Tuttavia gli SM, muniti del "potere" di unanimità, influenzarono in maniera evidente ogni cambiamento proposto dalla Commissione. L'allocazione al 5% del sistema "fuori quota", dal precedente 20% proposto dalla Commissione, rifletteva la "paura" di attribuire alla Commissione un'eccessiva fonte di potere. Il sistema della Commissione con i relativi indicatori regionali specifici nel determinare le allocazioni nazionali/regionali della sezione fuori-quota fu soppresso dagli Stati e l'approvazione di programmi individuali sarebbe stata soggetta all'unanimità piuttosto che alla maggioranza qualificata. In sintesi il *trade-off* tra Commissione e SM può essere interpretato come un esempio a favore dello schema interpretativo intergovernativo e della logica molto compensatoria e redistributiva sulla quale si fondava il meccanismo della politica regionale.

### **2.1.3 La riforma del 1984**

Nel 1984 seguiva un'ulteriore riforma<sup>98</sup>. La Commissione nel 1981 presentava le proposte e le linee-guida su richiesta del Consiglio in conformità ad un rapporto periodico sulle divergenze tra le varie regioni europee. Il Parlamento e il Comitato economico e sociale esprimevano le loro opinioni e l'*iter* passava nelle mani del Consiglio. Le discussioni più "bollenti" in sede del Consiglio riguardavano il budget, aggravate dalla posizione dell'Inghilterra che contemplava un contributo eccessivo legato alla PAC.

Questo conflitto e le discussioni riguardanti la politica agricola, spingevano il Consiglio a rivedere la politica di finanziamento della Comunità. Dopo proposte e linee-

---

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Regolamento CEE 1787/84 del 19 giugno.

guida presentate dalla Commissione pertinente alla PAC, il Consiglio invitava la stessa nel 1983 al Consiglio Europeo a Stoccarda, per la preparazione di una proposta di riforma per i Fondi strutturali. Il rapporto della Commissione prevedeva un secondo pacchetto di emendamenti e proposte presentate a novembre del 1983.<sup>99</sup> Tra le proposte spiccava lo stimolo per l'abolizione della distinzione tra il sistema di quota e fuori-quota e il passaggio da finanziamenti di progetti a finanziamenti di programmi.<sup>100</sup> È importante tenere in considerazione il contesto nel quale la Commissione operava. A settembre del 1984 la Commissione presentava il nono Rapporto sulla politica regionale relativo all'anno 1983.<sup>101</sup> Si notava che il numero di progetti relativo all'anno 1993 cresceva di 400 in rapporto all'anno precedente, per un totale di 3700 progetti.<sup>102</sup> La concentrazione persisteva in cinque Stati principali (Italia, Gran Bretagna, Francia, Grecia, Irlanda) che ottenevano un'assistenza riguardante il 95% del FESR.<sup>103</sup> Il principale beneficiario, come nel periodo precedente, era l'Italia.<sup>104</sup>

Il Rapporto pubblicato dalla Commissione metteva in risalto alcuni punti di forza del FESR: una maggiore concentrazione geografica (n.a. relativamente ai cinque paesi percipienti netti di fondi, cresceva così dell' 1.5% relativo all'anno 1983); la diversificazione dei progetti; (n.a. anche se gli SM danno priorità ai progetti maggiori, assumono importanza anche i progetti più piccoli. I progetti maggiori, registrano una diminuzione del 7,3% relativo all'anno 1983; il 90% dei fondi vanno a progetti relativi all'infrastruttura, aumentando così di due punti percentuali rispetto all'anno precedente). Sulla base di queste precisazioni si osservava, in termini di allocazione del FESR nel budget della Comunità dal 1975-1983, una tendenza di aumento (Tabella n.1). Infatti, nel 1983 l'allocazione del Fondo sorpassava per la prima volta i 2000 milioni di ECU.<sup>105</sup> Nel 1984 l'allocazione del FESR raggiunse i 2140 milioni di ECU.

Tabella n.1 *Evoluzione delle allocazioni del budget comunitario per il FESR (1975-1984)*

---

<sup>99</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, 2013, *op. cit.*

<sup>100</sup> La Commissione proponeva un passaggio graduale da progetti individuali a programmi pluriennali. Questo comportava che le operazioni del Fondo dovevano essere più consistenti con gli obiettivi dei programmi di sviluppo e le altre politiche intraprese dalla Comunità. La Commissione proponeva che dopo quattro anni dall'entrata in vigore del nuovo regolamento, almeno il 40% del Fondo doveva essere devoluto al finanziamento di Programmi Comunitari e Programmi Comunitari di interesse nazionale. Il cambiamento da progetti in programmi permetteva una maggiore selezione e concentrazione degli obiettivi, in risposta alle priorità e alle politiche Comunitarie.

<sup>101</sup> Archive of European integration, Commission of the European Communities, Ninth Report from the Commission to the Council, COM (84) 552 Final, 27 September 1984.

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Con rispettivamente 819 mil. di ECU, rappresentando così il 39%, seguita dall'UK con 458 mil. di ECU (22%) e la Grecia con 355 mil. di ECU (17%).

<sup>105</sup> Dei quali si osservava che 100 milioni erano destinati alle misure specifiche comunitarie.

Anno	Valore totale (Mil. di ECU)	Incremento annuale rispetto al periodo precedente (%)	Percentuale nel budget della Comunità
1975	257.6	-	4.8
1976	394.3	53.1	5.6
1977	378.5	- 4.0	4.9
1978	581.0	53.5	4.6
1979	945.0	62.7	6.1
1980	1 165.0	23.3	6.7
1981	1 540.0	32.2	7.3
1982	1 759.5	14.3	7.6
1983	2 010.0	14.2	8.7
1984*	2 140.0	6.5	7.3

Fonte: Commissione Europea, Nono rapporto annuale, 1984, p. 2.

Le varie proposte della Commissione spianavano la strada al Consiglio all'eventuale adozione di un regolamento nel 14 giugno 1984, ponendo fine a quasi tre anni di negoziati e conflitti. I più importanti cambiamenti<sup>106</sup> potevano essere collegati ad un maggiore coordinamento (n.a. infatti, nei primi due articoli, il regolamento richiamava il coordinamento delle politiche comunitarie tra di loro). Le linee-guida e le priorità della politica regionale dovevano a loro volta coordinarsi con politiche regionali nazionali. Bisogna inoltre menzionare in quegli anni, una visibilità aumentata della Commissione (n.a. la Commissione che è inoltre responsabile del coordinamento del sistema generale di aiuti, poteva avvalersi di determinati strumenti per raggiungere il punto uno, come sopra specificato. Tra questi strumenti, possiamo così elencare: la presentazione di rapporti periodici sulla situazione socio-economica delle regioni; programmi di sviluppo regionali e il rapporto sulle loro implementazioni; analisi della Commissione sull'impatto regionale delle politiche economiche e settoriali; operazioni del FESR e degli altri strumenti comunitari). Ricordiamo anche la sostituzione del sistema di "fuori-quota" dal cosiddetto sistema delle "forcelle" (n.a. i finanziamenti a favore di uno Stato venivano aumentati fino a un certo limite massimo di tre anni, in una misura definita su criteri e priorità dalla Commissione).<sup>107</sup> Gli obiettivi condivisi (n.a. gli obiettivi principali del FESR) venivano riformulati; si esprimeva la volontà e il bisogno di investire nello sviluppo e nella correzione strutturale delle regioni arretrate relative alle regioni industriali; da notare la scomparsa del riferimento alla preponderanza agricola.<sup>108</sup> Non possiamo non nominare l'aumento della percentuale totale da destinare ai programmi (fino al 20% del budget). Ricordiamo anche la nascita delle cosiddette Iniziative comunitarie (n.a. interventi che la

<sup>106</sup> Regolamento CEE 1787/84 del 19 giugno.

\* Dati relativi al decimo rapporto annuale della Commissione.

<sup>107</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2013, *op. cit.*

<sup>108</sup> *Ibidem.*

Commissione proponeva agli SM per risolvere problemi del territorio dell'Unione. Erano interventi di rilevante importanza per la Comunità e avevano durata pluriennale). Infine, si osservava un margine di flessibilità per la Commissione nel promuovere obiettivi comunitari (n.a. maggiore influenza nella selezione delle applicazioni del FESR).

In conformità con questi cambiamenti, il FESR finanziava quattro tipi di programmi:

- a) Programmi comunitari (misure che servivano a realizzare gli obiettivi della Comunità)<sup>109</sup>
- b) Programmi nazionali di interesse comunitario<sup>110</sup>
- c) Programmi di progetti d'investimento e studio<sup>111</sup>
- d) Programmi Integrati Mediterranei<sup>112</sup>

La Commissione decideva quali misure erano eleggibili per l'assistenza del FESR secondo determinati criteri.<sup>113</sup>

In un quadro inter-istituzionale, un accordo fu raggiunto tra Commissione, Consiglio e Parlamento su determinati punti (l'interazione della Commissione con le autorità locali e regionali, dare priorità all'eliminazione delle disparità regionali, il bisogno di scambiare annualmente pareri sull'implementazione delle riforme).

Come dimostrava anche il Decimo Rapporto della Commissione sul FESR<sup>114</sup> la concentrazione territoriale del fondo nel 1984 rimaneva invariata. Il Fondo si concentrava in cinque principali paesi: Italia (34.7%), Francia (11.5%), UK (26.7%), Irlanda (6.9%), Grecia (11.3%). La Grecia, l'Italia e la Francia tuttavia vedevano diminuita, seppur di

---

<sup>109</sup> Le linee guida dei suddetti programmi vengono adottati dal Consiglio, il quale decide anche i criteri di selezione delle regioni. I programmi vengono disegnati dalla Commissione in collaborazione con le autorità rilevanti degli SM. In alcuni casi, esse comprendono anche regioni non coperte dagli aiuti statali di regimi regionali.

<sup>110</sup> La loro preparazione si basa sull'iniziativa degli SM con la cooperazione delle autorità spettanti. La Commissione decide l'eventuale assistenza del programma. Per essere classificati come programmi di interesse comunitario, i programmi devono contribuire alla realizzazione degli obiettivi comunitari. Essi saranno selezionati in base a determinati criteri quali: il miglioramento della produttività, la promozione del potenziale di sviluppo locale e regionale, l'accelerazione dello sviluppo dell'infrastruttura, etc.

<sup>111</sup> I programmi Comunitari di iniziativa della Commissione richiedevano il voto di 2/3 del Consiglio invece che l'unanimità. I programmi Nazionali invece sono di iniziativa Statale. L'ERDF continuerà a finanziare inoltre, due tipi di progetti individuali: infrastruttura e industriale.

<sup>112</sup> Chiamati a concorrere tutti e tre i fondi come un metodo percepito da molti di "compenso" per l'allargamento di Spagna e Portogallo.

<sup>113</sup> La severità relativa dello squilibrio economico nelle aree dove le misure dovevano essere adottate; il contributo delle misure nel perseguimento delle priorità comunitarie; il contributo delle misure nello sviluppo delle regioni interessate e l'eventuale effetto (diretto e non) nell'occupazione e potenziale delle regioni interessate; consistenza con i programmi di sviluppo regionali; l'uso integrativo del FESR e degli altri strumenti finanziari nel raggiungere obiettivi strutturali.

<sup>114</sup> Archives of European integration, European Regional Development Fund, Tenth annual Report, COM (85) 516, 4 October 1985.

poco, la loro allocazione, al contrario l’Inghilterra e l’Irlanda registravano una crescita. I Paesi Bassi, la Germania e il Belgio registravano una crescita con riferimento all’anno 1983. Dal rapporto emergeva anche che l’85% degli aiuti andava all’infrastruttura, una diminuzione del 4% relativo all’anno 1983.<sup>115</sup>

Durante questi anni possiamo osservare l’evoluzione della politica regionale, da una mera politica “redistributiva” e di *juste retour* basata principalmente sugli interessi degli SM, a una politica “genuina” di aiuti alle regioni svantaggiate basandosi anche su una logica di solidarietà. In questa prima fase, non si poteva non notare un’impronta intergovernativa relativa alle fasi di definizione delle quote per obiettivo, Stato membro e alla questione del budget. Per quanto riguarda la seconda dimensione, cioè l’implementazione dei regolamenti, durante queste fasi la Commissione assumeva, soprattutto nel 1984, un ruolo più importante relativo all’individuazione delle aree ammissibili, programmazione di interventi e un ruolo maggiore, anche se limitato, di monitoraggio e valutazione. Non si esclude però l’influenza degli Stati in tutte queste fasi con ampi poteri soprattutto con riferimento alla fase iniziale della politica regionale. Come vedremo più avanti, questo quadro iniziale non rimaneva invariato ma ci sarà di aiuto per capire l’evoluzione della *governance* in quanto stabilisce un punto di inizio nell’analisi dell’evoluzione dei rapporti tra gli attori e tra i vari livelli.

## **2.2 La Riforma del 1988 e la “rivincita” della Commissione**

Ciò che rende la riforma del 1988<sup>116</sup> “particolare” rispetto a qualsiasi altra riforma del passato o a quelle delle successive programmazioni europee, è legato non solo ad un cambiamento nel funzionamento, nella legittimità, nel budget e in vari aspetti della politica regionale ma segna anche un momento di ridimensionamento di potere tra i vari attori

---

<sup>115</sup> Otto delle regioni beneficiari assorbivano la metà degli aiuti. La Campania era in cima alla lista con 290 milioni, anche se durante gli anni presentava un costante declino (16% in 1982, 13.5% in 1983 e 12.5% in 1984). La lista delle dieci regioni più assistite cambiava. Due regioni inglesi si aggiungevano alla lista nel 1984 (Yorkshire/North), mentre due regioni italiane ricipienti di fondi in precedenza (Basilicata e Puglia) si ritrovarono fuori nel 1984.

<sup>116</sup> Regolamento CEE 2052/88– GUCE L185/9 del 15 luglio – relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia ed al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti; Regolamenti CEE 4253/88, 4524/88, 4255/88, 4256/88 – GUCE L374 del 31 dicembre – recanti disposizioni di applicazione.

presenti sulla scena europea. La firma dell'Atto Unico Europeo (AUE) nel 1986<sup>117</sup> e la sua entrata in vigore nel 1987 dava vita ad una vera e propria politica strutturale e poneva le basi per una vera riforma dei Fondi nel 1988. Come in precedenza, alcuni fattori determinati spingevano in questa direzione: l'entrata nella Comunità della Grecia (1981), della Spagna e del Portogallo nel 1986 (si aggiungeva un'influenza dei nuovi Stati membri che alternavano il meccanismo esistente) l'inefficienza della politica di coesione<sup>118</sup> e infine il completamento del mercato interno previsto per il 1992 che avrebbe aggiunto altre disparità nelle regioni d'Europa.<sup>119</sup>

Grazie alla "legittimazione" della politica di coesione nell'AUE, si introduceva il titolo di "Coesione Economica e Sociale". Esso menzionava l'impegno a favore di uno "sviluppo armonioso" e la riduzione delle disparità tra le varie regioni, soprattutto tra quelle più arretrate (art.130a). Tramite gli strumenti di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, l'implementazione delle politiche comuni e di mercato interno, i Fondi strutturali, la BEI e gli altri strumenti finanziari già esistenti (art. 130b), si costituiva durante questa fase, una base legale per il FESR (art.130c). L'articolo 130A citava così una maggiore coesione economica e sociale come un dovere per la Comunità. Gli SM dovevano orientare le loro economie verso tale obiettivo e il dovere della Comunità era di offrire supporto specificamente tramite i Fondi strutturali, la BEI e gli altri strumenti finanziari. Il principale obiettivo della coesione era quello di ridurre le disparità nelle regioni e assistere il progresso di quelle più arretrate.<sup>120</sup>

Si prevedeva una successiva adozione da parte del Consiglio (su proposta della Commissione) di una legislazione pertinente a ciascun Fondo e si introduceva la procedura di cooperazione con il Parlamento (Art 130d). Il presidente Jacques Delors coglieva al volo quest'opportunità, volendo inoltre rovesciare il *trend* di collegare i fondi ad un mero meccanismo redistributivo.<sup>121</sup> Il Pacchetto-Delors<sup>122</sup> presentato il 15 febbraio del 1987 incorporava importanti cambiamenti che segneranno il futuro della politica regionale anche negli anni a venire. Il 25 giugno del 1988 si approvavano le prospettive finanziarie

---

<sup>117</sup> Commission of the European Communities (1987), Commission Communication, The Single Act: a New Frontier for Europe, COM (87) 100 Final, Brussels.

<sup>118</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2013, *op. cit.*

<sup>119</sup> Ibidem.

<sup>120</sup> Commission of the European Communities, Annual report on the implementation of the reform of the Structural Funds 1989 in Archive of European Integration.

<sup>121</sup> Programme of the Commission for 1985, Bulletin of the European Communities, Supplement 4/85, at point 15.

<sup>122</sup> Address by Jacques Delors to the European Parliament on 15<sup>th</sup> February 1987, Bulletin of the European Communities Supplement 1/87; Portare l'Atto Unico al successo: Una nuova frontiera per l'Europa, COM (87) 100 Final.

quinquennali per il periodo 1988-1992. Possiamo sintetizzare così i principali cambiamenti: aumento dei pagamenti annui da 6,4 miliardi del 1988 a 20,5 miliardi del 1993 (31% del bilancio comunitario); definizione di cinque obiettivi primari<sup>123</sup> e trasformazione delle modalità di gestione dei fondi<sup>124</sup>; aumento delle risorse per i vari obiettivi e concentrazione dei fondi nelle regioni meno sviluppate e, infine, l'assistenza focalizzata in programmi al posto di progetti.

Come in precedenza, le discussioni concernenti e le proposte della Commissione in sede di Consiglio, relativamente legate a questioni di budget, furono difficili. Un accordo fu raggiunto solo nel 1988 che approvava il raddoppio dei Fondi, però entro il 1993. La Commissione presentava in un secondo momento una revisione delle precedenti proposte, incorporando anche emendamenti proposti dal Parlamento e cinque rispettivi regolamenti dei Fondi strutturali venivano approvati alla metà del 1988.

Possiamo osservare quanto segue: la *concentrazione* in cinque obiettivi principali (tre dei quali erano strettamente legati a un criterio di selezione comunitario)<sup>125</sup>; l'estensione della *partnership* in tutte le fasi tra la Commissione, Stati membri e autorità regionali e locali; la *programmazione* tramite elaborazione di programmi pluriennali e, infine, l'*addizionalità* (i Fondi comunitari non sostituivano quelli degli Stati).

Vari autori associano questa fase al momento di massima espansione della teoria di *governance multilivello*<sup>126</sup> dove vari attori, sovranazionali, statali, locali e regionali sono collegati tra loro e operano in una rete complessa di rapporti. Come nelle precedenti fasi dell'evoluzione della politica di coesione, non si può tralasciare quello spirito intergovernativo che ha la sua influenza nell'*agenda-setting*, pur affermando alla Commissione la conservazione della "monopolizzazione" di tale fase.

Possiamo suddividere la riforma del 1988 in quattro fasi<sup>127</sup> che ci mostrano anche il rapporto tra queste fasi e il livello di decentramento presente:

---

<sup>123</sup> Ob.1 : promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo; Ob.2: riconvertire le regioni gravemente colpite da declino industriale; Ob.3: lottare contro la disoccupazione di lunga durata; Ob.4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani; Ob.5: a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie, b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

<sup>124</sup> Inforegio Panorama, No.26, Maggio, 2008.

<sup>125</sup> Ob.1 i criteri di eleggibilità per le regioni con Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria; Ob.2 per le zone di declino industriale, tre criteri: disoccupazione, la percentuale di occupazione industriale e diminuzione dell'occupazione relativa alla media comunitaria; Ob.5b zone rurali, criteri di designazione di sviluppo socio-economici, occupazione relativa all'agricoltura e reddito.

<sup>126</sup> F. Vandamme, *The reform of the EEC structural funds: hopes and limitations*, International Labour Review, Vol. 129, 1990.

<sup>127</sup> Commission of the European Communities, Annual report on the implementation of the reform of the Structural Funds 1989 in Archive of European Integration.

- *Fase 1: Preparazione di Piani di sviluppo dalle autorità nazionali*<sup>128</sup> (*Piani regionali e nazionali*)<sup>129</sup> *in collaborazione con quelle regionali e locali*

- *Fase 2: Priorità determinate nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)*

Il QCS fu adottato dalla Commissione in cooperazione con gli SM con una decisione formale e dopo aver consultato il comitato competente. Il QCS conteneva: a) una dichiarazione delle azioni prioritarie che si intendeva perseguire; b) le linee della forma di assistenza e, in caso di approvazione, con riguardo al principio di forme di assistenza multiregionali, la ripartizione geografica dei NUTS II per l'obiettivo 1 e NUTS III per l'obiettivo 2 e 5b, c) un piano finanziario indicativo, specificando le allocazioni finanziarie per le diverse forme di assistenza, la loro durata, includendo tutti i tipi di fondi richiesti; d) l'informazione relativa all'assistenza tecnica necessaria per la preparazione, l'implementazione e l'adozione delle misure richieste e) l'indicazione delle procedure di implementazione nel QCS, specificamente relative al monitoraggio e più in generale, particolari legati all'organizzazione della partnership.

Infine, fu stabilito un tempo massimo onde la Commissione poteva approvare i QCS (non più di sei mesi dopo aver ricevuto i rispettivi piani) e si richiamava una maggiore flessibilità.

- *Fase 3: Implementazione*

Questa fase si differenziava in: a) risposte comunitarie ai Piani regionali per gli obiettivi 1, 2 e 5b che includevano l'implementazione tramite i Programmi Operativi, applicazioni individuali per progetti di larga scala, sovvenzioni globali e schemi di aiuto nazionali; b) risposte comunitarie a piani nazionali settoriali per gli obiettivi 3 e 4 e implementazione tramite programmi operativi, sovvenzioni globali, misure innovative.

*Fase 4: Il monitoraggio e la valutazione del QCS e delle misure di assistenza.*

Il raddoppio delle risorse focalizzava l'attenzione sulle attività di monitoraggio e valutazione, aumentando il ruolo degli SM. I due principi fondamentali erano quelli della trasparenza nell'amministrazione dei fondi e la *partnership*. Una quantità importante di informazioni serviva alla Commissione da parte degli SM, che tuttavia aumentava la sua dipendenza nei confronti di questi ultimi.

---

<sup>128</sup> I due piani, regionali e nazionali, dovevano essere conformi al Quadro di Sostegno Comunitario e presentavano la stessa struttura. Entrambi si dividevano in quattro parti: analisi economica e sociale della regione; strategie di sviluppo, metodi d'implementazione, finanziamenti regionali e nazionali; priorità di sviluppo da finanziare; stima totale della somma richiesta.

<sup>129</sup> Piani Regionali, adottati in collaborazione con la Commissione. Includevano l'Ob.1, 2 e 5(b).

I Piani Nazionali, includevano gli obiettivi 3 e 4 e venivano adottati a loro volta in collaborazione con la Commissione.

Alcuni punti durante questa riforma spingono a pensare ad un ridimensionamento del potere a favore della Commissione. La riforma del 1988 ampliava la posizione della Commissione nella selezione delle aree eleggibili per i Fondi.<sup>130</sup> I principali beneficiari erano comunque Stati “poveri”: Spagna (14,2 miliardi di ECU), Italia (11,4 miliardi di ECU), Portogallo (9,2 miliardi di ECU), Grecia (8,2 miliardi di ECU)<sup>131</sup>. Si osservava uno spostamento del criterio della selezione ed eleggibilità delle aree da criteri definiti dagli SM a criteri comunitari. La Commissione proponeva sedici iniziative comunitarie incentrate su specifiche problematiche regionali o settoriali.<sup>132</sup> Si introduceva il principio della programmazione, incluso uno spostamento delle risorse da progetti individuali degli SM a programmi pluriennali che concentrava gli interventi su obiettivi a lungo termine in linea con gli obiettivi della Comunità e le priorità approvate dalla Commissione. Possiamo inoltre osservare un potere maggiore della Commissione nell’approvazione dei QCS e i Programmi Operativi (PO).<sup>133</sup> Infine, nella politica di coesione, si identificava uno spostamento della logica centrista, ampliando il raggio alla periferia.

Con riferimento al decentramento, l’anno 1988 segnava anche la prima apparizione delle regioni nell’architettura istituzionale comunitaria.<sup>134</sup> La Commissione, appoggiata dal PE, incoraggiava la creazione del Consiglio Consultivo delle Autorità Regionali e Locali. Questo, operava come un organo comunitario sussidiario. Esso era composto da 42 membri nominati dalla Commissione su designazione congiunta dell’Assemblea delle Regioni d’Europa (ARE), della IULA (International Union of Local Authorities) e del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa (CCRE). La sua competenza consisteva nel dare opinioni, avanzare idee e suggerimenti relativi alla politica regionale e ad altre politiche comuni che interessano le regioni.

---

<sup>130</sup> Relativi all’Ob.1; Ob.2 e Ob.5b secondo la selezione in base al criterio comunitario, coprendo così 43% della popolazione della Comunità. (Bachtler, Mendez).

<sup>131</sup> Inforegio Panorama, No. 26, Maggio, 2008.

<sup>132</sup> 1,1 miliardi di ECU, l’Iniziativa Interreg sostiene la cooperazione transfrontaliera tra regioni limitrofe, mentre Euroform, Now e Horizon (764 milioni di ECU) prevedono aiuti in materia di formazione professionale e creazione di nuovi posti di lavoro. Leader (455 milioni di ECU) finanzia lo sviluppo rurale e locale, mentre altre iniziative promuovono la riqualificazione delle aree industriali (Resider, Rechar, Retex, Renaval e Konver, per un bilancio complessivo di 1,1 miliardi di ECU), l’integrazione delle regioni ultraperiferiche (Regis; 181 milioni di ECU) o tematiche quali la tutela ambientale, l’energia, le tecnologie dell’informazione e la ricerca (Envireg, Regen, Prisma, Telematique e Stride, con una dotazione totale di 1,6 miliardi di ECU).

<sup>133</sup> Inforegio Panorama, No. 26, Maggio 2008, p. 12.

<sup>134</sup> M. Mascia, 1996, *op. cit.*

Nel 1990, la Commissione presentava il rapporto annuale della politica regionale relativa all'anno 1988.<sup>135</sup> Il 93% dell'assistenza per i progetti andava all'infrastruttura, il 32% a progetti legati all'industria. Durante quattordici anni di attività del Fondo, la concentrazione geografica rimaneva principalmente uguale ma con capacità ad aprirsi anche verso nuovi paesi membri. Circa il 93% degli aiuti in questo periodo erano concentrati in sette SM.<sup>136</sup> Dalla riforma del 1988 si rafforzava il ruolo leader della Commissione per l'*agenda-setting*<sup>137</sup> ma anche una maggiore influenza nel processo di determinazione dei regolamenti, nel monitoraggio e nel controllo, nonché del monopolio dell'informazione che tuttavia, però, gli SM detenevano con scarse possibilità da parte della Commissione di verificarne l'attendibilità.

---

<sup>135</sup> Archive of European Integration, European Regional Development Fund, Fourteenth annual report, Commission of the European Communities COM (90) 130 Final, Brussels 10 May 1990.

<sup>136</sup> I principali beneficiari rimanevano l'Italia e UK, seguiti da Francia, Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo. Tuttavia, questa classifica cambiava se si calcolava l'assistenza per capita, invece che quella lorda, salendo così la Grecia al primo posto, seguita dall'Italia e dalla Gran Bretagna. Tuttavia, con l'entrata di Grecia, Spagna e Portogallo, l'assistenza era focalizzata principalmente in questi nuovi stati.

<sup>137</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2013, *op. cit.*

Tabella n. 3 *L'evoluzione delle competenze in materia di monitoraggio e valutazione*<sup>138</sup>

1975-1978	1979-1983	1984-1987	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
-Attività svolta dal Comitato di Politica Regionale Composto da membri della Commissione e SM	-Attività svolta dal Comitato di Politica Regionale.  -La Commissione presenta rapporti periodici	-Attività svolta dal Comitato di Politica Regionale  -Viene istituito il Comitato di Monitoraggio negli SM/Regioni  -Rapporti periodici della Commissione	-Indicatori finanziari e fisici dei PO  -Comitato di Monitoraggio Sm/regioni.  -Rapporti annuali e finali  -Ex-ante e ex-post valutazione. COM	-Indicatori finanziari e fisici dei PO  -Comitato di Monitoraggio  -Rapporti annuali e finali.  -Valutazione Ex-ante(SM); medio termine(SM),e ex-post(COM)	-Maggiore dettaglio degli indicatori e delle aree di intervento.  -Comitato di Monitoraggio.  -Più dettagliati rapporti annuali e finali.  -Ex-ante, medio termine facoltativi (SM) Ex-post (COM)  -Premio di performance	-Target di indicatori solo livello prioritari  -Comitato di Monitoraggio  -Rapporti di progresso annuale dettagliato solo sui livelli prioritari e rapporti finali  -Rapporto strategico al Consiglio nel 2009 e nel 2011  -Ex-ante (SM) facoltativo, ex-post (COM)  -Riserva di performance e contingenza

Fonte: Manzella, G. P., Mendez, C, the turning points of EU cohesion policy, p.27.

Con riferimento al percorso dell'evoluzione delle competenze in materia di monitoraggio e valutazione, possiamo giungere alle conclusioni esposte nella Tabella n. 3. Secondo noi emerge in maniera chiara l'espansione delle competenze relative al monitoraggio e alla valutazione dal 1975 al 2013. Nel 1975, l'attività era svolta dal Comitato di Politica Regionale. Durante i primi anni di vita della politica regionale, il ruolo della Commissione era limitato alla presentazione di rapporti periodici e annuali. Le principali funzioni in materia di monitoraggio e valutazione implicavano il Comitato di Monitoraggio. Dal 1989 la Commissione svolgeva controlli *ex ante* ed *ex post*, basati tuttavia sui dati forniti dagli SM. Spiccava negli anni 2000 una maggiore rigidità in materia di monitoraggio e valutazione e si aggiungeva un premio di *performance*, oltre che controlli di medio-termine che si svolgevano a livello di SM. Il ruolo della Commissione, come si evince chiaramente dalla tabella, passa da un ruolo di tipo operativo nei primi anni (1975-1988), ad un ruolo orientato più verso il monitoraggio della politica di coesione (1988-2014).

### **2.3 La politica di coesione e il trade-off tra governi e Commissione: le riforme del 1993 e del 1999**

Una successiva riforma dei Fondi strutturali nel 1993<sup>139</sup> fu introdotta parallelamente alla firma del Trattato di Maastricht nel 1992 (Trattato sull'Unione Europea) entrato in vigore nel 1993 che comportava importanti modifiche istituzionali, tra le quali l'unione monetaria da completarsi entro il 1999, la creazione di un sistema di tre pilastri, l'estensione della maggioranza qualificata e l'introduzione della procedura di co-decisione del Parlamento. Ciò che merita richiamare all'attenzione durante la firma del Trattato di Maastricht, alla realizzazione del mercato unico e dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), è l'instaurazione (con l'articolo 198 del Trattato sull'Unione Europea) del Comitato delle Regioni.<sup>140</sup> Inizia così una fase che fa convergere un regionalismo di tipo *top-down* e un successivo regionalismo di tipo *bottom-up* che altera il numero degli attori coinvolti nel processo legislativo di riforma dei Fondi strutturali. Tuttavia, la funzione del Comitato

---

<sup>139</sup> Regolamento CEE 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 – GUCE L193 del 31 luglio 1993 – che modifica il Regolamento CEE 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti; Regolamenti CEE 2080/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93 – GUCE L193 del 31 luglio 1993 – recanti disposizioni di applicazione.

<sup>140</sup> M. Mascia, 1996, *op. cit.*

delle Regioni<sup>141</sup> era principalmente quella di emettere pareri destinati al Consiglio e alla Commissione e di formulare pareri qualora riteneva che in causa ci fossero interessi regionali specifici. La Commissione presentava le sue proposte nel 1992<sup>142</sup> seguite da un documento strategico di medio-termine relativo alla revisione dei Fondi. Tutto questo, mosso anche dal “deludente” risultato del coordinamento delle economie tra gli SM che portava la Commissione a focalizzarsi sull’obiettivo di perseguire la convergenza e la competitività della Comunità.<sup>143</sup>

Come si evinceva dalla presentazione delle proposte della Commissione, l’impegno di rafforzare la coesione economica e sociale, come contenuto nell’Atto Unico Europeo, era di natura diversa dall’impegno di completare il mercato unico entro il 31 dicembre 1992.<sup>144</sup> Tra i principali fattori responsabili di uno sviluppo ritardato delle regioni più arretrate c’erano: le condizioni di determinate infrastrutture e le opportunità lavorative per manodopera specializzata e istruita. Con la riforma del 1988 si erano intravisti alcuni risultati positivi, tra i quali il trasferimento di aiuti alle regioni meno sviluppate che hanno sortito come effetto un impatto economico positivo, la creazione di 500.000 posti di lavoro e l’aumento del GNP del 3% in alcuni Stati.<sup>145</sup>

L’intero pacchetto (noto come il Pacchetto Delors II) evidenziava i cambiamenti da adottare basati su tre anni di esperienza. Un successivo aumento nel budget per i Fondi strutturali veniva richiesto. Il punto più dolente come sempre riguardava il budget di riferimento.<sup>146</sup> Al Consiglio di Edimburgo del 1992 un compromesso fu raggiunto relativamente ad un incremento nel budget del 25,7% e la creazione del Fondo di coesione (FC) per co-cofinanziare progetti d’infrastruttura negli Stati con maggiori deficit strutturali (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo).

Dopo il Consiglio di Edimburgo, il Parlamento europeo e il Consiglio economico e sociale presentarono i loro pareri. Modifiche aggiuntive sono state fatte alla proposta della Commissione giungendo all’approvazione finale in occasione del Consiglio a luglio del 1993. Un successivo regolamento sul Fondo di coesione fu adottato il 24 maggio del 1994 e prevedeva una dotazione di 15,15 miliardi di ECU. Al Fondo furono ammessi paesi con un prodotto interno lordo inferiore al 90% della media comunitaria che però avrebbero

---

<sup>141</sup> P. John, *The Europeanization of Sub-national Governance*, Urban Studies, Vol. 37, Nr. 5-6, London, 2000, pp. 877-894.

<sup>142</sup> Commission of the European Communities (2000) From the Single Act to Maastricht and beyond: the means to match our ambitions, COM (92) 2000, final, Brussels.

<sup>143</sup> Ibidem.

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2013, *op. cit.*

<sup>146</sup> Ibidem.

dovuto predisporre un programma di convergenza, volto a soddisfare i criteri dell'UEM, conformemente a quanto stabilito nel TUE. I seguenti punti devono essere richiamati all'attenzione.

Il bilancio totale dei fondi strutturali e di coesione raggiungeva 168 miliardi di ECU, pari ad un terzo del bilancio dell'UE e allo 0,4 del PNL comunitario.<sup>147</sup>

Per quanto riguardava la designazione delle aree eleggibili, un potere maggiore fu trasferito agli Stati nel processo di selezione delle aree dell'Ob.2 e Ob.5b. Inoltre, era prevista l'introduzione nel 1995, dopo l'entrata di Svezia e Finlandia, di un Obiettivo 6<sup>148</sup> per le regioni con una bassa densità di popolazione.

Nel 1996, la Commissione presentava il primo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale<sup>149</sup> che, in base all'articolo 130b del Trattato sull'Unione Europea, doveva presentare ogni tre anni al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni.<sup>150</sup>

Nei punti concernenti la semplificazione delle procedure, le aree ammissibili e il decentramento, si notava un ridimensionamento dell'influenza a favore degli SM. Tuttavia, come Bachtler e Mendez<sup>151</sup> suggeriscono, non bisogna dare un peso eccessivo al "potere" degli Stati in quanto le regioni scelte da loro dovevano comunque essere attinenti ai criteri comunitari relativi alla disoccupazione e occupazione industriale. Inoltre, in seguito alla semplificazione della programmazione e al raggruppamento di tutti i testi in un unico documento, le Regioni trovavano un canale privilegiato di dialogo con la Commissione e ne derivava *de facto* un aumento del decentramento decisionale. In sintesi, il quadro che emergeva era quello di una *governance* multilivello<sup>152</sup> coerente con l'estensione ulteriore del bacino degli attori implicati nel processo, in questo caso anche ai *partner* economici e sociali (Tabella n. 4). Questo tipo di attori entra a far parte, anche se in misura

---

<sup>147</sup> I principali beneficiari erano: Spagna (42,4 miliardi di ECU), Germania (21,8 miliardi di ECU), Italia (21,7 miliardi di ECU), Portogallo (18,2 miliardi di ECU), Grecia (17,7 miliardi di ECU), Francia (14,9 miliardi di ECU).

<sup>148</sup> Obiettivo 6: sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni a bassissima densità di popolazione (a partire dal 1° gennaio 1995).

<sup>149</sup> Archive of European Integration, First Report on economic and social cohesion, European Commission, 1996.

<sup>150</sup> Nella sua analisi, la Commissione notava che l'Unione dei 15, durante questi anni rappresentava una crescita a una rata di 2%. Tuttavia, stati quali la Spagna, Portogallo, Irlanda e Lussemburgo mostravano una crescita più rapida. I quattro paesi più poveri (Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda) che percepivano anche il fondo di coesione, avevano un reddito medio per testa di 66% dell'Unione che rimane così invariato fino al 1986. Da questo momento, che coincide con l'entrata di Spagna e Portogallo, la crescita annuale di questi paesi mostrava un tasso di crescita medio dell'1%. Dal 1993 il PIL a testa dei quattro paesi raggiungeva il 74% della media europea. Una crescita di 8% in dieci anni.

<sup>151</sup> J. Bachtler, C. Mendez, *Who governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Refoms of the EU Structural Funds*, JCMS, Vol. 45, Nr.3, Glasgow, 2007, pp. 535-564.

<sup>152</sup> Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello, 2009.

relativamente blanda, nella fase della programmazione europea. Peter John poneva l'attenzione sull'importanza delle varie *lobbies* e del loro rapporto con la Commissione.<sup>153</sup> John affermava che non si poteva identificare con evidente concretezza come gli attori sub-nazionali influenzassero il processo di *decision making* dell'UE, bensì come gli attori coinvolti nel *decision making* (SM nel Consiglio) e gli attori che influenzavano l'agenda (Commissione) usassero gli attori sub-nazionali e le *lobbies* per legittimare le relative politiche.<sup>154</sup> In fin dei conti, i governi nazionali svolgevano e svolgono tuttora un ruolo centrale, lasciando ai vari attori sub-nazionali il mero potere di "seguire" l'agenda e non tanto quella di determinarla.

In linea di massima, la riforma del 1994, apportava minime modifiche a quella che è considerata la vera e propria riforma dei fondi strutturali (riforma del 1988) come vediamo dalla Tabella n. 4.

Tabella n. 4 *Cambiamenti e continuità tra la riforma del 1988 e quella del 1994*

	<b>Continuità 1988</b>	<b>Cambiamenti 1994-1999</b>
<b>Concentrazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimento di cinque obiettivi prioritari<sup>155</sup>.</li> <li>- Non cambiano le regole di eleggibilità per l'Ob.1.</li> <li>- Non cambiano le regole di eleggibilità e la concentrazione per l'Ob.2.</li> <li>- I tre criteri principali di eleggibilità dell'Ob.5b rimangono invariati in contenuto.</li> <li>- La maggioranza degli aiuti si concentra nelle regioni dell'Ob.1.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un nuovo Ob.3 (fusione degli obiettivi 3 e 4 in un unico obiettivo che non altera il contenuto). Un nuovo Ob.4 si aggiunge.</li> <li>- Nella nuova lista delle regioni eleggibili per l'Ob.1 si aggiungono nuove regioni e si includono 5 Lander Tedeschi.</li> <li>-La popolazione eleggibile per Ob.1 passa da 21,7% a 26,7%.</li> <li>- Le prime proposte sulle aree eleggibili per l'Ob.2 passano in mano agli SM</li> <li>- All'Ob.5b si aggiunge un criterio generale, più altri tre criteri,</li> </ul>

<sup>153</sup> P. John, 2000, *op. cit.*

<sup>153</sup> Regolamento CE 1260/1999.

<sup>154</sup> P. John, 2000, *op. cit.*

<sup>155</sup> Ricordiamo che solo nel 1995 viene introdotto un ulteriore Ob.6.

		<p>differenziando da soli tre criteri nel 1988.</p> <p>- Le regioni dell'Ob.1 ottengono 68% degli aiuti<sup>156</sup> in confronto al 80% del 1988.</p>
<b>Partnership</b>	<p>- Si mantiene il principio di collaborazione tra la Commissione e le rilevanti autorità nazionali, locali, regionali a tutte le fasi della programmazione.</p>	<p>-Il principio della partnership si estende inoltre alle “autorità competenti” e ai nuovi partner economici e sociali designati dagli SM.</p>
<b>Programmazione</b>	<p>- Per gli Ob.1, 4 e 5b viene mantenuta una procedura a tre fasi. Si mantengono in linea generale i Piani di Sviluppo, QCS e PO.</p> <p>- Lo scopo di ciascun fondo, rimane in linea di massima invariato, con minime modifiche.</p>	<p>-Da una programmazione di 5 anni (1988-1993), si passa a una programmazione di sei (1994-1999).</p> <p>-Per gli Ob.1, 4 e 5b si includono nuovi elementi nei piani di sviluppo<sup>157</sup>.</p> <p>-Semplificazione delle procedure tramite la possibilità per gli SM di presentare un unico documento di programmazione.</p> <p>- Lo scopo di ciascun fondo, soprattutto relativo al FESR e al FSE viene esteso e si allega più in specifico gli obiettivi da perseguire.</p>
<b>Addizionalità</b>		<p>- Il principio di addizionalità è quello che subisce un cambiamento maggiore, introducendo criteri specifici per il suo rispetto.</p> <p>-Ogni SM deve mantenere</p>

<sup>156</sup> Va specificato che nella riforma del 1994, nelle regioni eleggibili per l'Ob.1 si fa una distinzione tra due gruppi di stati: i stati che ottengono aiuti tramite il Fondo di Coesione ( Spagna, Irlanda, Grecia, Portogallo) e le altre regioni rimaste che rientrano nell'Ob1.

<sup>157</sup> Questi elementi sono: obiettivi specifici quantificati, la valutazione dell'impatto ambientale, una tabella generale indicativa composta dagli aiuti nazionali e comunitari corrispondenti a ciascuna priorità.

<b>Monitoraggio e valutazione</b>		<p>invariato relativo alla programmazione precedente, in tutto il territorio interessato, la sua spesa strutturale, prendendo in considerazione elementi vari (circostanze macro economiche, privatizzazioni etc.).</p> <p>-Gli SM devono presentare informazioni finanziarie necessarie per verificare tale principio quando presentano i piani di sviluppo o regolarmente durante l'implementazione degli QCS.</p>
	<p>-In linea di massima viene mantenuta la linea precedente e le tre fasi: valutazione a priori, monitoraggio (medio-termine), ex-post valutazione.</p> <p>-Si conferma il ruolo del Comitato di Monitoraggio.</p>	<p>-I tre strumenti vengono ulteriormente rafforzati e si fa una distinzione più marcata tra di loro.</p> <p>-La valutazione a priori e quella ex post devono operare in base al principio di efficienza dei costi, ovvero essere impiegati con il minor costo.</p> <p>- Gli SM devono includere nei piani di sviluppo per l'assistenza, obiettivi specifici quantificati per le operazioni proposte.</p> <p>-Il ruolo del Comitato di Monitoraggio verrà rafforzato ulteriormente, senza alterarne i costi.</p>

Fonte: Commissione Europea, riforma Fondi strutturali 1994-1999

Con riferimento agli altri attori coinvolti, si può osservare che in merito alla riforma del 1988, si registrava un marginale aumento del ruolo del PE. In base alle nuove regole, si prevedeva in capo al PE la spedizione della lista di regioni eleggibili per gli Ob.2 e 5b, i piani di sviluppo presentati dagli stati, i QCS e i testi relativi all'implementazione e monitoraggio. Inoltre, per ogni iniziativa comunitaria e prima dell'adozione di

quest'ultime, era necessario, previa notifica da parte del PE, come abbiamo detto in precedenza, che la Commissione, inoltre, doveva presentare informazione regolare riguardante l'implementazione dei fondi. Tuttavia, paragonato agli altri attori, possiamo osservare quanto limitato era il ruolo del PE, dell'ESC in tutte le fasi della politica di coesione.

### **2.3.1 La riforma del 1999: verso la ri-nazionalizzazione della politica di coesione**

La successiva riforma dei Fondi strutturali del 1999<sup>158</sup> ha segnato un ridimensionamento ulteriore dei poteri della diade Consiglio-Commissione.<sup>159</sup>

Ancora un'altra volta le discussioni riguardanti la riforma sono state avviate in parallelo con i negoziati dell'allargamento. Questi elementi si riflettevano nell'introduzione di un nuovo titolo sull'occupazione nel Trattato di Amsterdam (1997)<sup>160</sup> e nella forte pressione fiscale in vista dell'introduzione dell'Euro. Più che in ogni altra riforma della politica di coesione, in questa fase, la maggior parte della letteratura concorda con la tesi di "ri-nazionalizzazione" dei fondi strutturali.<sup>161</sup> Questa tesi prende in considerazione il ridimensionamento del potere tra Consiglio e Commissione, a favore del Consiglio e dei governi nazionali degli SM, a discapito della Commissione. Come Bachtler e Mendez affermano, la ri-nazionalizzazione apparve chiara nella designazione delle aree eleggibili, dove la percentuale della popolazione eleggibile per i fondi scendeva dal 53% al 41%. La tesi trovava conferma anche alla luce del potere del Consiglio verso un maggiore controllo nella designazione delle aree coperte dall'Ob.2. Gli stessi autori, inoltre, mettevano l'accento anche sul limite della Commissione nel determinare le allocazioni finanziarie.

Come nel caso delle precedenti riforme, anche questa<sup>162</sup> coincideva con la fase finale del completamento del mercato unico e l'adozione del Primo rapporto sulla coesione da parte della Commissione nel 1996. I messaggi più importanti del Rapporto della Commissione sono stati trasmessi alla Conferenza sul Primo forum sulla coesione ad aprile del 1997. Si prefigurava un ruolo maggiore della Commissione, una maggiore

---

<sup>158</sup> Regolamento CE 1260/1999.

<sup>159</sup> J. B. Sutcliffe, *The 1999 Reform of the Structural Funds Regulation: multi level governance or rationalization?*, Journal of European Public Policy, Vol. 7, 2011, pp. 290-310.

<sup>160</sup> Trattato di Amsterdam, Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità Europee, 1997.

<sup>161</sup> J. Bachtler, C. Mendez, 2007, *op. cit.*

<sup>162</sup> Regolamento CE 1260/1999.

concentrazione degli obiettivi rispettando i principi di sussidiarietà, efficienza ed efficacia, una riduzione della copertura geografica associata a un ruolo maggiore degli Stati membri nel processo di designazione delle aree ammissibili, una semplificazione dell'amministrazione e delle relazioni fra Commissione e Stati membri.

Le proposte della Commissione sono state così inserite nell'Agenda 2000<sup>163</sup> insieme alle proposte legislative presentate nel 1998 e ai regolamenti relativi alla politica agricola e alla nuova programmazione 2000-2006. L'Agenda 2000 fu particolarmente appoggiata da SM quali Germania, Austria e Svezia avendo recepito, le ultime due, circa 1.5 miliardi ciascuna nella programmazione precedente. Immediatamente dopo la presentazione dell'Agenda, questi Stati spingevano per l'abolizione del FC per Spagna, Portogallo, Irlanda poiché questi tre paesi avevano adempito ai requisiti per entrare nella UEM.<sup>164</sup> Le varie proposte furono discusse in sede di Consiglio e il Parlamento europeo espresse la sua opinione a favore delle proposte della Commissione. Tuttavia, gli spiriti si accesero nuovamente con riferimento alla questione del budget: da un lato si ritrovarono le voci critiche degli Stati contributori netti (Germania, Gran Bretagna) e dall'altra i beneficiari netti. In questo complesso intreccio si inserivano, inoltre, anche i futuri Stati membri.<sup>165</sup> Solo in occasione del Consiglio di Berlino del 1999 una soluzione politica sul budget e sui regolamenti relativi alle proposte della Commissione è stata adottata.<sup>166</sup> La modifica più importante di questa riforma riguardava un nuovo "regolamento generale" adottato dal Consiglio che modificava il regolamento sul coordinamento degli interventi e parti dell'atto recante disposizioni di esecuzione.<sup>167</sup>

Possiamo così suddividere le parti più importanti collegate al ridimensionamento della *governance*. A favore degli SM si osservava che il ruolo della Commissione è circoscritto sempre più in uno stadio iniziale di definizione degli obiettivi prioritari e delle linee guida per la preparazione dei programmi.

Possiamo osservare una semplificazione delle procedure amministrative di programmazione e di gestione dei Fondi. Inoltre, emergeva una riduzione del numero degli

---

<sup>163</sup> Inforegio Panorama, No. 26, Maggio, 2008.

<sup>164</sup> A. Scavo, 2006, *op. cit.*

<sup>165</sup> C. Pinho, C. Varum, M. Antunes, *Structural Funds and European regional Growth: Comparison of effects among different programming periods*, European Planning Studies, Vol. 23, Nr. 7, 2015, pp. 1302-1326.

<sup>166</sup> Council Regulation (EC) No 1263/1999 of 21 June 1999; Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999; Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999; Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999; Regulation (EC) No 1784/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 (OJ L213, 13 August 1999).

<sup>167</sup> Si adottano cinque regolamenti relativi al FESR, FSE, Fondo Europeo di orientamento e garanzia (FEAOG), Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) e al Fondo di Coesione.

obiettivi<sup>168</sup> (da sei a tre) e la revisione di alcuni criteri di selezione. Scendeva così la percentuale della popolazione coperta dai fondi da 51.3% a circa 40%, divisi tra Ob.1 a 22.5% e Ob.2 a 18.2%.<sup>169</sup> Per il Fondo di coesione era prevista un'ulteriore dotazione di 25,4 miliardi di euro, pari al 71,6% dei Fondi strutturali e di coesione. Il 69,8% di abitanti risiedeva nei territori dell'Ob.2 che otteneva una dotazione di 22,5 miliardi di euro, pari al 9,6% della dotazione complessiva. Non si prevedeva alcuna concentrazione geografica per l'obiettivo 3, tranne le regioni ammissibili all'obiettivo 1. Il totale delle risorse destinate a questo obiettivo ammontava al 12 % dei Fondi strutturali.<sup>170</sup> Il numero delle iniziative comunitarie scendeva da tredici a quattro, uno in più rispetto alla proposta della Commissione.<sup>171</sup> Aumentava lo spazio di manovra degli SM, i quali diventavano responsabili nello stabilire il contenuto, l'implementazione, il monitoraggio, la valutazione e il controllo dei programmi. Si prevedeva l'istituzione di un'Autorità di Gestione per svolgere tale compito. Tale spazio implicava anche il ridimensionamento del ruolo della Commissione nel Comitato di Sorveglianza, senza più partecipazione con voto ma con meri poteri consultivi.

Possiamo inoltre osservare la partecipazione da parte del Parlamento europeo, per la prima volta, nell'adozione dei regolamenti che disciplinavano il FESR e il FSE nell'ambito della procedura di co-decisione. Il numero dei Fondi strutturali restava invariato e ad essi si aggiungevano un nuovo Fondo per la pre-adesione di nuovi membri, lo Strumento strutturale di pre-adesione (ISPA)<sup>172</sup> e lo Strumento di pre-adesione agricolo (SAPARD). Oltre ai quattro principi fondamentali, che rimanevano invariati è stato aggiunto un nuovo principio di efficienza che includeva importanti cambiamenti<sup>173</sup>:

- a) Dati più specifici presentati dagli Stati relativi alla programmazione e implementazione.
- b) La valutazione fu suddivisa in: *ex ante*, medio termine (con l'assegnazione di un "premio di *performance*"), e una valutazione *ex-post* che contribuiva a rafforzare la

---

<sup>168</sup> Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo; 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 e occupazione

<sup>169</sup> J. Bachtler, C. Mendez, 2007, *op. cit.*

<sup>170</sup> I cosiddetti "casi speciali" per i quali i Stati Membri spingevano per l'allocazione addizionale in certe aree furono accolte (Portogallo, Islanda) anche se con un 1.7% del budget sui fondi strutturali.

<sup>171</sup> INTERREG, EQUAL, LEADER e URBAN, quest'ultima fortemente voluta dal Parlamento e il budget relativo al loro finanziamento scende da 9% a 5% sul totale della dotazione.

<sup>172</sup> Regolamento CE 1260/1999, Archives of European Integration.

<sup>173</sup> S. Davies, F. Gross, L. Polverari, *Cohesion Policy: Contrasting Views on Challenges, Idiosyncrasies and the Way Ahead*, in IQ-Net, The Financial Management, Control and Audit of EU Thematic Paper, 23(2), University of Strathclyde, Glasgow, 2008.

partecipazione degli SM e delle regioni nel monitoraggio e nella sorveglianza sui programmi.

La regola del disimpegno (n+2) richiedeva che i fondi venissero spesi entro due anni.<sup>174</sup> Si osservava anche un incremento del ruolo delle regioni che dovevano attuare un unico Programma Integrato dei Fondi strutturali<sup>175</sup> contenente gli interventi integrati promossi attraverso l'insieme dei fondi strutturali sia nell'ambito dell'obiettivo 1 che in quello dell'obiettivo 2. In via generale, la Commissione aveva deciso che l'Ob.2 e l'Ob.3 dovevano sempre essere attuati sotto forma del Documento Unico di Programmazione (DOCUP) come nella precedente programmazione con l'intervento di tutti i Fondi, compresi FEAOG e SFOP per l'Ob.2, mentre per l'Ob.1 si continuava a ricorrere al QCS con la possibilità di ricorrere a programmi pluriennali. Possiamo notare anche l'ampliamento del partenariato con l'inclusione di organizzazioni non governative e l'ampliamento dell'iter a nuovi soggetti come le autorità regionali e gli enti locali, le parti sociali e le organizzazioni non governative richiamate sopra. A livello comunitario furono decisi gli obiettivi strategici, gli assi prioritari e le relative dotazioni, la descrizione delle misure e le garanzie relative alla modalità di attuazione. Si stabiliva che la Commissione, per garantire un controllo rigoroso e la verifica dei risultati, si accertasse che gli Stati disponessero di efficaci metodi di controllo, valutazione e gestione.

In continuità con la riforma del 1994, anche nella riforma del 1999 abbiamo un ridimensionamento del potere a favore degli SM<sup>176</sup> (e.g. nelle fasi di adozione dei regolamenti e implementazione dei regolamenti). In merito all'influenza relativa all'adozione dei regolamenti possiamo delineare le maggiori continuità con la precedente riforma: i principali beneficiari rimangono, in linea di massima, invariati.<sup>177</sup> Si mantiene lo stesso schema delle precedenti programmazioni di *governance* multilivello "a fasi alterne"<sup>178</sup> nella quale i governi nazionali mantenevano il controllo delle relative politiche sia nella fase ascendente (influenza sull'adozione dei regolamenti) che nella fase

---

<sup>174</sup> In virtù di detta norma, la mancata presentazione dei giustificativi di pagamento entro i due anni dal finanziamento, comportava la perdita dei fondi.

<sup>175</sup> Regolamento CE 1260/1999.

<sup>176</sup> J. Bachtler, *Le politiche regionali dell'Unione Europea in un'Unione più ampia: una rassegna del dibattito*, Rivista economica del Mezzogiorno, 2002.

<sup>177</sup> I principali beneficiari rimangono: 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), Francia (15,7 miliardi di euro).

<sup>178</sup> A. Scavo, 2006, *op. cit.*

discendente (implementazione)<sup>179</sup>. Come in precedenza, La Commissione detiene il “potere” per quanto riguarda l’influenza nell’*agenda-setting*.<sup>180</sup>

La ragione d’essere della stessa politica di coesione viene fortemente ridimensionata, passando da una logica di politica “genuina” ad una legata allo *juste retour*, in continuità con una graduale ri-nazionalizzazione della politica di coesione. Si creano, inoltre, alleanze tra diversi Stati<sup>181</sup> capaci di influenzare l’agenda in base agli interessi personali e al diritto di veto posseduto in Consiglio.<sup>182</sup>

Per quanto riguarda i cambiamenti, possiamo soffermarci su alcuni punti. Era la prima volta che il budget della politica regionale subiva una decurtazione del genere, vedendosi diminuire piuttosto che aumentare.<sup>183</sup> Per quanto riguarda l’individuazione delle aree ammissibili, il potere della Commissione, nelle due riforme, fu ridimensionato a favore degli Stati nel processo di designazione dei criteri per l’Ob.2 e 5b. La successiva semplificazione nella programmazione degli interventi, iniziata dal 1994 e accentuata ancor di più nel 1999, dimostrava ulteriormente che, anche durante questa fase, il Consiglio deteneva un maggiore potere a discapito della Commissione. Nel monitoraggio e valutazione il risultato era lo stesso, alla Commissione veniva attribuito un potere solo consultivo nel Comitato di Sorveglianza. Si registrava inoltre il “fallimento”<sup>184</sup> del principio della *partnership* al quale la Commissione voleva attribuire un carattere obbligatorio: se tale proposta fosse stata approvata, il coinvolgimento delle regioni sarebbe diventato la regola generale di tutta la programmazione. La *partnership* veniva mantenuta così a livello di principio. Gli SM continuavano a svolgere un ruolo da protagonisti nella designazione degli attori sub-statali da coinvolgere, ruolo che vedeva esclusa la Commissione stessa, mantenendo il principio della *partnership* ad uno stato “embrionale”. Un minore cambiamento può essere messo in evidenza a favore del decentramento. Cresceva il ruolo delle regioni e del CdR previsto nel Trattato di Amsterdam. Quest’ultimo prevedeva la consultazione su circa due terzi delle proposte legislative, e oltre al CdR la

---

<sup>179</sup> V. Fargion, L. Morlino, S. Profetti, 2006, *op. cit.*

<sup>180</sup> J. Bachtler, *Reforming the Structural Funds: Challenges for Eu Regional Policy*, European Planning Studies, Vol. 6, Nr .6, Glasgow, 1998.

<sup>181</sup> Contributori netti (Francia, Germania, UK); Beneficiari netti (Italia, Grecia, Irlanda); Stati di recente integrazione (Spagna, Portogallo)

<sup>182</sup> J. Bachtler, 1998, *op. cit.*, p. 649.

<sup>183</sup> La quota del bilancio comunitario riservato alla politica regionale viene fortemente ridimensionata, da 240 miliardi di euro proposti dalla Commissione, a 213 miliardi, approvati dal Consiglio. In sintesi, una riduzione complessiva dell’11%. A questi vengono aggiunti ulteriori 21,7 miliardi di euro per i nuovi dieci Stati Membri dal 2004-2006, pari a un terzo del bilancio dell’UE e lo 0,4% del PNL.

<sup>184</sup> A. Scavo, 2006, *op. cit.*

consultazione anche del Parlamento europeo.<sup>185</sup> Il CdR poteva esprimere pareri facoltativi o obbligatori che però non erano vincolanti per i destinatari.<sup>186</sup>

#### **2.4 Ri-nazionalizzazione e politica di coesione: la riforma relativa alla programmazione 2007-2013**

L'entrata nell'Unione europea di dieci nuovi membri nel 2004 e la successiva integrazione di Romania e Bulgaria nel 2007 costituivano un elemento importante del contesto della riforma del 2007-2013. Le proposte della Commissione Prodi<sup>187</sup> si presentavano come “realistiche” e “responsabili” in quanto non si chiedeva un aumento del tetto massimo di spesa; rimaneva fermo all' 1.27% del PNL dell'UE a 27. Il pacchetto limitava gli stanziamenti ad una media annua dell' 1.14%<sup>188</sup>. Tuttavia nell'UE a 27 un cittadino su tre, ossia 170 milioni di abitanti, viveva nelle regioni più povere (che fruivano dell'obiettivo di convergenza). A livello regionale, gli squilibri erano ancora più marcati.<sup>189</sup> Nella proposta della Commissione la politica regionale con 336,1 miliardi di euro, rappresentava per la prima volta la fetta più grande di bilancio, superando la PAC (33.7% del bilancio totale dell'UE, contro 29,4%).<sup>190</sup> Da menzionare che l'adozione dell'Agenda di Lisbona cambiava il modo di approcciarsi al Fondo di coesione. L'adozione del Secondo rapporto sulla coesione nel 2001 da parte della Commissione e il rilascio del Terzo rapporto sulla coesione nel 2004 con la partecipazione di attori come il Commissario per la politica regionale e DG REGIO ponevano le basi per la nuova riforma. I principi di riferimento furono:

---

<sup>185</sup> [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

<sup>186</sup> M. Mascia, 1996, *op. cit.*

<sup>187</sup> La Riforma della Commissione: un anno dopo, MEMO 01/57, Bruxelles, 28.02.01.

<sup>188</sup> Costruire il nostro futuro comune: le prospettive finanziarie e politiche 2007-2013 per l'Unione allargata.

<sup>189</sup> La regione più ricca, Inner London, presentava un reddito pro capite pari a 290% della media di EU-27, mentre la regione più povera, il Nord-Est della Romania sfiorava appena il 23% di tale media.

<sup>190</sup> Per maggiore informazione. la risoluzione del PE “Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013”, punto 44. Tuttavia, il Parlamento Europeo “deplora il fatto che la Commissione non abbia previsto nel quadro finanziario proposto – come invece annunciato nella riforma della PAC – un rafforzamento del secondo pilastro nel futuro bilancio dell'UE, ma intenda piuttosto congelare le spese previste per lo sviluppo rurale a livello del 2006”, e “invita pertanto la Commissione a modificare di conseguenza le Prospettive Finanziarie” (punti 50 e 51).

- Intensificazione dei rapporti tra vari attori: Commissione, Parlamento, Comitato delle Regioni, Consiglio economico e sociale per spingere verso una riforma dei Fondi.
- Forte ri-bilanciamento dell'influenza dei diversi Stati e creazione di nuove alleanze con il gruppo dei dieci nuovi membri in entrata.
- Forti divergenze tra Commissione e Stati membri (Sapir Report)<sup>191</sup>.

Un lungo dibattito riguardante le proposte di riforma presentate dalla Commissione avveniva nel Consiglio e finiva dopo ben due anni. Queste discussioni rispecchiavano tre modelli.<sup>192</sup> Il primo riguardava un modello chiamato “di coesione” proposto dagli Stati contributori netti che richiedevano una ri-nazionalizzazione della politica di coesione e maggiore concentrazione. Un secondo modello, richiamato dal governo Tedesco, chiedeva la concentrazione dei fondi integralmente nelle regioni dell'Ob.1 con un GDP meno del 75% della media europea. Un terzo modello, infine, richiedeva di mantenere lo stesso modello di *policy* ma con nuove semplificazioni e procedure di implementazione.

È importante soffermarci sui cambiamenti adottati dal Consiglio a dicembre del 2005 durante la Presidenza della Gran Bretagna e sul pacchetto legislativo adottato nel 2006. I cinque regolamenti proposti dalla Commissione (FSE, FESR, FC, testo recante disposizioni generali, regolamento sul Gruppo Europeo di Cooperazione territoriale) venivano inclusi in un unico testo applicativo che sostituiva i cinque regolamenti esistenti sulle azioni informative e pubblicitarie, i sistemi di gestione e di controllo, le irregolarità, i correttivi finanziari e le norme di ammissibilità<sup>193</sup>.

La riforma prevedeva la fusione dell'Ob.2 e dell'Ob.3 e trasformava l'iniziativa INTERREG in un terzo obiettivo.<sup>194</sup> Inoltre, si prevedeva una riduzione delle spese per la politica di coesione a 307,6 miliardi di euro, pari allo 0,37% del PNL dell'Unione<sup>195</sup>. A sostegno della tesi della ri-nazionalizzazione, si verificava durante questa programmazione anche una riduzione delle voci all'interno del budget per i rispettivi obiettivi di Competitività (da 57,9 miliardi a 48,8 miliardi); Cooperazione (da 13,2 miliardi a 7,5

<sup>191</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2013, *op.cit.*

<sup>192</sup> *Ivi*, p. 151.

<sup>193</sup> Inforegio Panorama, No.26, giugno 2008.

<sup>194</sup> Obiettivo «Convergenza»: volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, ossia aventi un prodotto interno lordo (PIL) pro capite inferiore al 75% della media comunitaria; > Obiettivo «Competitività regionale e occupazione»: questo obiettivo, cui 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 Interreg, questo obiettivo sostiene la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nonché la creazione di reti.

<sup>195</sup> Proposta della Presidenza al Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005, Financial perspective 2007-2013.

miliardi); Convergenza (da 22,1 a 12,5). I finanziamenti per le regioni in ritardo di sviluppo venivano ridotti al 5% e la quota FC rimaneva invariata.

Si identificava un incremento per i Fondi strutturali del 35.7% del budget complessivo dell'UE.<sup>196</sup> Le azioni strutturali dovevano essere più conformi all'Agenda di Lisbona e Göteborg, più concentrati nelle regioni svantaggiate e più decentralizzate e semplificate nell'implementazione. La concentrazione in tre priorità, come accennato sopra, rifletteva l'Agenda di Lisbona e Göteborg con l'Ob.2 e l'Ob.3 inseriti nella medesima priorità. Un importante cambiamento avveniva con il trasferimento delle responsabilità per la designazione della competitività regionale: in altre parole, l'Ob.2 veniva integralmente trasferito agli Stati. Per quanto riguardava la programmazione, fu adottato un approccio più strategico. Si introduceva un sistema a due fasi che sostituiva il precedente impianto triadico. In linea con gli orientamenti comunitari in materia di coesione, la pianificazione avveniva a livello nazionale nell'ambito di un Quadro di riferimento Strategico Nazionale (QSN), mentre la componente attuativa veniva realizzata a livello di Programmi Operativi. Vengono così sostituiti i QCS e i Documenti Unici di Programmazione (DUP).

Nel 2007, lo Strumento di assistenza pre-adesione (IPA) sostituiva i precedenti strumenti di pre-adesione. L'IPA assiste i paesi candidati e i paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali, a prepararsi in vista dell'adesione.

Si registrava un'ulteriore semplificazione, decentramento e corresponsabilità tra Stati e Regioni nella realizzazione dei programmi. Il sistema di programmazione era condiviso tra il livello politico, ovvero sulla base degli orientamenti strategici adottati dal Consiglio (ogni Stato preparava un documento strategico nazionale in cooperazione con la Commissione che costituiva il contesto di riferimento per i PO, sebbene non era più un documento di gestione), e il livello operativo (sulla base del documento politico, la Commissione adottava per ciascun SM programmi nazionali e regionali i quali venivano definiti soltanto a livello di priorità, mettendo in evidenza le operazioni principali. L'indicazione dei dettagli veniva abbandonata).

A conferma della tesi di ri-nazionalizzazione<sup>197</sup> fu introdotto il principio di "proporzionalità" al fine di ridurre il numero di controlli e le relative spese a carico della Commissione. Veniva accordata maggiore fiducia ai sistemi nazionali nel caso in cui il

---

<sup>196</sup> Così suddivisi: bilancio totale dei Fondi strutturali e di coesione: 347 miliardi di euro a fonte di una dotazione complessiva di 1 025 miliardi di euro, pari al 35,7% del bilancio dell'UE e allo 0,38% del PIL comunitario di cui: per le regioni dell'Obiettivo 1: 81,5%; popolazione residente nelle regioni dell'Obiettivo 1: 170 milioni (35% del totale, comprese le regioni in «*phasing-out*»).

<sup>197</sup> V. Rant, M. Mrak, *The 2007-2013 Financial Perspective: Domination of National interests*, Journal of Common Market Studies, Vol. 48, Nr. 2., Oxford, 2010, pp. 347-372.

contributo finanziario ai programmi fosse fornito principalmente dagli Stati e la Commissione avesse avuto prova dell'affidabilità di tali sistemi. Inoltre, si registrava una riduzione degli strumenti finanziari da sei a tre, accompagnata dall'applicazione del principio del finanziamento "mono-fondo". I PO erano finanziati da un solo strumento finanziario, salvo interventi infrastrutturali. Durante questa programmazione, tutte le regioni erano eleggibili per i fondi. Sotto la "giustificazione" degli obiettivi di crescita e competitività, si adottava un approccio orizzontale, eliminando la "zonizzazione" in favore di un approccio più globale. Per quanto riguardava il *management*, controllo e monitoraggio, le funzioni e le responsabilità erano definite da un Regolamento Generale. Era inoltre compito degli Stati la designazione di un organo di *audit* che presentava non solo la strategia di verifica alla Commissione ma anche un rapporto annuale.

Con riferimento al rapporto Consiglio-Stati membri, possiamo osservare quanto segue: i principali beneficiari cambiavano<sup>198</sup>; la trasformazione della politica di coesione in una politica di tipo "complementare" agli obiettivi fissati dagli Stati membri e dalla Strategia di Lisbona; la nuova generazione dei programmi doveva necessariamente destinare una determinata percentuale delle risorse agli investimenti-chiave collegati alla nuova Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione; il numero degli strumenti finanziari di coesione veniva ridotto da sei a tre: due fondi strutturali (FSE, FESR) e il Fondo di coesione (FC). Gli aiuti specifici a titolo di FEAOG e SFOP furono raggruppati nel nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e nel Fondo europeo per la pesca (FEP). Si registrava un ridimensionamento dei poteri Consiglio/Commissione a favore della prima che assumeva un ruolo più operativo e la seconda un ruolo di monitoraggio.<sup>199</sup> Le norme di ammissibilità si decidevano a livello nazionale, anziché comunitario e si notava un forte decentramento delle responsabilità nelle varie fasi della *policy* verso il livello nazionale. L'impatto dei governi degli Stati cresceva ulteriormente dal 1999 sia sulla definizione delle strategie, sia nella gestione, che nel controllo e nella valutazione della programmazione.<sup>200</sup>

Inoltre, la negoziazione del budget rimaneva a forte impronta intergovernativa, riformulando e ridimensionando le proposte originarie della Commissione.

---

<sup>198</sup> 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).

<sup>199</sup> J. Bachtler, 1998, *op. cit.*

<sup>200</sup> A. Scavo, 2006, *op. cit.*

Così, ancora una volta, la politica di coesione veniva collegata esplicitamente agli obiettivi economici e alle politiche individuali dell'Agenda di Lisbona, tramite l'obiettivo Competitività e in modo più indiretto tramite l'obiettivo Convergenza.<sup>201</sup> Possiamo osservare anche l'ulteriore semplificazione delle procedure e un marcato ruolo di indirizzo della Commissione nella fase di programmazione. Il criterio di eleggibilità per "tutte" le regioni trasformava sempre di più i fondi strutturali in un mero *strumento* economico più che in una vera e propria *policy*. Il trasferimento della messa a punto dell'Ob.2 integralmente agli Stati membri veniva rivendicato dagli autori, i quali individuavano in questo periodo l'apice della tesi di ri-nazionalizzazione della politica di coesione con una forte influenza degli Stati contributori netti sulle modifiche attuate durante questa riforma.

Si registrava, inoltre, un più marcato uso del ruolo di indirizzo da parte della Commissione con riguardo all'elaborazione e alla gestione dei programmi. Anche in materia di controlli, gli Stati ottenevano margini di manovra molto più ampi, riconoscendo la loro responsabilità principale nell'ambito del controllo finanziario e della certificazione della spesa fossero stati i principali contribuenti dei programmi. Si registrava, in questa fase, una maggiore demarcazione dei ruoli tra Consiglio/Commissione.

Con riferimento al rapporto Commissione/Regioni/enti locali, possiamo osservare quanto segue: il trasferimento della competenza di eleggere le zone riguardanti l'Ob.2 agli Stati era un "compromesso" fatto dalla Commissione per assicurare il futuro continuo della politica di coesione; i criteri per i quali venivano allocati i fondi permanevano tuttavia sulla falsariga dei criteri europei (si veda la Tabella n. 5); la Commissione "indirizzava" tuttavia la gestione dei programmi, presentando le linee guida da seguire. Si registrava un forte decentramento della gestione dei fondi per le azioni incluse nei piani operativi che avevano una dimensione regionale e sub-regionale. Si confermava la regola del disimpegno n+2 e i principi fondamentali della politica rimanevano intatti. Persisteva una forte asimmetria di informazione tra Commissione e Stati membri (riguardo alla negoziazione del budget) a favore della Commissione che gli permetteva così di avere un'influenza sull'allocazione del budget. Inoltre, si registrava una maggiore priorità data dal rafforzamento dell'efficienza amministrativa e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. Furono rafforzate anche le regole relative ai sistemi di *management* e controllo fiscale richiedendo un maggior ruolo preventivo da parte degli Stati.

---

<sup>201</sup> Proposta della Presidenza al Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005, Financial perspective 2007-2013.

Mettendo assieme i vari punti, emergono alcuni elementi centrali di continuità:

- i. Una politica a forte impronta intergovernativa nella fase di decisione del budget.
- ii. La politica non si trasformava in un mero strumento di redistribuzione delle risorse dai “vecchi” membri ai nuovi entrati. Quasi la metà delle risorse stanziata, infatti, continuava a confluire verso le regioni dell’UE-15.<sup>202</sup>
- iii. La politica regionale veniva usata come un mero “strumento” economico. Questo, basato sul fatto che gli investimenti proposti dalla politica regionale sono investimenti ad alto rientro, estendendo i benefici in tutta l’Unione.
- iv. Una politica fondamentale per lo sviluppo dell’approccio *bottom-up*<sup>203</sup> e il rafforzamento del ruolo delle autorità regionali e locali nella fase discendente della policy.
- v. Un ruolo esclusivo del Consiglio, essendo collocata la politica di coesione (*agenda-setting* e *budget-setting*) nelle *high politics*.
- vi. Ancora una volta, l’allocazione dei fondi e la decisione del budget influenzava, trasformava radicalmente e alterava le stesse funzioni e la ragion d’essere della medesima politica.
- vii. Un ruolo marginale in questa fase per gli altri attori, Parlamento europeo e CdR.

---

<sup>202</sup> A. Scavo, 2006, *op. cit.*

<sup>203</sup> *Ivi*, p. 18.

Tabella n. 5 *Evoluzione della designazione delle aree eleggibili e dei criteri per l'allocazione dei fondi (1975-2013)*

1975-1978	1979-1983	1984-1987	1988-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
- Gli SM sono responsabili della designazione delle aree in base al regime statale per gli aiuti regionali.	- Gli SM sono responsabili della designazione delle aree in base al regime statale per gli aiuti regionali - Un sistema fuori-quota permette alla Commissione di intervenire in altre aree	- Gli SM responsabili della designazione delle aree in base al regime statale per gli aiuti regionali - Il sistema fuori-quota, viene sostituito dal sistema delle forcelle - La Commissione presenta programmi comunitari	- Si passa da criteri nazionali a criteri comunitari - Ob.1 (NUTS II), la lista viene decisa dal Consiglio - L'Ob.2 (NUTS III), sulla base della disoccupazione, del <i>share</i> dell'occupazione industriale, relativi alla media comunitaria - Ob.3 e 4 vengono decisi a livello nazionale - Sedici iniziative comunitarie	- Ob.1 (NUTS II), la lista viene decisa dal Consiglio - Ob.2 (NUTS III) (non modificato) - Ob.3 e Ob.4 (non modificato) - Ob.2/5b lista presentata dagli SM - Ob.6 (per lo sviluppo delle regioni a bassa intensità) - Tredici iniziative comunitarie	- Fusione dell'Ob.2 e Ob.5, nonché Ob.3 e Ob.4 - Ob.1 (non modificato) - Ob.2 si fonde con Ob.5 (criteri non modificati) - Quattro iniziative comunitarie	- I Criteri di allocazione dei fondi rimangono criteri comunitari - Fusione Ob.2 e Ob.3 - Ob. <i>Convergenza</i> , lista decisa dal Consiglio - L'obiettivo <i>Competitività</i> è interamente nelle mani degli Stati nazionali - L'obiettivo <i>Cooperazione territoriale europea</i> include INTERREG.

Fonte: Manzella, G. P., Mendez, C, The turning points of EU cohesion policy, p. 27

## **2.5 Verso un nuovo approccio al partenariato: la fase di avvio della nuova programmazione 2014-2020**

Anche se ci sono ancora dubbi sull'eventuale impatto della *policy*, nel nuovo ciclo di programmazione, la politica di coesione ha dimostrato la capacità di mantenere i suoi concetti chiave e nello stesso tempo ha introdotto cambiamenti rilevanti, mantenendo al contempo la sua posizione come una delle voci più importanti a livello di budget dell'UE.<sup>204</sup>

Come risposta alla pressione di promuovere un approccio territoriale e alla sfida di implementare la *governance* multilivello (MLG), la riforma del 2014-2020 introduce, infatti, nuove misure con l'intento di promuovere la pratica del partenariato e la cooperazione tra i diversi livelli, come il Codice europeo di condotta sul partenariato o gli Accordi di Partenariato (AP).<sup>205</sup> Inoltre, le ramificazioni delle condizionalità *ex ante* ed *ex post*, richiedono un duplice sforzo da parte degli SM: garantire l'esistenza di poteri regolamentari e istituzionali per le loro regioni, in modo da poter adoperare nelle sezioni particolari della politica di coesione e una maggiore responsabilità da parte delle regioni per quanto riguarda l'uso efficiente e la capacità di saper spendere le risorse allocate. L'inadempimento di queste responsabilità comporterebbe una perdita dei fondi.<sup>206</sup> Le novità introdotte nella nuova programmazione aprono la strada ad un nuovo approccio della politica di coesione e della MLG. Alla base vi è il riconoscimento di quest'ultimo come un valore europeo necessario per incrementare la *performance* della politica di coesione e il coinvolgimento di tutti gli attori nei vari livelli pertinenti.

L'articolo n. 5 del Regolamento dell'UE 1303 del 17 dicembre 2013 è un passo importante per legittimare il ruolo delle autorità regionali nel conseguire gli obiettivi europei.<sup>207</sup> Per cogliere alcuni importanti elementi in tema di *governance* e *trade-off* tra i vari attori coinvolti nella politica di coesione, dobbiamo cercare di capire che forma prende e come si presentano la cooperazione europea-nazionale e quella nazionale-regionale

---

<sup>204</sup> P. Wolfgang, *Conditionality, Flexibility, Unanimity: The embedded 2013 Reform for EU Cohesion Policy*, European Structural and Investment Fund Journal, 2013.

<sup>205</sup> J. Batchler, M. Dabroeski, F. Bafoil, *Challenges of Multilevel Governance and Partnership: Drawing lessons from EU Cohesion Policy*, European Urban and Regional Studies, Vol. 21, nr. 4, 2014, pp. 355-363.

<sup>206</sup> R. Leonardi, *Multilevel Governance in the EU: Contrasting Structures and Contrasting Results in Cohesion Policy*, Vienna, 2011.

<sup>207</sup> REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

nell'attuale politica di coesione. Vedremo più in dettaglio il viaggio verso l'attuale programmazione, il ruolo della Commissione e degli altri attori europei, il ruolo dell'Italia e infine, nell'ultimo capitolo, il ruolo della Regione Toscana in questo complesso quadro di attori. Cercheremo così di mappare nel dettaglio lo sforzo degli attori regionali e locali nel trovare una propria identità nella politica di coesione e il ruolo e la forma che la Commissione darà a questa nuova sfida. Vedremo l'evoluzione della *multilevel governance* come un fattore importante per la politica di coesione, dell'approccio *top down/bottom up*, focalizzandoci principalmente sull'evoluzione parallela di queste ultime con il principio di partenariato.

### **2.5.1 La dimensione Europea del partenariato**

Una delle principali novità dell'attuale programmazione 2014-2020 è il riconoscimento, per la prima volta, della *governance* multilivello come principio guida della politica di coesione da parte del CdR. Quest'ultimo richiama l'importanza di questo principio non solo nella politica di coesione, ma anche nel ruolo-chiave che esso svolge nella relazione dell'Europa con i suoi cittadini, mettendo in “soffitta” il vecchio modo di spiegare e “vendere” le politiche europee ai cittadini, che andava dall'alto verso il basso.<sup>208</sup> I due settori principali nei quali la *governance* multilivello si mostra in tutta la sua forma, sono quelli della politica di coesione e della Strategia EUROPA 2020.

La politica regionale sarà utilizzata nella sua accezione di *multilevel governance* che rinvia a modalità organizzative dell'esercizio dei poteri incentrate sulla valorizzazione partenariale e del principio di leale cooperazione anche al fine di un coordinamento fra i diversi soggetti in essa coinvolti.<sup>209</sup> Molto del dibattito sulla MLG è concentrato sulla domanda “dove risiede il potere” e la politica di coesione si dimostra come lo “strumento” più adatto a rispondere a questa domanda.<sup>210</sup> La politica comunitaria regionale presenta un caso privilegiato per verificare in concreto le sfumature della MLG in relazione non solo all'assetto istituzionale, normativo e ordinamentale ma anche alla forma organizzativa dei

---

<sup>208</sup> G. D'Ignazio (A cura di), *Multilevel Constitutionalism, Tra Costituzione Europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011.

<sup>209</sup> Ibidem.

<sup>210</sup> I. Begg, *Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives*, *Journal of European Integration*, 32:1, 2010, pp. 77-96.

poteri pubblici articolati su diversi livelli istituzionali.<sup>211</sup> In altre parole, possiamo cercare di capire, fondendo la MLG con la politica di coesione, la suddivisione del “potere” e la sua eventuale distribuzione sui vari livelli.<sup>212</sup> Mentre la *governance* multilivello è il cuore della politica regionale, il sistema partenariale insieme al principio di sussidiarietà è una condizione necessaria per l’esistenza stessa della politica regionale.

L’evoluzione del principio di partenariato dal 1988, quando è stato introdotto per la prima volta, sino all’attuale ciclo di programmazione, va studiato parallelamente al concetto della *governance* multilivello: sono due facce della stessa medaglia. Nel 2001 la Commissione presentava il Libro Bianco<sup>213</sup> sulla *governance* europea.<sup>214</sup> Il Libro Bianco proponeva alcuni cambiamenti<sup>215</sup> importanti tra i quali sono degni di nota una maggiore partecipazione e apertura, un miglioramento delle politiche, delle normative comunitarie e dei loro risultati, una *governance* mondiale e infine la ridefinizione del ruolo delle istituzioni.

### **2.5.2 La governance multilivello in un’ottica partenariale: un principio-guida della politica di coesione**

Nel passaggio del modus operandi dell’UE dal *government* alla *governance*,<sup>216</sup> da modalità di esercizio separati e unilaterali di potere a modalità integrate, negoziali e condivise, la politica regionale, la coesione economica, sociale e territoriale e il concetto stesso di *governance* multilivello convivono in un rapporto inscindibile.<sup>217</sup> Tuttavia, nell’affiancare il concetto della MLG alle diverse politiche dell’UE, alcuni autori sostengono che questo

---

<sup>211</sup> G. D’Ignazio, 2011, *op. cit.*

<sup>212</sup> I. Begg, 2010, *op. cit.*

<sup>213</sup> Libro Bianco (LB) e Libro Verde (LV). Questi documenti non producono effetti giuridici vincolanti ma sono ugualmente di grande importanza nell’ambito delle politiche europee. Sono spesso definiti come “atti atipici” o atti di *soft law*. Concretamente questi testi sono compilati dai gruppi di lavoro interni alle singole Direzioni Generali, su invito del Commissario competente, che in seguito presenta il documento in Commissione per le eventuali modifiche e le procedure di approvazione e pubblicazione

<sup>214</sup> COM 428 def/2, La Governance Europea-Un Libro Bianco, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, 2001.

<sup>218</sup> *Ibidem.*

<sup>216</sup> A. Jordan, *The European Union, an evolving system of Multi level governance...or government?*, The Policy Press, Vol. 29, Nr. 2, 2001, pp. 193-208.

<sup>217</sup> *Ibidem.*

concetto non è applicabile a tutte le politiche comuni.<sup>218</sup> Quando questo succede, non è mai simmetrico e omogeneo.

Secondo alcuni autori<sup>219</sup> l'implementazione della politica di coesione ha incrementato la qualità della *governance* anche nelle regioni più arretrate, contribuendo in maniera concreta all'estensione e al riconoscimento del concetto di MLG nell'approccio regionale. Altri autori sostengono che questa estensione della *governance* agli attori regionali/locali è limitata, in quanto l'implementazione della politica di coesione richiede strutture amministrative robuste e buone capacità amministrative e sono, questi, due fattori che portano ad un decentramento, piuttosto che la politica regionale. Tuttavia, vedremo che l'attuale ciclo di programmazione promuove proprio questi due punti. Il 22 aprile del 2008, il PE decideva di consultare il Comitato economico e sociale sul tema “*Governance* e partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale” e il 21 ottobre 2008 è stato approvato il testo da parte del Parlamento europeo.<sup>220</sup> Il testo evidenziava l'attenzione sull'importanza del partenariato che a sua volta implicava una valida *governance* a due sistemi complementari: da un lato quello istituzionale, che prevedeva la ripartizione delle competenze e dei bilanci tra lo Stato e le autorità regionali e locali, dall'altro il sistema del partenariato che riuniva vari attori pubblici e privati interessati allo stesso tema sullo stesso territorio.<sup>221</sup>

Possiamo così sintetizzare le parti più importanti della relazione del PE con riferimento alla *governance* e ai fondi strutturali: si chiedeva il pieno sfruttamento dei fondi comunitari; si invitavano le autorità regionali e locali ad usare l'approccio integrato e a rendere obbligatorio questo principio nel quadro della futura programmazione; si richiedeva inoltre una partecipazione da parte loro nelle fasi più precoci dei negoziati sulla politica di coesione per rendere più semplice ed efficace la futura politica di coesione. Le procedure dovevano essere più semplici e trasparenti e inoltre bisognava ripartire in modo più chiaro le responsabilità dell'attuazione della politica di coesione; si invitava la Commissione ad elaborare e a presentare un bilancio dell'attuazione del principio di partenariato da parte degli Stati membri, in sede di stesura dei Quadri di Riferimento Strategici Nazionali e dei Programmi Operativi, così da individuare i punti di forza e di debolezza della *governance* e di esaminare in particolare in che misura le proposte e i

---

<sup>218</sup> S. Piattoni, *The Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance: Some Reflections*, 2009, consultabile su: [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>219</sup> R. Leonardi, *Cohesion policy in the European Union: The building of Europe*, Basingstoke, 2005.

<sup>220</sup> Parlamento Europeo: Relazione sulla *governance* e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale, 21 Ottobre 2008 (A6-0356/2008).

<sup>221</sup> Relazione del Parlamento Europeo disponibile su: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

pareri avanzati dai *partner* durante l'elaborazione dei programmi operativi sono stati presi in considerazione. Inoltre, rilevava l'importanza della partecipazione della società civile come un aiuto importante nella legittimazione del processo decisionale; poneva l'attenzione sul ruolo che il partenariato poteva dare all'efficacia, all'efficienza e alla legittimità in tutte le fasi della programmazione e del funzionamento dei Fondi strutturali e chiedeva agli SM e alle Autorità di Gestione di integrare in maniera più efficace i partner in tutte le fasi della programmazione e della realizzazione dei PO, al fine di migliorare l'utilizzo delle esperienze e delle conoscenze; chiedeva un rafforzamento del principio di partenariato rendendo quest'ultimo legalmente vincolante; dichiarava l'importanza della *governance* come un approccio "dal basso" e invitava in tale contesto le autorità regionali e locali ad intensificare la collaborazione e i contatti con i governi nazionali e la Commissione anche tramite riunioni ad intervalli regolari; invitava l'attenzione i governi nazionali a riflettere sul decentramento sia a livello legislativo sia di bilancio per consentire un buon funzionamento del sistema di *governance* multilivello nel rispetto dei principi di sussidiarietà e partenariato; poneva l'accento sull'importanza della capacità amministrativa regionale e locale, così come la sua stabilità e continuità, come una condizione preliminare per l'assorbimento efficace dei fondi e per garantirne il loro massimo impatto; constatava che, in seno al Consiglio, non esisteva alcun organismo specificamente dedicato alla politica di coesione per garantire una continuazione strategica di tale politica, che rappresentava la prima voce nel bilancio dell'Unione europea; chiedeva quindi agli Stati membri di prevedere, in seno al Consiglio, sedute specifiche riservate ai ministri incaricati della politica di coesione.

Per quanto riguarda il CdR, due furono i momenti più importanti nella discussione sul ciclo dell'attuale programmazione: la presentazione a giugno del 2009 del Libro Bianco sulla *governance* multilivello e l'adozione della Carta della *governance* multilivello il 3 aprile 2014. Per il CdR, la *governance* multilivello è il metodo e il processo per la decisione e l'implementazione efficiente delle politiche dell'UE, compresa la politica di coesione. L'esistenza e il funzionamento della quale richiedeva una cooperazione tra una molteplicità di attori coinvolti.<sup>222</sup> È in questo contesto che la *governance* multilivello ci offre una nuova interpretazione del principio di sussidiarietà, collocandosi *de facto* tra la sussidiarietà e il partenariato.<sup>223</sup> Il CdR dispone inoltre, dal

---

<sup>222</sup> I. Hoorga, G.L. Florian, *Multilevel Governance and Subsidiary Principle in white Paper of MLG of the Committee of the Regions*, 2011, consultabile in: [www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

<sup>223</sup> *Ibidem*.

Trattato di Lisbona, del potere di appellarsi alla Corte di Giustizia per qualsiasi violazione del principio di sussidiarietà negli atti legislativi adottati dall'UE.

Il Libro Bianco del CdR rispondeva alla volontà di costruire l'Europa in partenariato e fissava due grandi obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria.<sup>224</sup> Il LB era composto di cinque sezioni principali, compresa l'introduzione. In linea di massima il CdR collegava il principio della sussidiarietà al partenariato, stabiliva l'importanza di riconoscere il CdR come un'Assemblea politica rappresentativa (terza camera UE), e infine chiedeva di garantire il partenariato verticale tramite la partecipazione dei cittadini nel processo.<sup>225</sup>

Il CdR criticava la strategia di Lisbona, la quale soffriva incontestabilmente di mancanza di coordinamento e continuava ad essere caratterizzata da un approccio dall'alto verso il basso. Il livello di coinvolgimento degli enti regionali e locali si dimostrava insufficiente. Si criticava anche il Metodo aperto di coordinamento il quale si era dimostrato incapace di inserire nel suo quadro gli attori regionali e locali. La stessa politica di coesione poteva migliorare se la coesione economica, sociale e ambientale poteva essere combinata con il concetto unitario di "coesione territoriale".<sup>226</sup> Idee in linea con il Rapporto Barca, come vedremo nelle parti successive.

Per rafforzare l'approccio *bottom-up*, lo sviluppo e il rafforzamento della cooperazione territoriale sono due elementi chiave nel raggiungere gli obiettivi della coesione economica e sociale. Il CdR proponeva un consolidamento del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)<sup>227</sup> e l'incoraggiamento di metodi innovativi di *governance* e partenariato.

Dopo la pubblicazione del Libro Bianco, il CdR ha avviato una consultazione pubblica per l'elaborazione di una Carta sulla *governance* multilivello<sup>228</sup> con l'obiettivo di integrare questo concetto nei nuclei dei valori dell'UE.

---

<sup>224</sup> Parere d'iniziativa del Comitato delle Regioni del 17 e 18 giugno 2009. Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello disponibile su: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

<sup>225</sup> E. Antonopoulos, *Comment on CoR's White Paper on Multilevel Governance*, Bruxelles, CoR, 2009, disponibile al: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

<sup>226</sup> S. Piattoni, 2009, *op. cit.*

<sup>227</sup> Il GECT è un nuovo strumento giuridico comunitario introdotto dal regolamento (CE) n. 1082/2006 che mira a rendere stabile la cooperazione territoriale tra i vari livelli di governo di Stati diversi e assume un particolare rilievo nella prospettiva del rafforzamento della politica di coesione territoriale. La dimensione della governance multilivello è al centro del processo di preparazione, costituzione e gestione di un GECT.

<sup>228</sup> I principi fondamentali della Carta sono: un processo di elaborazione delle politiche trasparente, aperto ed inclusivo; promozione del partenariato; incentivazione dell'efficienza e coerenza delle politiche; il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nei processi di elaborazione delle politiche e infine la garanzia per la massima tutela dei diritti fondamentali a tutti i livelli di governance. Ricordiamo, tuttavia, che la carta ha un carattere non vincolante giuridicamente ma impegna i suoi firmatari ad applicare la governance

Sia la Carta della MLG sia il Libro Bianco del CdR possono essere letti in un'ottica doppia: sia come dei *paper* costituzionali (come dovrebbe essere l'UE e il ruolo che dovrebbe avere il CdR) che come *paper* di *policy* (pieni di suggerimenti concreti e poche raccomandazioni dettagliate sulla *governance*).<sup>229</sup> Promuovendo questo principio, il CdR rinforzava il suo ruolo nell'asse decisionale. Uno degli obiettivi principali del CdR nell'ottica della Carta, ancora attuale, era il coordinamento a livello europeo tra la democrazia rappresentativa e quella partecipativa, con una maggiore partecipazione degli attori regionali e locali muniti della legittimità democratica necessaria, e infine l'affermazione della MLG come un elemento necessario per l'efficienza e il coordinamento dell'azione comunitaria<sup>230</sup> così come l'elemento fondamentale per la coesione territoriale. Siccome per alcuni autori la crisi maggiore dell'UE è legata all'efficienza intesa come *performance*, quest'ultima è strettamente collegata alla democrazia partecipativa dato che la medesima è il fattore più importante della *performance* stessa. Un miglioramento della democrazia partecipativa con un maggior coinvolgimento di tutti gli attori porterà ad un miglioramento a livello di *performance*.<sup>231</sup>

Tuttavia, in pratica, la MLG non appare assicurare il controllo politico e la responsabilità, portando così, invece che alla risoluzione del problema del *deficit* democratico, ad un altro tipo di *deficit* democratico. Inoltre, destabilizzando, frammentando e cambiando il sistema del *policy making*, la MLG presenta un ulteriore problema legato alla sua trasparenza, all'esclusione dei cittadini e alla marginalizzazione delle istituzioni di rappresentanza tradizionale a favore delle reti o di attori non eletti, creando così un paradosso tra la sua efficienza come uno strumento di *policy* e la responsabilità politica.<sup>232</sup> Inoltre, come alcuni autori notano<sup>233</sup> usando la MLG per cogliere vari aspetti della PC, si rischia di concentrarci principalmente su chi prende le decisioni e perdere di vista un'altra domanda cruciale, ovvero: "chi viene escluso?".<sup>234</sup>

---

multilivello nella gestione delle politiche pubbliche e al sostegno del principio di sussidiarietà, ad avviare progetti di partenariato tra il settore pubblico e privato, a sviluppare ulteriormente la cooperazione territoriale e ammodernare le loro amministrazioni.

<sup>228</sup> S. Piattoni, 2009, *op. cit.*

<sup>229</sup> *Ibidem.*

<sup>230</sup> *Ibidem.*

<sup>231</sup> A. Agh, *The renewal of EU democracy: from Multilevel Governance to Global Governance*, Journal of Comparative Politics, Vol. 3, Nr. 1, Budapest, 2010, pp. 4-20.

<sup>232</sup> J. Batchler, M. Dabroeski, F. Bafoil, 2014, *op. cit.*

<sup>233</sup> *Ibidem.*

<sup>234</sup> *Ibidem.*

Alcune critiche su cosa il LB sulla MLG non dice, risultano necessarie in questa sede.<sup>235</sup> In primis, il CdR si concentrava sull'efficienza della MLG, ma non dovrebbe invece focalizzarsi sull'efficacia, dal momento che quest'ultima incorpora le diverse preferenze degli attori regionali e locali? Secondariamente, c'è da tenere in conto la difficoltà che alcune regioni possono avere nell'eventuale coinvolgimento in tutte le fasi della *policy making* che è in contrasto con la forma tradizionale di coinvolgimento sia a livello nazionale sia a livello europeo. Inoltre, secondo Piattoni, dobbiamo considerare una nuova forma di coinvolgimento a livello verticale che include le province, essendo le regioni molto ampie per affrontare al meglio alcune questioni, delegando alcuni compiti così alle province. Inoltre, la strategia di comunicazione invocata dal LB esibiva una forma *top-down* e non *bottom-up*. Infine, il collocamento del CdR come un'Assemblea rappresentativa potrebbe creare preoccupazioni al PE mettendo di fronte queste due istituzioni.<sup>236</sup>

### **2.5.3 La strada verso la riforma: Policy takers vs Policy shapers<sup>237</sup>**

La Dichiarazione di Berlino adottata in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma, recita: “Molti obiettivi non possono essere conseguiti con un'azione individuale: la loro realizzazione ci impone un'azione collettiva. L'UE, gli Stati membri e le loro regioni e comuni si dividono i compiti”.<sup>238</sup> Dal dicembre 2005, anno in cui il Consiglio chiedeva alla Commissione di intraprendere un pieno e ampio riesame di tutti gli aspetti concernenti la spesa dell'UE, includendo sia la PAC che lo “sconto” del Regno Unito, fino a ottobre 2011 che segnava il lancio delle proposte legislative della

---

<sup>235</sup> S. Piattoni, 2009, *op. cit.*

<sup>236</sup> *Ibidem.*

<sup>237</sup> Usiamo questi due concetti per collegare la dimensione *top-down* e *bottom-up* tra l'Ue e gli SM con focus al ruolo che i governi nazionali giocano nel recepire e influenzare le politiche pubbliche dell'UE. Essendo queste ultime concettualizzate come il processo e la relazione reciproca tra i negoziati politici a livello nazionale ed europeo. A livello domestico, gli attori nazionali esercitano pressione sul proprio governo in modo che quest'ultimo possa influenzare le politiche europee in una maniera tale da favorire i loro interessi nazionali. A livello europeo, gli SM premono affinché le politiche dell'UE soddisfino le loro pressioni nazionali minimizzando le conseguenze. Si tratta del *two-level game* che fornisce un collegamento tra il processo di *policy shaping*, ovvero la fase della decisione politica e il *policy taking* che corrisponde alla fase di implementazione delle decisioni.

Per maggiore informazione consultare: Börzel, T. (2003) *Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization*, Queen's Papers on Europeanisation, Nr. 2.

<sup>238</sup> Dichiarazione di Berlino disponibile su: [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_it.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_it.pdf)

Commissione per il periodo 2014-2020, molte iniziative furono avviate da parte delle istituzioni e degli *stakeholders* con particolare interesse sul tema della *governance* della politica di coesione.

Il dibattito sul bilancio andava di pari passo con il dibattito sulle due voci principali del budget dell'UE: la PAC e la PC. Su entrambi i fronti, gli *stakeholders* cercavano di proteggere queste politiche. Per quanto riguardava la PAC, esisteva un generale consenso ampiamente condiviso sul bisogno di una riforma; molti SM spingevano per un taglio della spesa sull'agricoltura ma rimaneva tuttavia un supporto molto forte per la continuazione dei pagamenti diretti agli agricoltori. Dall'altra parte, la politica di coesione, che godeva di un supporto molto forte, si ritrovava davanti alla discussione per una sua eventuale riforma. Dalla conclusione della revisione del budget, il dibattito si spostava dalla questione del finanziamento e delle risorse a quello riguardante il ruolo di questa politica, gli obiettivi, la *policy ratio* e come la sua implementazione e i suoi strumenti potevano essere migliorati.<sup>239</sup>

Il dibattito sulla politica di coesione per l'eventuale ciclo di programmazione 2014-2020 iniziava con la pubblicazione della quarta Relazione sulla coesione economica e sociale<sup>240</sup> rilasciata a maggio del 2007 da parte della Commissione che segnava anche l'inizio delle riflessioni e consultazioni sul suo futuro. I risultati furono sintetizzati nella quinta Relazione intermedia sulla coesione economica e sociale del 2008.<sup>241</sup> La Relazione si divideva in due parti: nella prima parte si sintetizzavano i contributi pervenuti tra settembre 2007 e febbraio 2008. Questa prima fase del dibattito si concentrava sulle principali questioni da discutere e sulle sfide future che la Commissione doveva prendere in considerazione nell'ambito della revisione del bilancio. Le principali questioni furono così suddivise: a) obiettivi e priorità della politica di coesione; b) la *governance* della politica di coesione; c) le tappe future. Nella seconda parte si affrontarono le principali tendenze regionali con rilevata importanza dei settori europei in crescita, i cui risultati a livello regionale determinavano in larga misura il grado di sviluppo economico delle regioni medesime nei prossimi anni. In questa seconda parte, si analizzavano le tre

---

<sup>239</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, *Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, EoRPA Paper 09/6, European Policies Research Centre, University of Strathclyde Glasgow, 2009; J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, *Ideas for Budget and Policy Reform: Reviewing the Debate on Cohesion Policy 2014+*, EoRPA Paper 09/5, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2009.

<sup>240</sup> Consultabile al:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_it.pdf)

<sup>241</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale. COM(2008) 371 Definitivo, Bruxelles 18.06.2008.

tipologie di regioni (regioni dell'obiettivo Convergenza, regioni in transizione e regioni dell'obiettivo Competitività regionale e Occupazione) in conformità a tre settori in crescita dell'UE: 1) i servizi finanziari e alle imprese; 2) il commercio, i trasporti e le comunicazioni; 3) il settore delle costruzioni.<sup>242</sup>

A dicembre del 2008, la Commissione pubblicava la relazione "Regioni 2020" che forniva una prima analisi prospettiva del probabile impatto regionale delle quattro sfide maggiori alle quali era confrontata l'Europa: la globalizzazione, il cambiamento demografico, quello climatico e l'approvvigionamento energetico.<sup>243</sup>

Nello stesso anno la Commissione presentava anche un Libro Verde sulla coesione economica e territoriale<sup>244</sup> dove ancora una volta si concentrava sull'importanza del riconoscimento della dimensione territoriale della politica regionale. Il Libro Verde avviava un dibattito sulla coesione territoriale al fine di approfondire la comprensione di questo concetto e delle sue implicazioni sul piano politico e della cooperazione. A febbraio del 2009 in un *workshop* sul futuro della politica di coesione, DG REGIO poneva delle domande interessanti, ancora attuali, che potevano essere così sintetizzate: la politica di coesione si colloca come una politica di tipo allocativo o distributivo? L'Agenda di Lisbona è stata la soluzione giusta? Qual è l'approccio migliore per dare uno stimolo al rafforzamento istituzionale: maggiori condizionalità o lo sviluppo della conoscenza?<sup>245</sup> Il dibattito mise alla luce le problematiche della politica di coesione, per esempio la difficoltà di collocarla sia come una politica di tipo allocativo che distributivo. Inoltre, l'Agenda di Lisbona presentava un problema non di poca importanza per le regioni meno sviluppate che si trovavano davanti a una "barriera" per la loro partecipazione effettiva in quest'agenda, gli obiettivi multipli creavano confusione e si rischiava così di perdere gli obiettivi e i principi fondamentali.

Dalla discussione sul futuro della politica di coesione, possiamo elencare tre importanti raccomandazioni generali per quanto riguarda la *policy*: l'adattamento alle nuove sfide, la capacità di assorbimento e infine il problema dell'approccio "one size fits all".<sup>246</sup> Questioni simili sono state discusse alla conferenza sul futuro della politica di coesione a marzo del

---

<sup>242</sup> Quinta Relazione intermedia sulla Coesione Economica e Sociale, COM (2008) 371 Definitivo, Bruxelles 18.06.2008

<sup>243</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2009, *op. cit.*

<sup>244</sup> Libro verde sulla coesione territoriale, *Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM (2008) 616 definitivo, Bruxelles, 2008.

<sup>245</sup> I. Beg, *The future of Cohesion Policy*, Briefing note based on *The future of Cohesion Policy a 'brainstorming' workshop*, Brussels, 2009.

<sup>246</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2009, *op. cit.*

2009, organizzata a Praga dalla Presidenza Ceca all'UE,<sup>247</sup> dove diverse proposte vennero alla luce: una maggiore concentrazione e flessibilità da parte degli SM nella scelta degli obiettivi tematici (limitati e finanziariamente concentrati); supporto per le regioni *phasing-out* o co-finanziamento per limitare l'impatto della perdita dei fondi Convergenza; la creazione di una relazione più forte tra la politica di coesione e l'Agenda di Lisbona tramite l'accrescimento della eleggibilità sotto la politica di coesione per la infrastruttura e ricerca scientifica e infine una maggiore semplificazione amministrativa.

In questo periodo, due momenti meritano un'attenzione particolare: il primo è l'adozione del Rapporto Barca il 27 aprile 2009 sul quale ci soffermeremo più in dettaglio e il secondo, la presentazione di una Comunicazione<sup>248</sup> che non ha mai ottenuto uno *status* formale da parte della Commissione a novembre del 2009.<sup>249</sup>

#### **2.5.4 Il Rapporto Barca: un nuovo approccio alla governance europea e alla politica regionale**

All'interno del dibattito politico-istituzionale e accademico-scientifico che ha preceduto la revisione dei Fondi strutturali per il nuovo ciclo di programmazione, merita una particolare attenzione il Rapporto redatto da Fabrizio Barca nella fase iniziale del 2009.<sup>250</sup> Il Rapporto Barca fu un'iniziativa lanciata dalla commissaria Danuta Hübner e dalla Direzione Generale DG REGIO nel 2007. Nel contesto di revisione del budget, il ruolo concesso a Fabrizio Barca fu quello di intraprendere una valutazione indipendente, analizzando

---

<sup>247</sup> J. Blazek, *Evolution or Revolution? Some dilemmas for Future Cohesion Policy After 2013*, paper prepared for the International Conference on the "Future of Cohesion Policy and integrated Local Development", 26-27 March 2009, Praga, 2009; I. Santos, *Eu Cohesion Policy: Some fundamental questions*, paper prepared for the International Conference on the "Future of Cohesion Policy and integrated Local Development", 26-27 March, Praga, 2009.

<sup>248</sup> La comunicazione della Commissione, anche se come già specificato sopra non abbia uno status ufficiale, metteva a rischio il futuro della politica di coesione. Si suggeriva che la spesa futura dell'UE doveva focalizzarsi su tre linee principali: crescita sostenibile e lavoro; clima e energia e "Europa Globale". Anche se vi si riferisce come un "non paper", fu ampiamente discussa poiché suggeriva che i fondi dovevano essere principalmente focalizzati sugli Stati Membri meno sviluppati e non più sulle regioni. Si è inoltre criticata l'efficienza della politica di coesione nelle regioni più sviluppate.<sup>248</sup> Anche se non ufficiale, il documento ha attirato la critica delle istituzioni d'interesse regionale.

<sup>249</sup> P. Wolfgang, 2013, *op. cit.*

<sup>250</sup> V.M. Sbrescia, *I lavori preparatori della riforma europea delle politiche di coesione: una rilettura del Rapporto Barca alla luce dei principi del nuovo ciclo di programmazione*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Bologna, 2013.

l'efficienza e l'efficacia della politica di coesione.<sup>251</sup> Nel frattempo, a Barca si chiedeva di ipotizzare possibili direttrici da seguire per riformare il sistema degli interventi europei per la crescita delle aree in *deficit* di sviluppo. Va rilevato che la decisione di affidare a Barca il suddetto incarico si dimostrava tutt'altro che peregrina, trattandosi di uno dei più validi esperti del settore.<sup>252</sup> Lo studio di Barca doveva così contribuire a comporre un solido scenario politico e normativo su cui incentrare le nuove politiche regionali nel settennio 2014-2020.

L'esperienza del passato era fondamentale in quest'ottica. L'obiettivo cui tendeva il Commissario europeo era quello di ottenere dal Rapporto Barca una comprensione chiara delle aree oscure della politica di coesione traendo lezioni dalle esperienze passate per poter così utilizzare al meglio le risorse senza cadere negli errori precedenti. Il documento si poneva un duplice compito: da una parte l'obiettivo di contribuire a evitare di stravolgere e di alterare in negativo il sistema delle politiche di coesione, dall'altra parte il Rapporto mirava a evitare il rischio di non cambiare nulla.<sup>253</sup>

La valutazione si basò su una serie di seminari, discussioni e confronti aperti con esperti accademici e *policy makers* condotti durante il 2008-2009, conclusi con la pubblicazione del Rapporto ad aprile del 2009.<sup>254</sup> Il Rapporto, composto di cinque capitoli che seguivano un ordine preciso di azione e riflessione, si apriva con un'analisi introduttiva attraverso cui è stato compiuto il tentativo di realizzare un inquadramento concettuale e metodologico delle questioni sostanziali che abbracciavano il settore delle politiche di coesione. A seguire, il primo capitolo intitolato "Schema concettuale e motivazione di una politica di sviluppo *place-based*" che, come si capisce anche dal titolo, prendeva in esame le specifiche motivazioni sulle quali si fonda la politica di sviluppo *place-based*.<sup>255</sup> Nel secondo capitolo intitolato "Aprire la scatola nera della politica di coesione" si analizzavano le problematiche del sistema vigente delle politiche regionali di sviluppo, mentre nel terzo capitolo intitolato "Per un deciso cambio di azione" si individuavano le possibili linee-guida da seguire nella futura programmazione europea. Nel quarto capitolo intitolato "Concentrazione su pochi beni pubblici europei", Barca si soffermava sul tema dei beni pubblici nella dimensione europea. Nell'ultimo capitolo, "Per

---

<sup>251</sup> Ibidem.

<sup>252</sup> Ibidem.

<sup>253</sup> F. Barca, *Sintesi in An Agenda for a reformed Cohesion Policy*, Bruxelles, 2009.

<sup>254</sup> F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Bruxelles, 2009. Guardare anche i testi di supporto disponibili su: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)

<sup>255</sup> Questo nuovo approccio alle politiche territoriali sposta l'attenzione e gli investimenti dai settori e dai soggetti verso i territori, calibrando tutti gli sforzi a seconda delle peculiarità del luogo.

una *governance* strategica ed efficace” individuava invece una più incisiva *governance* capace di rendere massimamente efficaci le politiche europee di settore.

Il punto di partenza per il Rapporto, come abbiamo specificato anche sopra, era l'importanza e la sostenibilità dell'approccio di sviluppo *place-based*. Tale approccio è considerato l'unico modello di politica compatibile con la forma ibrida dell'UE e la limitata legittimità democratica. Va sottolineato anche che uno degli elementi cardine di una politica *place-based* è rappresentato anzitutto, dalla profonda conoscenza delle aree territoriali e delle sue potenzialità. In quest'ottica, un punto importante del rapporto riguardava l'imprescindibile necessità di consentire agli SM dell'UE la conservazione, la responsabilità e l'adattamento degli interventi ai propri contesti insieme alla novità e necessità della verifica, e del controllo degli interventi adottati sui territori.<sup>256</sup>

Un altro elemento rilevante fu rappresentato dall'esigenza di tenere nella massima considerazione “i collegamenti fra i luoghi”.<sup>257</sup> Questi punti sembravano comporre un innovativo quadro strategico che mirava all'attuazione di un'azione organica e di un sistema che tenesse conto della necessità di indirizzare le politiche su *focus* territoriali. Interessante si presentava anche la proposta di elaborare una sorta di agenda sociale territorializzata, da inquadrare all'interno della politica di coesione con l'obiettivo di assicurare *standard* socialmente condivisi di benessere per gli aspetti della vita ai quali individui e gruppi attribuiscono priorità elevata.<sup>258</sup> La novità del Rapporto Barca non stava solo nelle proposte ma anche sulla valorizzazione del profilo sociale delle politiche di coesione, importante per rafforzare il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni europee, consentendo la sottoscrizione di una sorta di “contratto sociale” tra l'UE e il popolo europeo.

La valutazione della politica di coesione da parte del Rapporto apparve mista. Come in altri studi, l'evidenza empirica sulla performance della politica di coesione non ha permesso di formulare risposte definitive sull'efficienza della politica.

Si proponeva, per il futuro della politica di coesione, una maggiore concentrazione su un limitato numero di priorità. Concentrazione che avrebbe portato ad avere un impatto tangibile e una maggiore attenzione politica e avrebbe permesso, allo stesso tempo, di avere una gestione focalizzata degli interventi da parte dei *policy makers*, soprattutto all'interno della Commissione. Il Rapporto identificava tre criteri per la selezione di queste

---

<sup>256</sup> V.M. Sbrescia, 2013, *op. cit.*

<sup>257</sup> F. Barca, 2009, *op.cit.*

<sup>258</sup> *Ibidem.*

priorità:

- *rilevanza a livello UE* – i bisogni e le aspettative dei cittadini europei e il vantaggio dell’UE sui SM nell’indirizzare la questione
- *la loro natura place-based* – la misura in cui l’inefficienza e/o problemi dell’esclusione sociale di importanza per la questione dipendono dal contesto, richiedendo così interventi a misura propria dalle caratteristiche e i bisogni di luoghi diversi
- *verificabilità* – la misura nella quale gli obiettivi politici possono essere definiti in maniera chiara e misurabile.

Le altre proposte a livello di *governance* possono essere incapsulati in dieci pilastri.<sup>259</sup>

Le valutazioni contenute nel Rapporto si fondavano sulla necessità di discostarsi da una logica vetero-burocratica costruita sul principio “dell’equo ritorno”.<sup>260</sup> Principio che ha rappresentato un ostacolo ai processi di trasformazione e innovazione.

Possiamo così affermare che l’analisi compiuta nel Rapporto Barca si fondava, anzitutto, sulla necessità di introdurre una nuova filosofia c.d. “*manageriale*” nell’utilizzo delle risorse europee per lo sviluppo. Il Rapporto conferisce alle politiche di coesione un carattere nuovo, che si potrebbe definire aziendalista, efficientista, facendosi carico di legare le politiche a risultati concretamente verificabili.<sup>261</sup> Una prima discussione sul Rapporto Barca è stata tenuta il 22 giugno del 2009, dando la possibilità ai *policy makers* di reagire alle proposte del Rapporto.<sup>262</sup> Sebbene gli SM siano stati cauti nel reagire ad un Rapporto così complesso, ci fu un generale consenso sulla validità dell’approccio *place-based* e la giustificazione del ruolo della politica di coesione. La concentrazione tematica e spaziale delle risorse è stata sostenuta in principio e molte raccomandazioni sono state

---

<sup>259</sup> Per maggiori informazioni consultare la tabella presente in: J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, *Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, Glasgow, p. 46.

<sup>260</sup> F. Barca, 2009, *op. cit.*

<sup>261</sup> Sulle teorie aziendaliste applicate alle Pubbliche amministrazioni si veda. E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, *op.cit.*; A. Scaletti, *Il controllo economico delle aziende e dei sistemi sanitari regionali*, *op.cit.*; R. Mele, *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, *op.cit.*; M. Bisogno, *Elementi di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Torino, 2006; P. Novello e M. Vitale (a cura di), *Reinventing government*, *op.cit.*; G. Reborà, *Le amministrazioni pubbliche come aziende*, *op.cit.*; M. Fedele, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, *op.cit.*; M. Meneguzzo e D. Cepiku (a cura di), *Network pubblici: strategia, struttura e governance*, Milano, 2008; D. Cepiku, *Le reti di amministrazioni pubbliche nella prospettiva economico-aziendale*, in «Riv. italiana di ragioneria e di economia aziendale», n. 7/8, 2006; G. Fiorentini, M. Meneguzzo e A. Zangrandi, *La pubblica amministrazione da sistema burocratico a network di servizi*, in R. Fiocca (a cura di), *Imprese senza confini. Sviluppo e nuove forme di alleanze fra aziende*, Milano, 1987.

<sup>262</sup> J. Bachtler, *Seminar on the Barca Report: Summary note of the discussion*, DG REGIO, European Commission, Bruxelles, 2009.

considerate di merito.<sup>263</sup>

Dall'altra parte ci sono state molte domande circa l'operatività delle proposte, con particolare riguardo sulla proposta del quadro di sviluppo strategico e la fattibilità della valutazione d'impatto. Il Rapporto è stato criticato anche per il mancato sviluppo di alcune importanti questioni, come per esempio il coordinamento dei fondi, la giustificazione di un'agenda sociale territorializzata, la risoluzione della gestione finanziaria, problemi di audit e di controllo, lo scopo dell'UE nell'introdurre cambiamenti istituzionali e la necessità di riforme sistemiche a livello di Stati membri.

All'interno della Commissione le opinioni si dimostrarono contrastanti. Per quelli che si occupavano della revisione del bilancio, le proposte di Barca andavano ben oltre, suggerendo una politica di coesione di portata molto più ampia che andava nella direzione di una "politica europea di sviluppo" sollevando questioni di fattibilità politica e pratica (con un budget limitato). Il focus tematico sembrava tuttavia ancora molto ampio, tagliando diverse aree di *policy* e diverse responsabilità delle rispettive DG. Inoltre, la proposta di includere lo sviluppo rurale all'interno della politica di coesione andava incontro alla visione del Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sosteneva fortemente lo sviluppo rurale e la sua permanenza all'interno della PAC.<sup>264</sup>

### **2.5.5 La posizione del DG REGIO**

Nel lancio del dibattito sul futuro della politica di coesione, la commissaria Hübner poneva l'accento su tre tematiche principali: lo sviluppo regionale in Europa e il ruolo della politica di coesione dovevano essere viste in un contesto globale; la politica di coesione doveva mirare a massimizzare il suo impatto sulla competitività europea, la crescita e il lavoro; pressavano necessarie modifiche alla *governance* della politica al fine di aumentare il focus sulla performance, ad ottimizzare il ruolo dei diversi attori e livelli e accrescere il coordinamento dei fondi. La Commissaria ha usato i lavori del Rapporto Barca per rafforzare il pensiero della DG REGIO e creare nuovi spunti di riflessione per il nuovo ciclo di programmazione. Come abbiamo specificato più sopra, in uno dei *paper* di riflessione della Commissione presentati ad aprile 2009, così come in discussioni

---

<sup>263</sup> V.M. Sbrescia, 2013, *op. cit.*

<sup>264</sup> J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2009, *op. cit.*

successive,<sup>265</sup> il messaggio principale era quello che le politiche messe in atto nel 2006 erano giuste, ma serviva un'evoluzione di quest'ultime al fine di adattarsi alle nuove sfide del 21esimo secolo. Tre serie di problematiche sono state evidenziate: un maggiore focus su obiettivi legati all'innovazione, imprenditoria e sviluppo di strategie locali integrate per permettere il raggiungimento di ampi obiettivi europei; un maggiore focus sui risultati e rafforzamento del valore aggiunto della politica di coesione e infine il rafforzamento e la semplificazione di meccanismi di distribuzione.

A dicembre del 2009, il commissario Paweł Samecki, giunto al termine del suo mandato, presentava un Documento di orientamento sulla futura politica di coesione<sup>266</sup> dove esponeva una "raccolta" di tutti i punti fondamentali delle varie consultazioni avviate dal 2007 e procedeva con la definizione di alcune linee-guida per la futura programmazione. Esso formulava inoltre la missione e gli obiettivi della politica di coesione in un contesto economico, sociale e ambientale che cambiava. Identificava una serie di questioni-chiave per il miglioramento delle prestazioni e l'impatto della politica e presentava una serie di programmi e proposte per la semplificazione dei processi di gestione e di controllo dei fondi. Inoltre la Commissione aveva già avviato i lavori per la presentazione del quinto Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale presentata a ottobre del 2010.<sup>267</sup>

La relazione esaminava innanzitutto la dimensione territoriale dell'accesso ai servizi. Secondo, prestava maggiore attenzione al cambiamento climatico e all'ambiente. Terzo, valutava come misurare l'impatto territoriale delle politiche. Per quanto riguardava la riforma del 2013, il Rapporto suggeriva di incrementare il valore aggiunto della politica e rafforzare la *governance* attribuendole una dimensione territoriale.<sup>268</sup>

Una consultazione pubblica tra novembre 2010 e gennaio 2011 su queste conclusioni, ha generato quasi 450 contributi da parte di governi e *stakeholders* in tutti i livelli. Parallelamente a tutto questo, la DG REGIO ha organizzato tra il 2009 e 2011 dieci incontri del "Gruppo di Esperti di alto livello" composto di rappresentanti degli SM, amministrazioni e anche di una "*Task Force*" sulla condizionalità che si è riunita per ben

---

<sup>265</sup> First reaction to Barca report, Speech by Commissioner Danuta Huber at the launch of the Barca Report, 27 April 2009, Berlaymont, European Commission. Speech by Commissioner Danuta HÜber to a Meeting with the Regional Offices – Centre Borschette, 25 June 2009.

<sup>266</sup> P. Samecki, *Orientation Paper on future of Cohesion Policy*, 2009 Disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf)

<sup>267</sup> European Commission, *Investing in Europe's regions. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Brussels/Luxembourg, 2010.

<sup>268</sup> Ibidem.

tre volte durante il 2011.<sup>269</sup> La Commissione ha implementato così il programma più esteso di analisi e valutazioni della politica di coesione mai fatta da DG REGIO.<sup>270</sup>

Nel frattempo nelle organizzazioni mondiali come l'OECD e la Banca Mondiale, le discussioni sugli approcci “*place based*” e “*space-blind*” erano in atto. Mentre abbiamo visto come il primo approccio sostiene orientamenti di sviluppo integrati comprendendo la *governance* multilivello e il coordinamento tra diversi e rilevanti *stakeholders* e che si basa sul territorio in modo da poter creare vantaggi per i più poveri e vulnerabili, il secondo, sfida il presupposto che le attività economiche devono essere sparse geograficamente e favorisce invece l'integrazione economica tramite la mobilitazione delle persone, prodotti e idee.<sup>271</sup> Quest'approccio si fonda quindi sulle “persone”, incoraggiando la mobilità, spinge gli individui non solo a vivere dove si trovano meglio, ma promuove un miglioramento del reddito, della produttività e delle conoscenze. Tramite l'incentivo della mobilità si crea una distribuzione uniforme della ricchezza che stimola la convergenza delle aree arretrate con quelle più sviluppate (conclusioni simili con il Sapir Report del 2004).<sup>272</sup>

Inoltre il Rapporto della Banca Mondiale proponeva uno sviluppo chiamato “3 – D” che si basava su tre dimensioni dello sviluppo: densità, distanza e divisione. Per ciascuna di queste divisioni si proponevano tre tipi di soluzioni, le “3 - i”: istituzioni, infrastruttura e interventi. Il Rapporto Barca come abbiamo visto in precedenza, faceva leva all'approccio *place-based* che al contrario rafforzava l'importanza della dimensione territoriale. Quest'ultima restituiva forma al potenziale per lo sviluppo, non solo dei territori, ma tramite l'esternalità anche degli individui che ci vivono.<sup>273</sup>

---

<sup>269</sup> P. Wolfgang, 2013, *op. cit.*

<sup>270</sup> J. Bachtler, C. Mendez, *Cohesion Policy Reform and the evolving role of the European Council* nel *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, (A cura di) Simona Piattoni e Laura Polverari, Cheltenham, UK, 2016.

<sup>271</sup> The World Bank *Reshaping Economic Geography*, World Development Report, Washington, 2009.

<sup>272</sup> F. Barca, P. McCan, A.P. Rodriguez, *The case for Regional Development Intervention: Place-based vs Place-neutral Approaches*, *Journal of Regional Science*, Vol. 52, Issue 1, 2012, pp. 134-152.

<sup>273</sup> *Ibidem.*

## Capitolo 3 - Il “Triangolo di ferro”<sup>274</sup> e la prospettiva italiana nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020

In questo capitolo ci soffermiamo ad analizzare quello che Agh chiama “Triangolo di ferro”, il concetto comprende il mega-progetto Europa 2020, la politica di coesione in un’ottica legata all’ultima programmazione 2014-2020 e la nuova *governance* economica e territoriale europea. Quest’analisi tratta queste ultime non separatamente, bensì come elementi dello stesso quadro, complementari l’uno all’altra e con la medesima finalità. In seguito vedremo più in dettaglio il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, comparato con quello precedente. Infine, ci soffermeremo sulla prospettiva italiana nel nuovo ciclo di programmazione: la visione, il ruolo e la posizione che lo Stato italiano ha intrapreso dal punto di vista della MLG.

### **3.1 La svolta verso un nuovo approccio alla Governance e il rapporto con la Strategia Europa 2020**

Abbiamo visto nel capitolo precedente il contesto che ha caratterizzato l’adozione del nuovo pacchetto legislativo della programmazione 2014-2020, contesto che appare come fattore decisivo nelle precedenti programmazioni, anche se non è l’unico. Dobbiamo brevemente soffermarci su altri due elementi che hanno fortemente contribuito a influenzare il nuovo spirito della politica di coesione. Il primo, la Strategia di Lisbona e il suo collegamento con Europa 2020. Strategia contestata da molti autori e considerata da altri come “non un completo fallimento, ma nemmeno un successo”<sup>275</sup> (in quanto la crescita aspettata è stata particolarmente insoddisfacente, soprattutto nell’Eurozona, ha inoltre marcato la mancanza di un punto d’incontro tra la competitività economica e la solidarietà sociale e, inoltre, l’implementazione della riforma a livello nazionale ha creato divergenze tra gli obiettivi comunitari e quelli nazionali). L’altro fattore, non meno rilevante, può essere colto nella situazione europea degli anni 2009 e 2010. Nel 2009 l’UE era focalizzata su una strategia a lungo termine della *post-crisi* globale del 2007, strategia

---

<sup>274</sup> Con il termine “Triangolo di ferro” facciamo riferimento al concetto sviluppato da Agh, che si riferisce al collegamento organico tra Europa 2020, Politica di Coesione e Governance Economica in: *The Lisbon and Europe 2020 Strategies of the EU: The birth pangs of European Governance*, European Research Centre

<sup>275</sup> G. Daniel, F. Ruth, *The Post 2010 Lisbon Process: The key role of Education in Employment and Competitiveness*, CEPS Working Document nr. 308, 2008.

che fu interrotta per far fronte ad un'altra crisi finanziaria all'orizzonte, quella della Grecia. Crisi che rischiava di trascinare gli altri paesi c.d. PIGS (Portogallo, Italia, Grecia e Spagna) in una sorta di effetto-domino. In questo clima aumentavano gli incentivi a rompere lo *status quo* e a superare la resistenza sociale per la riforma della *governance* economica.<sup>276</sup>

I primi lineamenti della Strategia Europa 2020 si intravedevano nel *Summit* del Consiglio europeo del 2009.<sup>277</sup> Il vero dibattito prendeva forma solo dopo l'inizio del nuovo ciclo di cinque anni della presidenza della Commissione e del PE a febbraio del 2010. Anche se nella presentazione della Strategia questo documento prometteva di fare un'analisi di valutazione della precedente Strategia di Lisbona e del suo eventuale impatto, finì solo per evidenziare il bisogno di una riforma a lungo termine, senza fare l'eventuale valutazione promessa. Quest'ultima la troviamo in un documento della Commissione di inizio febbraio del 2010 che evidenziava alcune debolezze ma che tuttavia rimaneva, in linea di massima, in superficie senza entrare in dettagli.<sup>278</sup>

Le discussioni sulla strategia Europa 2020 sono state travolte dalla crisi fiscale della Grecia e il neoeletto Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy mostrava l'intenzione di voler svolgere un ruolo attivo nel lancio di una forte *governance* europea. Nel paragonare il documento sulla strategia Europa 2020 presentata dalla Commissione<sup>279</sup> a quello della decisione del Consiglio nel 2000 per la Strategia di Lisbona, si può vedere come quest'ultima è stata adottata in un clima e in un contesto più ottimistico e rifletteva quest'ottimismo anche nei suoi obiettivi, mentre Europa 2020, nata nel *post-crisi globale* e in piena crisi interna dell'UE legata alla situazione della Grecia, riflette una sorta di pessimismo.<sup>280</sup>

Dobbiamo soffermarci su un elemento rilevante che ritroviamo nel documento della Commissione per la Strategia Europa 2020 che è legato ad una forte *governance* e che Agh chiama "*meta-governance*"<sup>281</sup>. In questo documento si tracciava il ruolo di ciascuna istituzione europea mettendo all'apice della piramide il Consiglio europeo che sarebbe

---

<sup>276</sup> A. Agh, *The Lisbon and Europe 2020 Strategies of the EU: The birth pangs of European Governance*, European Research Centre, 2010.

<sup>277</sup> Council (2009d) Presidency Conclusions, Brussels, European Council 10-11 December 2009, EUCO6/09, Brussels, 11 December 2009.

<sup>278</sup> Commission (2010a) Lisbon Strategy Evaluation Document, Brussels, 2.2.2010, SEC(2010), 114 Final (From Secretary-General of the European Commission to the Secretary -General of the Council of the European Union).

<sup>279</sup> Commission (2010c) Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brussels, 3.3.2010, COM(2010), 2020 Final.

<sup>280</sup> A. Agh, 2010, *op. cit.*

<sup>281</sup> *Ibidem.*

stato il punto centrale della strategia. La Commissione avrebbe monitorato il progresso e il Parlamento europeo avrebbe svolto un ruolo-motore per la mobilitazione dei cittadini europei.<sup>282</sup> Il Consiglio europeo assumeva per la prima volta la piena responsabilità del successo della nuova Strategia.

L'approccio della nuova strategia era comunque un approccio di tipo *top-down*<sup>283</sup> collocando al timone il Consiglio europeo ma allo stesso tempo invitava anche gli altri attori regionali, locali e gli *stakeholders* a contribuire nello spirito della MLG.<sup>284</sup> Questa svolta verso un nuovo approccio alla *governance* riempiva un'importante lacuna della Strategia di Lisbona.<sup>285</sup> Dall'altra parte, mentre il vincitore maggiore da Maastricht al Trattato di Lisbona era il PE, vediamo che nella nuova strategia il ruolo del PE viene fortemente marginalizzato.

Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio di giugno 2010<sup>286</sup> si confermava il collegamento della Strategia Europa 2020 con la coesione economica, sociale, territoriale e le altre politiche dell'Unione, in particolare la PAC e la politica di coesione che dovevano supportare la medesima strategia.

Nel processo innovativo di Europa 2020 due erano le questioni importanti<sup>287</sup>:

a) la riforma istituzionale, giacché la precedente Strategia di Lisbona era slittata all'interno dell'UE in una sorta di "competizione" tra il PE e il Consiglio, o tra il PE e la Commissione;

b) il concetto di *governance* e il suo legame con la MLG. All'interno dell'UE, la *governance* appare confusa creando un rapporto di tipo "principale-agente" dove "l'agente" tra le formazioni del Consiglio, le varie DG della Commissione e le istituzioni a carattere consultivo come il CdR e il CESE rappresenta interessi vasti e a volte contrastanti.<sup>288</sup>

La svolta verso il nuovo tipo di *governance* presente nella Strategia Europa 2020 rispecchia una *governance* a carattere "misto" con il ruolo di *leadership* politico-strategico

---

<sup>282</sup> Commission (2010c:6) Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brussels, 3.3.2010, COM(2010), 2020 Final.

<sup>283</sup> L. Budd, *Europe 2020: a strategy in search of a regional policy rationale?*, Policy Studies, Vol. 34, Nr. 3, 2013, pp. 274-290.

<sup>284</sup> Commission (2010c 27-30) Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brussels, 3.3.2010, COM(2010), 2020 Final.

<sup>285</sup> J. Fritz-Vannahme, A. Garcia Schmidt, D. Hirlemann, R. Verhcamp, *Lisbon-A Second shot*, Spotlight Europe; no. 2010/02, 2010.

<sup>286</sup> Council (2010b) Presidency Conclusions, Brussels, European Council 17 June 2010, EUCO 13/10, Brussels, 17 June 2010.

<sup>287</sup> A. Agh, 2010, *op. cit.*

<sup>288</sup> *Ibidem.*

assunto dal Consiglio europeo in un triangolo interno che comprende il rapporto Consiglio-Commissione-PE e in un quadro esterno più ampio composto di tre dimensioni che danno vita a ciò che Attila Agh chiama un “equilibrio integrativo” delle Istituzioni.<sup>289</sup> La grande novità della Strategia è proprio lo spostamento del potere di decisione e designazione delle strategie dal Presidente della Commissione al neo-eletto e permanente Presidente del Consiglio europeo, collocando così il Consiglio europeo all’apice della decisione dell’agenda e nella formulazione delle strategie.

I negoziati per il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell’Unione 2014-2020, con importanti decisioni anche per la politica di coesione, sono stati i primi negoziati nei quali il Presidente del Consiglio europeo ha preso parte in maniera diretta, eclissando per la prima volta il ruolo della Presidenza Cipriota del 2012 e giocando un ruolo importante nel facilitare l’accordo finale.<sup>290</sup> Si passava quindi da un rapporto di tipo *bottom-up*, dove le formazioni del Consiglio discutevano le tematiche più importanti che successivamente passavano al Consiglio europeo, nella maggior parte dei casi solo per formalità legate alla loro approvazione, ad un tipo di approccio *top-down* dove l’iniziativa, con una forte strategia decisionale, ha origine nel Consiglio europeo e successivamente passa nelle formazioni del Consiglio le quali elaborano, in un secondo momento, la loro implementazione concreta.<sup>291</sup>

Tuttavia, questo quadro di *governance* di tipo *top-down* che partiva dal Consiglio europeo (*meta-governance*) che si riprendeva la piena responsabilità della strategia andava completato con le strutture *bottom-up* verticali e orizzontali e le loro competenze.<sup>292</sup> Com’è stato osservato da vari autori,<sup>293</sup> la mancanza di una funzionale cooperazione a livello nazionale e sub-nazionale, così come una riforma adeguata della *governance* europea, possono essere tra le possibili pre-condizioni del successo della strategia Europa 2020. L’implementazione della quale presume sia una forte *governance* economica sia una rinnovata politica di coesione. Questa connessione la intravediamo nelle Conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2011.<sup>294</sup> Si consolidava l’idea che una forte *governance* economica, necessaria per l’implementazione di Europa 2020, dovesse essere perseguita

---

<sup>289</sup> Queste tre dimensioni sono lo specchio di tre tipi di rapporti: a) quello tra l’UE e gli Stati Nazionali; b) quello all’interno del triangolo Istituzionale Europeo tra Consiglio-Commissione e PE; c) nei diversi livelli territoriali sub-nazionali e l’eventuale comune coesione economica, sociale e territoriale.

<sup>290</sup> J. Bachtler, C. Mendez, 2016, *op. cit.*

<sup>291</sup> A. Agh, 2010, *op. cit.*

<sup>292</sup> Ibidem.

<sup>293</sup> C. Kellerman, M. Ecke, S. Petzold, *A new growth Strategy for Europe beyond 2010*, International Policy Analysis, 2009.

<sup>294</sup> European Council 24/25 March 2011, Conclusions, EUCO 10/11, 2.

tramite due elementi importanti come: il Semestre europeo (che sostituisce il precedente e debole Metodo aperto di coordinamento) e l'Europatto.<sup>295</sup> Tuttavia, in questi due elementi, con particolare riferimento all'Europatto, alcuni autori pongono i dubbi sulla difficoltà dei nuovi SM nell'attuazione di questo patto, con l'eventuale rischio di aumentare il *gap* tra centro e periferia dell'UE, creando così al posto di un'Europa basata sulla coesione, un'Europa con due livelli di velocità, tra stati con una buona *performance* e i nuovi SM (*Two-Speed Europe*).<sup>296</sup>

### **3.2 La Programmazione 2014-2020 dal punto di vista della Strategia Europa 2020**

Le riforme delle politiche del ciclo 2014-2020, come abbiamo visto più sopra, derivano dalla Strategia Europa 2020 e i cinque Fondi SIE (FESR, FSE, FC, FEASR, FEAMP) hanno lo scopo di fornire supporto al conseguimento di tale strategia.<sup>297</sup> Il Regolamento UE n. 1303/2013 introduce norme comuni per i cinque Fondi SIE<sup>298</sup> grazie al Regolamento recante disposizioni comuni (RDC) con lo scopo di migliorare la cooperazione e il coordinamento tra i fondi. Si introduce inoltre per la prima volta una terminologia e gerarchia di atti giuridici pertinenti ai cinque fondi.<sup>299</sup>

Il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 deriva così dalla Strategia Europa 2020 e per quanto riguarda la politica di coesione, la riforma prevede due obiettivi principali:

a) investimenti a favore della crescita e dell'occupazione (per un totale di risorse stanziare pari a 313,19 miliardi di euro) che costituiscono un obiettivo comune a tutte le regioni che si suddividono in regioni meno sviluppate, in regioni di transizione e in regioni

---

<sup>295</sup> L'Euro Pact Plus è una misura contro la crisi con lo scopo di stabilizzare la zona Euro. Nata come un'idea Franco-Tedesca, è una misura mista tra il metodo intergovernativo e quello comunitario, chiamato da Angela Merkel come la "Posizione Coordinata Europea" o "Metodo dell'Unione", con lo scopo di aumentare la disciplina fiscale ed economica tra i SM. Il cosiddetto Euro Plus Pact è stato concluso il 25 marzo del 2011 tra tutti gli 17 membri della zona Euro e altri 6 Stati (Bulgaria, Lituania, Latvia, Romania, Polonia e Danimarca).

<sup>296</sup> A. Agh, *The European Futures and Cohesive Europe. Europe 2020 Strategy and Cohesion Policy with Flexible Integration*, Journal of Comparative Politics, 2011.

<sup>297</sup> Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali*, Bruxelles, 2015.

<sup>298</sup> Regolamento UE N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

<sup>299</sup> I fondi SIE; I Fondi Strutturali FESR e FSE; I Fondi: composti dai tre fondi della politica di coesione FESR, FSE e FC; infine i regolamenti specifici per ciascun fondo.

più sviluppate.

b) cooperazione territoriale europea (11,7 miliardi di euro)

Il primo obiettivo, sostituisce quelli della Convergenza e Competitività regionale e Occupazione del precedente ciclo di programmazione 2007-2013 incorporandoli in un unico obiettivo. Inoltre la spesa totale per la politica di coesione, stabilendo un livello d'impegni pari a 325,14 miliardi ha subito una riduzione di circa 8% dal precedente periodo di programmazione 2007-2013.

Sebbene non sia cambiato l'approccio strategico e gli SM siano ancora tenuti a redigere e attuare piani strategici riguardo all'accesso ai fondi SIE, il processo è stato reso più semplice ed efficiente. Il nuovo quadro giuridico, rafforza i collegamenti con l'Europa 2020 e affina il principio di coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti dell'Unione. Così il RDC definisce un Quadro Strategico Comune (QSC) ai fondi SIE a livello Europeo; obbliga gli SM a redigere un unico documento comune relativo ai fondi a livello nazionale (l'Accordo di partenariato); definisce norme comuni per tutti i programmi degli SM. Per perseguire le priorità dell'Europa 2020 sono stati definiti undici obiettivi tematici che fungono da parametro di riferimento per i fondi SIE e allo stesso tempo rappresentano un punto di partenza per gli accordi e programmi di partenariato.<sup>300</sup>

Il RDC integra i fondi SIE nel Semestre Europeo che è un ciclo annuale di relazioni, processi decisionali a livello di UE riguardo ai progressi compiuti nel conseguimento della Strategia Europa 2020. Inoltre determina gli obiettivi da perseguire nell'anno successivo per tutta l'Unione, fornendo inoltre una serie di raccomandazioni specifiche per paese che prendono in considerazione l'approccio *place-based* e le caratteristiche territoriali di ciascuno Stato membro. Una novità importante si presenta nel collegamento tra la Strategia Europa 2020 e i fondi SIE, dove gli SM devono mantenere questo collegamento non solo nella fase di pianificazione (con riguardo anche alle specifiche raccomandazioni per paese) bensì anche durante quella dell'attuazione. In caso di nuove raccomandazioni specifiche per paese che chiedono il sostegno dei Fondi SIE, la Commissione può chiedere agli SM di apportare delle modifiche agli accordi e ai programmi di partenariato.<sup>301</sup> Sempre nel quadro del semestre europeo, gli SM devono riferire due volte (2017 e 2019) a riguardo dei loro progressi nell'attuazione dei fondi a livello di accordi di partenariato. Entro la fine del 2017 e 2019, la Commissione presenterà

---

<sup>300</sup> Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali*, Bruxelles, 2015.

<sup>301</sup> Regolamento UE N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 Dicembre 2013, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

una propria relazione strategica e le conclusioni tratte da tali relazioni intermedie al Consiglio, PE, CdR e CESE nell'ambito del semestre europeo.

Il QSC definisce le linee guida strategiche agli SM e alle regioni in modo da poter ricevere il massimo beneficio dalle opportunità dei fondi e degli altri strumenti dell'UE con particolare attenzione alla strategia Europa 2020. I nuovi meccanismi di coordinamento offerti dal QSC sono: combinazione dei fondi in un unico programma; Investimenti Territoriali Integrati (ITI); Sviluppo Locale di tipo Partecipativo; Piani di Azione Comune. Inoltre, come novità rispetto alla precedente programmazione, diventa più marcato il collegamento dei fondi con la coesione economica, sociale e territoriale, includendo nel QSC una sezione dedicata all'esame delle principali sfide territoriali.

La Commissione riteneva che la semplificazione fosse necessaria per garantire un'agevole attuazione delle politiche nel rispetto degli interessi dei beneficiari. Per queste motivazioni ha introdotto cambiamenti importanti come: l'armonizzazione normativa dei fondi; una maggiore proporzionalità (disposizioni per l'utilizzo e l'attuazione dei fondi per quanto riguarda le relazioni, la valutazione, la gestione e il controllo); norme più chiare e certezza del diritto; semplificazione per quanto riguarda gli indicatori comuni di base per semplificare la raccolta dei dati e le relazioni sui risultati raggiunti; la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e delle autorità di gestione.

Un'altra novità introdotta, riguarda la ri-definizione delle regole di condizionalità per l'erogazione dei fondi che sono articolati in tre tipi:

- a) regole *ex ante*, definite nelle norme specifiche di ciascun fondo e riportate nel contratto di *partnership* tra Commissione, SM e Regioni;
- b) legate al rispetto dei parametri *macroeconomici* e di finanza pubblica previsti nell'ambito del nuovo quadro di *governance* economica;
- c) *ex post*, da completare entro il 31 dicembre 2023, vincolante al raggiungimento degli obiettivi predeterminati.<sup>302</sup> Inoltre, il 6% degli stanziamenti sarebbe riservato ai programmi che hanno raggiunto gli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020.<sup>303</sup>

Una delle novità principali dell'attuale ciclo di programmazione riguarda l'AP (Art 5 del RDC) che è stato introdotto con lo scopo prioritario di tenere conto del nuovo e più valido sistema di *governance* multilivello della Strategia Europa 2020.<sup>304</sup> Implicando i *partner* in tutte le fasi del *policy cycle*, gli SM devono essere più precisi circa gli obiettivi da perseguire tenendo conto anche delle raccomandazioni specifiche per paese e dei programmi nazionali di riforma, nonché più precisi circa il contributo previsto dei fondi SIE al conseguimento degli obiettivi della Strategia.

Per alcuni autori<sup>305</sup> la politica di coesione è ancora una volta legata alla convergenza: essa dovrebbe essere capita e letta in termini funzionali, non come un mero meccanismo per raggiungere la convergenza stessa.<sup>306</sup> Quest'ultima inoltre si dimostra molto difficile da realizzare con le risorse limitate a livello UE. La coesione quindi, deve essere liberata da tale collegamento e deve essere vista come una collaborazione armoniosa.<sup>307</sup> Alcuni autori mettono l'accento inoltre sul fatto che nei primi anni di implementazione della Strategia Europa 2020, la strategia non era del tutto collegata alla politica di coesione, mettendo in discussione i risultati attesi.<sup>308</sup> Inoltre, i *target* fissati dall'Europa 2020 non prendevano in considerazione la dimensione regionale e locale nella quale i fondi della politica di coesione sono spesi.

Possiamo notare che anche nell'attuale programmazione il ruolo della Commissione in confronto agli altri attori prevale, soprattutto per quanto riguarda la definizione dell'agenda, l'iniziativa legislativa, la capacità tecnica nel trovare compromessi

---

<sup>302</sup> A. C. *I Regolamenti europei che disciplinano la politica di coesione per il periodo 2014-2020*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo nr. 3, Bologna, 2014, pp. 605-610.

<sup>303</sup> Ibidem.

<sup>304</sup> Ibidem.

<sup>305</sup> L. Budd, 2012, *op. cit.*

<sup>306</sup> J. Bachtler, G. Gorzelak, *Reforming EU cohesion policy: A Reappraisal of the performance of the Structural Funds*, Policy Studies 28 (4), 2007.

<sup>307</sup> Ibidem.

<sup>308</sup> A. Renda, *The Review of the Europe 2020 Strategy: From austerity to prosperity?*, Center for European Policy Studies, Nr. 322, Bruxelles, 2014.

tra le varie istituzioni e nel rispondere attivamente alle nuove sfide dell'Unione. Si concentrano nella Commissione, funzioni di controllo diretto verso gli SM e controllo indiretto che riguarda i soggetti attuatori, assistita dal Comitato di Coordinamento dei Fondi strutturali e di investimento Europei (COSIF). Essa riunisce una stretta componente della Commissione con rappresentanti governativi e laddove c'è bisogno, funzionari delle amministrazioni locali. Agli SM resta il compito di attuazione e controllo dei programmi e la designazione dei vari organismi per ogni programma nel rispetto del quadro normativo europeo e nazionale.<sup>309</sup> Va aggiunto che anche il Consiglio nell'ambito dei negoziati tra i Capi di Stato e di Governo sul quadro finanziario dell'UE per il periodo 2014-2020, ha assunto un ruolo importante nell'influenzare gli obiettivi, gli strumenti finanziari e la *governance* della politica di coesione.<sup>310</sup> Quest'ultima vede ridimensionato anche il suo budget. Cambiamenti importanti sono stati apportati alle proposte della Commissione da parte del Consiglio su una maggiore flessibilità degli SM riguardante la fase dell'implementazione e l'attenzione verso una maggiore semplificazione.<sup>311</sup>

Per quanto riguarda il ruolo del PE, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, e per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, il pacchetto legislativo 2014-2020 è stato adottato tramite la procedura legislativa ordinaria, prevedendo il PE e il Consiglio come due co-legislatori alla pari.<sup>312</sup> Il PE, in collaborazione con la Commissione, ha svolto un grande ruolo e anche un'attività pre-legislativa molto attiva. Si conferma, il suo ruolo, come un grande alleato della Commissione e anche se ha giocato un ruolo marginale nell'adozione del quadro finanziario 2014-2020 e della Strategia Europa 2020, tuttavia ha influenzato vari aspetti dell'attuale politica di coesione. Possiamo nominare per esempio una maggiore inclusione degli attori regionali e locali nella parte della pianificazione e implementazione e la reintegrazione di un codice di condotta sul partenariato (opposto dal Consiglio) e di una maggiore flessibilità per quanto riguarda la concentrazione tematica.<sup>313</sup>

---

<sup>309</sup> C. Notarmuzi, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2014, 2014, pp. 567-571.

<sup>310</sup> D. Hubner, *The European Parliament and Cohesion Policy in: Handbook on Cohesion Policy*, (A cura di) S. Piattoni e L. Polverari, Cheltenham, UK., 2016.

<sup>311</sup> *Ibidem*.

<sup>312</sup> *Ibidem*.

<sup>313</sup> J. Bachtler, C. Mendez, 2016, *op. cit.*

### **3.3 L'Italia nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020: Da policy taker a policy shaper?**

Nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, l'Italia è il secondo Stato<sup>314</sup> (dopo la Polonia) beneficiario dei fondi strutturali.<sup>315</sup> Inoltre, come uno dei contribuenti netti della politica di coesione, si è trovata in una singolare posizione negoziale.<sup>316</sup> L'allocazione all'Italia (per un ammontare di 32,8 miliardi di euro a prezzi correnti) è stata frutto di un negoziato difficile che il governo ha dovuto condurre partendo da una proposta della Commissione per un'allocazione delle risorse di poco inferiore a quella del 2007-2013 per le regioni meno sviluppate. Ciò che giocava a favore dell'Italia era la crescita della disoccupazione generata dalla crisi che stava colpendo l'UE, permettendo così al nostro paese di ottenere un incremento ragguardevole del parametro connesso alla disoccupazione, generando un aumento delle risorse destinate alle regioni meno sviluppate.<sup>317</sup> Un altro punto importante nel processo di negoziazione dell'Italia è stato quello di aver difeso e mantenuto le risorse destinate alle regioni più sviluppate che in base agli indicatori e *target* della Strategia Europa 2020, soprattutto quelli legati all'abbandono scolastico e all'istruzione superiore, hanno visto incrementare le risorse destinate a tali regioni da cinque a sette miliardi di euro a prezzi correnti. L'Italia, grazie anche all'ingresso della Croazia nell'UE (che ha ampliato le provincie NUTS III), ha ottenuto risultati importanti anche con riferimento alle risorse assegnate alla cooperazione territoriale europea. Il programma Italia-Croazia 2014-2020 sarà il programma di cooperazione con la maggiore dotazione finanziaria.

Una novità importante dell'attuale programmazione è stata, come abbiamo detto più sopra, l'introduzione di una nuova categoria di regioni (regioni in transizione). L'Italia non era molto favorevole a tale novità, ma più propensa a mantenere il precedente meccanismo di accompagnamento transitorio *di phasing-in e phasing-out*. Posizione legata *in primis* a un discorso di convenienza economica (dal punto di vista di allocazione delle risorse). Come alcuni autori sostengono<sup>318</sup> la maggior parte delle regioni che rientravano in tale categoria, corrispondevano a regioni appartenenti a Stati contribuenti netti dell'UE

---

<sup>314</sup> Nel 2007-2013 risultava terzo, dietro la Polonia e la Spagna.

<sup>315</sup> E. Domonerok, 2014, *op. cit.*

<sup>316</sup> R. Rusca, *Il negoziato per la Politica di Coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide viste da un insider*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Marzo-Giugno 2015, Bologna, 2015.

<sup>317</sup> R. Rusca, 2015 *op. cit.*

<sup>318</sup> *Ibidem.*

(Francia, Germania e GB). Si collegava così, ancora una volta, la politica di coesione a una logica di *juste retour* per giustificare l'esistenza che altrimenti avrebbe rappresentato per questi Stati una voce pesante nel bilancio UE.

Il confronto tra beneficiari e contribuenti netti che ha influenzato quasi tutte le programmazioni, si è accentuato ulteriormente nell'attuale ciclo di programmazione e nell'adozione del Quadro di Finanziamento Pluriennale (QFP) 2014-2020. Mentre il QFP continuava a essere adottato all'unanimità, i regolamenti sono stati adottati con procedura ordinaria a maggioranza qualificata dalle tre istituzioni europee PE, Commissione, Consiglio. Questo meccanismo ha "costretto" l'Italia ad adeguare la sua posizione negoziale. Mentre da una parte la posizione dei paesi contribuenti netti man mano si irrigidiva sulla quantità della spesa, i paesi beneficiari coincidenti anche con gli SM di nuova adesione mostravano un comportamento più assertivo. In mezzo a queste due posizioni si trovava l'Italia, per la sua singolare posizione di essere in entrambi questi gruppi contemporaneamente e dovendosi a volte trovare nella posizione di essere più alleata della Commissione che di uno dei due gruppi. Il gruppo di contribuenti netti alla guida della Germania insisteva per l'introduzione di un principio di *better spending*, interferendo così non solo nella quantità ma anche nella qualità della spesa in una lotta tra rigore e crescita. L'Italia si presentava come l'unico Stato contribuente netto che chiedeva una riduzione della dimensione di spesa e allo stesso tempo sosteneva la necessità di introduzione di nuove regole più rigorose per la spesa e l'efficienza. Dall'altra parte è stato anche lo Stato preso come riferimento (mostrando risultati scarsi nel miglioramento della prosperità delle regioni meno sviluppate e difficoltà nell'assorbimento dei fondi) per giustificare regole più rigide per l'utilizzo dei fondi.

Collegato al discorso del *better spending*, la nuova programmazione ha introdotto un meccanismo di *performance* più complesso (*performance framework*) onde ogni programma doveva definire *ex ante* un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione collegato a certi indicatori determinati e misurati e dalle tappe nel percorso di attuazione.<sup>319</sup> Il fallimento nel raggiungimento dei *target*, può incorrere in sospensione dei fondi e in possibili correzioni finanziarie dalla Commissione. Tuttavia, la parte della "punizione" è completata anche dalla parte di "premialità" sotto forma di una riserva di performance, pari al 6% dei fondi, programmati, ma non utilizzabili fino al momento della verifica delle suddette condizioni.

---

<sup>319</sup> R. Rusca, 2015, *op. cit.*

Nell'ambito della nuova *governance* economica, una particolare attenzione meritano le condizionalità macroeconomiche<sup>320</sup> e la posizione dell'Italia a tal proposito. Gli Stati sostenitori del *better spending* insieme alla Commissione hanno spinto fortemente per l'introduzione di tali condizionalità, mentre diversa è stata la posizione dei paesi beneficiari netti che tuttavia hanno discusso in maniera superficiale (legata a una posizione politica) senza argomentazioni tecniche l'adozione di queste misure, spinti forse anche dal bisogno di accettare qualunque meccanismo pur di non perdere queste risorse fondamentali per i loro paesi.

Particolare si presentava ancora per una volta la posizione dell'Italia per quanto riguardava l'introduzione delle condizionalità *ex ante* e delle cosiddette condizionalità orizzontali (appalti o aiuti di Stato)<sup>321</sup> legate fortemente alle capacità amministrative di ogni Stato. Avversi si sono dimostrati all'introduzione delle condizionalità *ex ante* anche i contributori netti, a parte l'Italia, pur in favore del *better spending*, convinti che la Commissione stesse entrando in un ambito di competenze nazionali. L'Italia si è trovata a sostenere e promuovere questo meccanismo. Posizione legata, come spiega la Rusca, all'esperienza delle passate programmazioni, le quali dimostravano che la pienezza e l'efficienza dei risultati attesi sono spesso state messe in crisi da fallimenti non imputabili sempre alla gestione dei programmi. Pertanto si dimostrava necessario il subentro di tale meccanismo per superare le criticità che i soggetti direttamente coinvolti non riuscivano a risolvere.

Un altro ambito di incertezza è stato quello della nuova *governance* economica dell'UE e il suo rapporto forzato con la politica di coesione. Il collegamento diretto tra l'uso dei fondi e la *governance* economica che va sotto il nome di condizionalità macroeconomiche (allineamento tra documenti programmatici - raccomandazioni specifiche per paese – semestre europeo) ha rappresentato un punto di dibattito tra le tre istituzioni europee. Il PE si è sempre dichiarato contrario, mentre il Consiglio guidato principalmente dai paesi più potenti che coincideva con i contributori netti si mostrava a favore. Il Gruppo Azioni Strutturali<sup>322</sup> non ha avuto nessun ruolo dovendo accettare un testo concepito altrove (Consiglio e ECOFIN). L'Italia ha spinto gli altri SM a discutere

---

<sup>320</sup> Le condizionalità macroeconomiche corrispondono alla possibilità che vengano decise delle sospensioni dei fondi in relazione al mancato adempimento di azioni di correzione degli squilibri macroeconomici richiesti dal consiglio nell'ambito della nuova *governance* economica dell'UE.

<sup>321</sup> Corrispondono in particolare a quelle che riguardano gli appalti e gli aiuti di stato che sono state anche soggette maggiori dei casi d'irregolarità rilevati e criticati dalla Corte dei Conti Europea anche perché rallentano la capacità di assorbimento dei fondi e aumentando così il rischio di disimpegno.

<sup>322</sup> Gruppo formato in seno al Consiglio nel quale si discutono e negoziano tecnicamente le proposte legislative della politica di coesione.

maggiormente in merito affinché il meccanismo diventasse chiaro e trasparente ma senza avere *input* dagli altri SM.<sup>323</sup>

Importante è stata anche la discussione riguardante l'accordo di partenariato che ha creato un'altra crepa tra la Commissione, i contribuenti e i beneficiari netti. Come Rusca spiega nel suo articolo, la Commissione, invece di proseguire secondo un ragionamento sequenziale, partendo dal fissare obiettivi generali tramite i regolamenti e scendere poi all'articolazione degli obiettivi specifici in misure coerenti con essi e in progetti che trasformano le misure in interventi concreti e la valutazione in corso o *ex post* dei risultati e le risorse impiegati per raggiungerli, invertiva il processo.<sup>324</sup> Questo momento ha messo alla luce la profonda spaccatura tra i contribuenti netti e i beneficiari della politica di coesione. La Germania appoggiava il testo della Commissione, anche se esso si dimostrava carente, non volendo l'introduzione di novità alla consolidata struttura dei programmi e infine non volendo creare nuovi oneri e vincoli amministrativi.<sup>325</sup> Così per la Germania, l'accordo di partenariato doveva essere più leggero e semplice possibile e la struttura dei programmi non doveva cambiare per non creare discontinuità e fratture a livello nazionale. Questa posizione è stata appoggiata da tutti gli SM nei quali la politica di coesione ha meno rilevanza e dai contribuenti netti. I nuovi SM sono rimasti indifferenti in questa discussione, non volendo avere contro i paesi contribuenti netti e poiché la politica di coesione era una voce importante nel loro bilancio, non volevano metterla a rischio. La posizione dell'Italia è stata alquanto particolare giacché appoggiava la nuova logica delle proposte regolamentari, non solo per lo stesso promotore Fabrizio Barca ma anche perché si mostrava bisognosa di avere nuovi strumenti per una maggiore efficacia dei fondi. Nel confronto acceso che ne è seguito, l'Italia ha creato un nuovo gruppo di alleanza con la Polonia e la GB, con l'appoggio esterno della Francia e la non-opposizione della Spagna. Alla riunione informale dei Ministri della PC tenuta a Poznan a novembre del 2011 insieme alla GB esprimevano la propria contrarietà alla proposta della Commissione ritenendola insufficiente.<sup>326</sup>

I tre paesi (Italia, GB e Polonia) hanno costruito un documento congiunto che proponeva delle modifiche all'accordo di partenariato e dei programmi mantenendo di fatto tutta la lista dei componenti sciorinate ma introducendo una gerarchia e cambiando la sua articolazione. Si è ottenuta, quindi, una panoramica più chiara, meno generica e più

---

<sup>323</sup> R. Rusca, 2015, *op. cit.*

<sup>324</sup> *Ibidem.*

<sup>325</sup> *Ibidem.*

<sup>326</sup> R. Rusca, 2015, *op. cit.*

sostanzialmente orientata a chiari risultati, nonché il disaccoppiamento di obiettivi tematici e assi prioritari, consentendo l'impostazione dei programmi secondo una logica di integrazione territoriale.

Infine, il tema della difficoltà di assorbimento dei fondi è spesso collegato o addirittura deriva da una scarsa capacità amministrativa degli stati interessati. Collegamento sollecitato anche nella sesta Relazione sulla coesione<sup>327</sup> e problema che l'Italia si porta dietro da anni. Per risolvere questo problema, la Commissione si è mossa a costituire un centro di competenza dedicato alla capacità amministrativa, aiutando e affiancando gli SM con azioni concrete che facilitano il pieno utilizzo delle risorse. Inoltre la Commissione ha attivato per i paesi che mostrano difficoltà nell'assorbimento dei fondi<sup>328</sup> una *task force* che include funzionari delle DG interessate ed esperti, con l'intento di svolgere analisi concrete e possibili piani d'azione che fissano impegni e tappe precise per assicurare il pieno utilizzo delle risorse programmate entro la scadenza del termine prevista alla fine del 2015. Per l'Italia questo non presentava una novità: da qualche anno con rappresentanti del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (in futuro Agenzia per la Coesione Territoriale) e le Autorità di Gestione dei programmi più in difficoltà queste *task force* erano già operative.

### **3.4 La nuova struttura di governance in Italia**

Per quanto riguarda l'Italia, due sono i documenti principali che ci interessano in questa sede: i singoli *Position Paper* della Commissione.<sup>329</sup> e il QSC del quale abbiamo discusso più sopra. I *Position Paper* hanno formalizzato il dialogo e la collaborazione tra i due livelli europeo-nazionale e specificamente tra la Commissione e l'Italia. Mentre nella programmazione 2007-2013 la Commissione esaminava le singole strategie proposte dagli SM, nell'attuale programmazione si spingeva oltre, proponendo una propria visione della strategia nazionale prima ancora che quest'ultima fosse elaborata e presentata a livello nazionale. Come alcuni autori sostengono in merito, diventava più marcato il ruolo politico svolto della Commissione.<sup>330</sup> Mentre come abbiamo visto più sopra, il QSC era predisposto a livello europeo.

---

<sup>327</sup> Commissione Europea, Politica regionale e urbana, *Investimento per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e nelle Regioni dell'UE, Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles, luglio 2014.*

<sup>328</sup> Bulgaria, Croazia, Italia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

<sup>329</sup> Per l'Italia: "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012)1326063 - 09/11/2012, consultabile in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/it\\_position\\_paper\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf).

<sup>330</sup> E. Domorenok, 2014, *op. cit.*

Partendo dai due documenti menzionati sopra, il Ministero per la Coesione Territoriale ha presentato al Consiglio dei Ministri il documento<sup>331</sup> di avvio del complesso quadro istituzionale del dialogo che ha coinvolto molti soggetti a vari livelli, oltre che anche rappresentanti della società civile, con l'intento di dettagliare la programmazione dei fondi tramite l'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e Programmi Operativi Regionali (POR).<sup>332</sup> L'AP è stato consegnato in definitiva alla Commissione a settembre del 2014 ed è stato adottato dalla Commissione il 29 ottobre dello stesso anno a chiusura del negoziato formale.

Il processo è iniziato con la presentazione del documento "Metodi e Obiettivi per l'uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"<sup>333</sup> da parte del Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i ministri di altri settori.<sup>334</sup> Discusso in seno al Consiglio dei Ministri a dicembre del 2012<sup>335</sup> ha definito anche sette innovazioni metodologiche<sup>336</sup> che hanno orientato l'impostazione della programmazione. Nella fase successiva anche il pubblico ha dato il suo contributo dopo che la proposta è stata sottoposta alla consultazione pubblica via *web* così che ogni membro della società civile, e chiunque manifestasse il suo interesse, poteva dare il suo contributo.<sup>337</sup> Nel documento si definivano e articolavano i percorsi di confronto tecnico e istituzionale. Nella messa a punto di tale percorso hanno avuto un ruolo molto importante anche le osservazioni della Conferenza delle Regioni e Provincie Autonome.<sup>338</sup>

---

<sup>331</sup> Con la presentazione nel Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2012 da parte del Ministro per la coesione territoriale del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali" attraverso il quale è stato definito l'impianto metodologico del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 che si è focalizzato sull'innalzamento in via prioritaria dei livelli

di efficacia e di qualità della spesa dei fondi, su cui cfr. Una PA per la crescita, in La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013, 1/2014, p. 2.

<sup>332</sup> I Programmi Operativi in Italia sono in tutto 51: 39 Programmi Regionali (inclusi quelli della Provincia Autonoma di Trento e di Bolzano) e 12 Programmi Operativi Nazionali.

<sup>333</sup> Cfr. "Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020".

[http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione\\_1420/metodi\\_obiettivi\\_completo.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/metodi_obiettivi_completo.pdf)

<sup>334</sup> Rispettivamente i ministri delle: Politiche Agricole; Alimentari e Forestali.

<sup>335</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020, Sezione 1b, Settembre 2014*.

<sup>336</sup> Esse sono: la chiara identificazione di risultati attesi misurabili e delle azioni per conseguirli nell'ambito di ciascun Obiettivo Tematico di intervento dei fondi; una maggiore attenzione ai tempi di realizzazione degli interventi; l'apertura delle informazioni e l'analisi attenta dell'impatto delle misure finanziate; un partenariato effettivamente mobilitato; il rafforzamento dell'azione di presidio sull'attuazione delle strutture del governo centrale di coordinamento dei fondi

<sup>337</sup> Sono stati coinvolti complessivamente 84 soggetti per un totale di 77 contributi.

<sup>338</sup> Per avere una panoramica completa di tutti i partner coinvolti in questa fase consiglio di consultare in dettaglio L'Accordo di Partenariato per l'Italia, settembre 2014, pagina 291.

Dopo quattro tavoli tecnici<sup>339</sup> e diciassette riunioni tematiche, la versione preliminare è stata mandata alla Commissione ad aprile del 2013 ed è stata discussa nell'ultima settimana di aprile con i Servizi della Commissione. In seguito, si è tenuto conto di alcune riflessioni su una maggiore concentrazione delle azioni in un numero limitato di grandi obiettivi e della discussione con le Regioni della bozza preparata. L'*iter* è così passato ad una fase interlocutoria con la Commissione e l'invio il 22 aprile 2014 di una bozza avanzata per ulteriori osservazioni e modifiche. In seguito si è provveduto dopo un successivo confronto istituzionale con le Regioni, all'invio dell'Accordo definitivo alla Commissione. L'Accordo è così un vero e proprio contratto tra i vari livelli coinvolti nella sua stesura.<sup>340</sup> Particolare attenzione durante i lavori preparatori è stata attribuita all'inclusione di tutti gli attori e partner interessati e dei vari livelli coinvolti in linea con i principi del Codice di condotta sul partenariato e in applicazione del "metodo di valutazione pubblica aperta".

Questa programmazione ha comportato anche un importante cambiamento a livello di *governance* nazionale che, collegato a una maggiore attenzione ai risultati, presume una pubblica amministrazione più capace di monitorare, affiancare, valutare e supportare l'attuazione dei programmi. In questo senso va capita la trasformazione intrapresa a livello centrale dal Governo nell'ambito politico-amministrativo delle competenze in materia di coesione della Presidenza del Consiglio con la creazione in essa di un Dipartimento per la politica di coesione (a carattere programmatico-strategico) e nella creazione di un'Agenzia per la coesione territoriale che analizzeremo nel prossimo capitolo.

Per quanto riguarda il Codice di condotta, dobbiamo soffermarci brevemente su di esso e su alcuni elementi che sono fondamentali in quest'analisi. Il Codice di condotta è stato sollecitato fortemente dal Parlamento europeo, ma osteggiato da tutti gli SM (tranne l'Italia).<sup>341</sup> Nessun SM ha dato il suo appoggio alla proposta che risultava eliminata nell'accordo generale parziale, raggiunto dal Consiglio su questa parte del Regolamento. Fu reintrodotta poi in un secondo momento nel quadro del compromesso di adozione del pacchetto legislativo. Il motivo per il quale l'Italia è stata favorevole alla sua adozione, come Rusca ci spiega, era legato al fatto che in realtà esso non comportava nessuna novità

---

<sup>339</sup> Nelle quali hanno preso parte le Amministrazioni centrali interessate per materia, le Regioni, le associazioni rappresentative degli enti locali, il partenariato economico-sociale con il coordinamento tecnico e amministrativo del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca.

<sup>340</sup> G. Bellomo, *Politica di coesione europea e Fondi SIE nella programmazione 2014-2020: Un'altra occasione mancata per l'Italia?*, Istituzioni del Federalismo, 2014.

<sup>341</sup> R. Rusca, 2015, *op. cit.*

ma bensì rifletteva una modalità di concentrazione e consultazione già seguita, come conseguenza dell'architettura complessa istituzionale del paese. A livello nazionale, esso si rifletteva nel Titolo V della Costituzione Italiana e nella ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di politica regionale.<sup>342</sup> La stessa natura e architettura istituzionale del paese richiedono la necessità di un partenariato per un'efficiente programmazione e attuazione dei programmi.

Nelle varie fasi del confronto partenariale sono stati organizzati incontri plenari e periodici con il Forum nazionale delle parti economiche e sociali<sup>343</sup> e con singole organizzazioni che hanno offerto il loro contributo tecnico e informativo.<sup>344</sup> Un'importante attenzione merita anche la presentazione dei Piani di Azione Comune che sono realizzati nell'ambito di uno o più programmi operativi e che consistono in uno o più progetti realizzati sotto la responsabilità di uno Stato beneficiario. Questi Piani sono concordati a un livello nazionale-europeo tramite un dialogo tra Stato e Commissione.

Nella versione dell'Accordo di partenariato approvato dalla Commissione, si è puntato su una maggiore concentrazione delle risorse tematiche e azioni più chiare e concentrate specificatamente sui risultati.<sup>345</sup> La Commissione ha accentuato, in conformità al principio di partenariato, una maggiore attenzione dedicata alla trasparenza e comunicazione delle informazioni riguardanti la politica di coesione. In quest'ambito, l'Italia riporta un buon esempio tramite la creazione del portale *OpenCoesione* che raccoglie dati relativi a progetti dei fondi strutturali, info sull'avanzamento e esecuzione dei programmi, nonché una panoramica a scopo informativo e comunicativo per tutti gli interessati.

---

<sup>342</sup> Ibidem.

<sup>343</sup> Fanno parte del Forum del partenariato le seguenti organizzazioni: ABI, ACRI, AGCI, ANIA, Assolavoro, Casartigiani, CGIL, CIA, CIDA, Cisl, CISL, CIU, CLAAI, CNA, Coldiretti, Confagricoltura, Confail, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confederazione Unitaria Quadri, Confedir, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confsal, Confservizi, Forum Terzo Settore, Lega Nazionale delle Cooperative, UGL, UIL e UNCI.

<sup>344</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020*, Settembre 2014.

<sup>345</sup> Su cui cfr. G.P. Manzella, *Lo stato innovatore 'nella' programmazione europea 2014-2020* (nella recensione del libro di M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, tradotto da F. Galimberti, Bari-Roma, 2014, p. 5 ss.

### **3.5 Uno sguardo critico della nuova programmazione dalla prospettiva italiana**

Anche se la nuova programmazione ha introdotto molte novità, anche per correggere i problemi delle precedenti programmazioni, molti autori sostengono che tuttavia essa non sarà molto diversa dalla precedente programmazione 2007-2013<sup>346</sup> e che molte “ombre” mettono in dubbio l’efficienza e l’efficacia dell’attuale programmazione. Un elemento di criticità non trascurabile è legato allo *start-up* del programma connesso alla sovrapposizione temporale dei due cicli di programmazione (vecchio e nuovo) e con l’adozione dei Regolamenti comunitari relativi alla programmazione solo a dicembre del 2013 (il negoziato sull’Accordo di partenariato termina ad agosto 2014 e i PO sono stati adottati nel 2015) comportando questo a difficoltà e ritardi nell’avvio della programmazione.<sup>347</sup>

Anche se in teoria l’acronimo Fondi SIE doveva trasmettere una semplificazione di regole e procedure da parte del legislatore europeo, in pratica ciò non si è concretizzato. I regolamenti appaiono ancora una volta assai complessi non rendendo chiara e immediata la definizione dei processi e non conducendo al risultato assai ambito di semplificare le procedure.<sup>348</sup> Basta guardare l’AP, un documento che in teoria doveva essere snello, si è convertito in un documento di 800 pagine composto di diversi volumi e allegati e assai complesso.

A queste “ombre” si aggiungono i recenti provvedimenti di controllo della spesa pubblica legate alla capacità delle pubbliche amministrazioni centrali e regionali di avviare specifiche politiche in materia di risorse umane e rafforzamento delle competenze. Il personale amministrativo è risultato alquanto inadeguato alle specifiche competenze tecniche richieste dalla gestione della programmazione comunitaria, carente anche di quel livello di adattabilità necessario per evitare il ripetersi di errori delle precedenti programmazioni. Tra i 51 Programmi Operativi è stato approvato, all’inizio del 2015, il PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. Il Programma gestito dall’Agenzia per la coesione territoriale, con deleghe al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministro della Giustizia, rappresenta lo strumento principale per attuare le priorità strategiche in materia di rafforzamento e innovazione della Pubblica Amministrazione,

---

<sup>346</sup> R. Perotti, F. Teoldi, *Il disastro dei fondi strutturali Europei*, Luglio 2014, in: [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

<sup>347</sup> G. Centurelli, *L’attuazione della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Bologna, 2017.

<sup>348</sup> Ibidem.

concordate tra l'Italia e la Commissione e contenute nell'AP 2014-2020. L'Italia è anche tra i primi Stati a sperimentare il PRA (Piani di Rafforzamento Amministrativo) come strategia nazionale di rafforzamento delle capacità amministrative.<sup>349</sup>

Un'altra problematica è collegata alle condizionalità *ex ante* ed *ex post*. Da una parte in uno Stato come l'Italia (troppo spesso focalizzato sulla rendicontazione delle spese dei fondi invece che sulla realizzazione degli obiettivi legati alla politica di coesione) l'introduzione di questo meccanismo potrebbe favorire un cambio di rotta nella politica di gestione dei fondi stessi.<sup>350</sup> Inoltre, sia le condizionalità sia la riserva di *performance*, potrebbero aumentare la pressione a contenuto economico sulle istituzioni che potrebbero portare a un miglioramento nella realizzazione degli obiettivi e dei programmi.<sup>351</sup> Dall'altra parte, l'eventualità di scattare in qualsiasi momento (già nella fase dell'approvazione tramite le condizionalità *ex ante*) dei meccanismi di sanzione rischia di mettere in crisi la certezza degli investimenti.<sup>352</sup> Si rafforza tuttavia l'asse nazionale-europeo con gli SM che possono incidere sulla fissazione dei criteri *ex-ante* e la Commissione su quelli *ex post*.

Inoltre, il potere sanzionatorio resta indiscutibilmente, assieme alla discrezionalità, in capo alla Commissione, senza che vi sia una voce autorevole in seno al Consiglio per controbilanciare tale potere.<sup>353</sup> Il potere eccessivo della Commissione, ripreso da Rusca che critica la mancanza di una formazione, in seno al Consiglio, dedicata esplicitamente alla coesione, mentre la Commissione predispone della Direzione Generale per le politiche regionali e urbane e il PE della Commissione REGI. Anche gli SM si ritrovano con un confronto politico debole e limitato che avviene in seno a riunioni ministeriali informali (se e quando la presidenza di turno decide di convocarle).

L'Italia è stata promotrice di questo dibattito, cercando di coinvolgere maggiormente in regolari sessioni dedicate alla coesione in seno al Consiglio Affari generali, convocando anche durante la sua presidenza una sessione del genere. In quell'occasione è stata adottata anche la sesta Relazione sulla coesione, economica, sociale

---

<sup>349</sup> Attraverso i PRA, ogni Amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi Operativi, esplicita e rende operativa, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa. per questo motivo, è stato costituito, con Decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Comitato di Indirizzo e la Segreteria Tecnica, quest'ultima assegnata al coordinamento dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

<sup>350</sup> G. Bellomo, 2014, *op. cit.*

<sup>351</sup> *Ibidem.*

<sup>352</sup> R. Rusca, 2015, *op. cit.*

<sup>353</sup> *Ibidem.*

e territoriale.<sup>354</sup> Anche se la nuova programmazione punta a una nuova *governance* basata sul partenariato, il nuovo sistema di gestione dei fondi ricentralizza molte delle competenze nelle mani del livello nazionale (creazione dell'Agenzia per la coesione territoriale) ed europeo (maggior protagonismo della Commissione) a discapito del decentramento (si registra una riduzione dei margini operativi delle Regioni che migrano verso la nuova Agenzia per la coesione territoriale<sup>355</sup>).

Una questione delicata è legata al principio di co-finanziamento<sup>356</sup> e del divario tra teoria e pratica. Se, in teoria, tale principio è un ottimo modo per coinvolgere il beneficiario, la pratica tende a negare questo principio.<sup>357</sup> Mentre in pratica tutti i progetti sono attuati dalle regioni e province, solo il 4% del finanziamento totale proviene da queste ultime, il resto è maggiormente finanziato dallo Stato centrale e dall'UE.<sup>358</sup> Questo mette le regioni nella posizione di avere pochi incentivi di assicurarsi che alcuni di questi progetti funzionino effettivamente.<sup>359</sup>

Inoltre, nonostante si mostrano segni di ripresa, gli effetti della crisi sono ancora presenti nelle regioni meno sviluppate, soprattutto nel Mezzogiorno che, a discapito delle azioni correttive a livello nazionale ed europeo (maggiore flessibilità nel Patto di Stabilità) e molte delle difficoltà di spesa della precedente programmazione possono ricadere nell'attuale programmazione 2014-2020.<sup>360</sup> In Italia, l'attuale programmazione è stata anche fonte di incertezze e colta in pieno dal dibattito della riforma-Renzi, legata a una eventuale modifica di riordino delle competenze tra i diversi livelli di governo del Titolo V della Costituzione Italiana.

Appare importante il collegamento della politica di coesione al Piano-Junker (L'Agenda europea per gli investimenti), il quale si sforzerà di attrarre investimenti verso l'UE senza una particolare pre-assegnazione per aree geografiche o tematiche, facendo presumere di attirare investimenti laddove il rischio sia minore o accettabile e conveniente per gli

---

<sup>354</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Council Conclusions on the Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles, 2014.

<sup>355</sup> A tale organo sono assegnate, infatti, la funzione di monitoraggio sistematico, supporto e accompagnamento al lavoro delle amministrazioni centrali e regionali responsabili della gestione dei fondi strutturali e del Fondo di sviluppo e coesione. Inoltre, questa potrà godere di poteri sostitutivi in caso di gravi irregolarità o ritardi nella gestione delle azioni poste in essere a carico del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

<sup>356</sup> Nell'attuale ciclo di Programmazione, come in quello precedente, l'Italia ha dovuto negoziare per un tasso di co-finanziamento ridotto, questo collegato alle regole del Patto di Stabilità, in base al quale il co-finanziamento nazionale entra nel calcolo delle spese che rilevano ai fini del rispetto del Patto.

<sup>357</sup> R. Perotti, F. Teoldi, 2014, *op. cit.*

<sup>358</sup> *Ibidem.*

<sup>359</sup> *Ibidem.*

<sup>360</sup> L. Polverari, M. Carabba, A. Claroni, 2015, *op. cit.*

investitori, focalizzandosi così sulla dimensione economica piuttosto che sulla coesione e convergenza a livello di UE. Permane il dubbio che il divario già esistente sia aggravato ulteriormente con il rischio che la politica d'investimento dell'UE prenda due binari: uno per le Regioni sviluppate (tramite il Piano-Junker), e uno per le Regioni meno sviluppate (politica di coesione).<sup>361</sup>

## **Capitolo 4 - La prospettiva regionale della politica di coesione: limiti e possibilità. Il caso della Regione Toscana**

Dalla Conferenza di Parigi del 1972, che segnava il primo riconoscimento di problemi regionali e il relativo coordinamento delle politiche regionali nazionali, fino ad oggi, sono stati fatti passi importanti nell'evoluzione della *governance* della politica regionale. Sebbene il processo di integrazione europea e le politiche dell'UE (in particolare, la politica di coesione) abbiano accelerato il processo di regionalizzazione del *policy making* e l'eventuale coinvolgimento di attori su vari livelli (europei-nazionali-regionali-locali)<sup>362</sup>, questo tuttavia non ha generato una convergenza in termini di *governance*.<sup>363</sup> Infatti, abbiamo visto, durante il nostro percorso in questo lavoro che, tra le diverse fasi di programmazione si sono alternate fasi di intergovernalismo-modelli decentrali. Rapporto che dipende non solo dalle fasi o dai singoli aspetti della *policy* o dagli attori coinvolti ma anche da determinati fattori esterni (crisi) e momenti storici. Nelle ultime due programmazioni, le regole e i requisiti fissati dai regolamenti sono diventati sempre più stringenti e la posizione dei governi centrali (con ampi margini di manovra nella definizione e gestione dei PO) e della Commissione (per es. *Position Papers*, condizionalità macroeconomiche, decisione sui tassi di co-finanziamento e sull'importo massimo del sostegno fornito dai fondi del QSC) è stata rafforzata a discapito delle Regioni.<sup>364</sup> Inoltre, la definizione delle aree beneficiarie dei FS a livello sub-regionale è demandata ai rispettivi Stati e Regioni con la modifica delle regole di ammissibilità

---

<sup>361</sup> R. Rusca, 2015, *op. cit.*

<sup>362</sup> E. Domorenok, M.S. Righettini, *Qualità della governance e dei flussi finanziari. Il caso dei fondi strutturali in Italia*, 2011.

<sup>363</sup> M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, Vol.13, Nr. 4, 2007, pp.447-468.

<sup>364</sup> E. Domorenok, 2014, *op. cit.*

generali.<sup>365</sup> Questo limitato ruolo delle regioni è stato indicato come una delle cause principali nella *performance* della politica regionale.<sup>366</sup>

Fino ad ora abbiamo visto qual è stata l'evoluzione della politica di coesione a partire dai suoi inizi, con particolare attenzione alla *governance* e all'evoluzione e mutamento di quest'ultima. Abbiamo analizzato la politica di coesione su due livelli: quello europeo e quello nazionale. In questa ultima parte, invece, ci soffermeremo ad analizzare in dettaglio il terzo livello, ovvero la dimensione regionale della politica di coesione, con particolare attenzione all'attuale periodo di programmazione 2014-2020. Per capire al meglio la complementarietà tra gli strumenti europei e quelli regionali, cercheremo di analizzare nell'insieme sia elementi di programmazione regionale che elementi di programmazione comunitaria che però, dal mio punto di vista, sono strettamente correlati e dipendenti gli uni dagli altri, perseguendo un fine comune. Tutto questo sarà collegato ad un'analisi dettagliata dell'operato a livello regionale e della sua *governance*, prendendo più precisamente in esame la costruzione del POR FSE 2014-2020 della Regione Toscana.

#### **4.1 L'europeizzazione top-down. Le possibilità e i limiti regionali nella governance nazionale della politica di coesione: la ri-centralizzazione della PC**

Agli inizi degli anni Novanta, a partire dalla firma del Trattato di Maastricht, inizia a diffondersi il concetto di europeizzazione che ha permesso di porre l'accento non solo su fattori sui quali si fonda il processo di integrazione dell'UE, ma anche sull'indipendenza dell'UE e sull'influenza esercitata da questa sugli SM.<sup>367</sup> Il concetto ha così permesso di studiare non solo il ruolo degli Stati nei processi decisionali comunitari, ma anche la fase ascendente e discendente delle decisioni europee. Ci sono due dimensioni dell'europeizzazione: la dimensione *top-down* e la dimensione *bottom-up*. L'europeizzazione di tipo *bottom-up* fa emergere distinte strutture di *governance*, cioè istituzioni politiche, legali e sociali specializzate nel *problem-solving* che formalizzano

---

<sup>365</sup> Ibidem.

<sup>366</sup> V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, 200, *op. cit.*

<sup>367</sup> M. Brunazzo, *Da policy taker a policy shaper: L'Europeizzazione politica regionale dell'Italia*, Rivista Italiana di Scienza Politica, nr. 2, 2007.

interazioni tra diversi attori e network.<sup>368</sup> La variabile dipendente in questo caso è l'UE, mentre la variabile indipendente sono gli SM. L'europeizzazione di tipo *top-down*, che interessa questa parte, descrive i modi attraverso cui gli SM rispondono al processo di integrazione. Si parla di "penetrazione al centro dei sistemi nazionali di *governance*"<sup>369</sup> e della divisione delle responsabilità e dei poteri tra diversi livelli di *governance* coinvolti o, come spiega chiaramente Brunazzo<sup>370</sup>, si tratta di adattamento dei sistemi di *governance* nazionali e sub-nazionali al centro politico europeo.<sup>371</sup> La variabile dipendente in questo caso sono gli SM, mentre la variabile indipendente è l'UE. Corrisponderebbero a questa logica le modifiche normative attuate a livello centrale con riferimento alla *governance* della PC. Modifiche che vanno ad alterare l'assetto istituzionale esistente, incidendo a livello domestico sia sugli attori nazionali che su quelli sub-nazionali (regionali nel nostro caso).

Ricordiamo che le regioni, pur non prendendo parte nella *policy making* della politica di coesione, sono gli attori principali responsabili della loro attuazione. Per questo motivo, gli insoddisfacenti risultati circa le difficoltà, i ritardi e la capacità di assorbimento dei fondi nelle precedenti programmazioni, sono nella maggior parte dei casi addossate alle amministrazioni pubbliche, particolarmente a quelle regionali-locali. Basandosi su questi elementi, il governo centrale (su *input* della normativa europea) ha attuato delle modifiche a livello di *governance*<sup>372</sup> che possiamo definire di ri-centralizzazione della politica di coesione nelle mani delle medesime e a discapito del decentramento, alterandone la *governance* anche a livello regionale (europeizzazione *top-down*). Se, da una parte l'evoluzione della *governance* multilivello ha suscitato grande entusiasmo nei livelli sub-statali, dall'altra parte la loro effettiva partecipazione dipende sempre di più dai governi nazionali e dai regolamenti comunitari.<sup>373</sup> Tuttavia un'altra precisazione è necessaria. La seconda generazione degli studi sull'europeizzazione<sup>374</sup> evitava il coincidere

---

<sup>368</sup> T. Risse, M. Green Cowles, J. Caporaso, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, in M. Green Cowles, J. Caporaso e T. Risse (a cura di), *Trasforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, 2000, pp. 1-20.

<sup>369</sup> J.P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, in «*Journal of Common Market Studies*», 40, 5, 2002, pp. 921-952.

<sup>370</sup> M. Brunazzo, 2007, *op. cit.*

<sup>371</sup> *Ibidem.*

<sup>372</sup> La definizione del nuovo assetto di *governance* istituzionale per la PC del ciclo 2014-2020 è stata delineata dall'art. 10 del D.L. n. 101 del 2013 che ha apportato la centralizzazione della PC nelle mani del governo centrale.

<sup>373</sup> E. Domorenik, 2014, *op. cit.*

<sup>374</sup> E. Gualini, *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Aldershot, 2004.

dell'europeizzazione con il *black box* tra una variabile indipendente e una dipendente.<sup>375</sup> In questa prospettiva, nel caso dell'europeizzazione *top-down* gli SM non sono solo dei *takers* della politica europea che incide sul cambiamento domestico, ma essi influenzano anche le decisioni che essi stessi dopo dovranno attuare. Il passaggio degli SM da *takers* a *shapers* implica anche una maggiore mobilitazione degli attori nazionali a Bruxelles.

Illustreremo brevemente alcuni elementi di *governance* nazionale collegati alle possibilità e i limiti che le medesime offrono per la partecipazione regionale-locale nella politica di coesione, nonché come elementi a favore nel sostenere la tesi di centralizzazione della PC in mano ai governi centrali.<sup>376</sup> Partendo dalle criticità emerse nella programmazione 2007-2013, legate in buona misura alla scarsa capacità istituzionale delle amministrazioni responsabili dei PO, alla lentezza della spesa<sup>377</sup> (soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia) e a difficoltà nei sistemi di *governance* a livello nazionale e regionale, nonché per aumentare l'efficienza e l'efficacia nella gestione dei fondi, l'Italia tenendo conto del *Position Paper*<sup>378</sup> della Commissione e delle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Consiglio, tramite l'AP, ha cercato di avviare una riforma istituzionale con riferimento all'amministrazione nazionale e al sistema di gestione dei fondi. Riforma che va ad alterare anche la *governance* multilivello pre-esistente nella gestione dei fondi. In particolare, la Commissione chiedeva all'Italia il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione pubblica e della *governance* istituzionale, collegando i finanziamenti del QSC (in linea con le raccomandazioni del Consiglio) sul miglioramento delle capacità istituzionali di tutti gli organismi coinvolti nella gestione e attuazione dei fondi comunitari.<sup>379</sup> Lo stesso sistema di *governance* multilivello presenta delle criticità, in quanto si dimostra altamente frammentato, complesso e con sovrapposizioni tra diversi programmi nazionali e regionali e richiede una maggiore semplificazione per il giusto ed efficiente utilizzo dei fondi.<sup>380</sup> Le stesse Raccomandazioni del Consiglio (del 2013 e 2014) richiamavano ad un maggiore coordinamento tra i vari livelli di governo e la semplificazione del quadro normativo e amministrativo per il miglioramento della *performance* amministrativa. La strategia nazionale per la capacità amministrativa si

---

<sup>375</sup> M. Brunazzo, 2007 *op. cit.*

<sup>376</sup> B. Baldi, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, Istituzioni del Federalismo, 2016.

<sup>377</sup> N. Mastrococco, R. Garganese, *Le politiche di coesione nel mezzogiorno d'Italia: Un'analisi degli interventi finanziati da fondi strutturali Europei e Nazionali*, 2016 Paper in: [www.editorialexpress.com](http://www.editorialexpress.com)

<sup>378</sup> Commissione Europea, "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012.

<sup>379</sup> Commissione Europea, "Position Paper" dei Servizi della Commissione, cit., p. 8.

<sup>380</sup> *Ibidem*

articolava in due pilastri: il primo pilastro si concentrava sulla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale, coerentemente con le riforme contenute nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) e con le priorità indicate dalla Commissione (includeva misure di semplificazione normativa, trasparenza secondo logiche di *open government* e *open data*, riduzione dei tempi e oneri regolatori, sull'efficienza del sistema degli appalti pubblici, sull'introduzione in modo coordinato di pratiche e applicazioni di *e-procurement*). Il secondo pilastro puntava al miglioramento delle prestazioni della PA tramite due linee di intervento: rafforzamento delle capacità delle amministrazioni e delle parti coinvolte nel conseguire i risultati previsti negli OT 1-10 (tramite la razionalizzazione delle amministrazioni, miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione delle risorse umane, lo sviluppo di *expertise* di alto livello per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei risultati); la seconda linea mirava a migliorare stabilmente, attraverso azioni orizzontali per tutta la PA e la promozione ed estensione di buone pratiche, le capacità delle PA, il coordinamento della *governance* multilivello nell'attuazione degli investimenti pubblici, la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche.<sup>381</sup> Gli interventi previsti riguardavano, tra l'altro, anche azioni funzionali al presidio e alla maggiore efficienza del processo di decisione pubblica tramite la razionalizzazione del sistema di responsabilità. Si spiega su queste basi la riforma di *governance* avviata verso un maggiore rafforzamento del livello centrale che coordina in maniera strategica e coerente la programmazione e assiste le Autorità di Gestione regionali e nazionali nell'utilizzo delle risorse con un unico soggetto contabile per la gestione di tutte le risorse. Tutto questo comporta un'alterazione del sistema di *governance* a livello nazionale e regionale ri-centralizzando in mano al governo nazionale gli aspetti più salienti nella gestione dei fondi comunitari. Il coordinamento degli interventi e l'unitarietà delle politiche di coesione rimangono due macro obiettivi della nuova struttura di *governance* adoperata a livello nazionale.

La Tabella n. 6 elenca gli organismi fondamentali della *governance* nazionale soggetta a modifiche recenti<sup>382</sup> per venire *incontro* al ciclo di programmazione 2014-2020. Si evince, dalla tabella, che durante l'attuale ciclo di programmazione, il governo centrale assume il ruolo principale di coordinatore delle politiche di coesione, centralizzando maggiormente azioni collegate al coordinamento e all'efficienza. Possiamo osservare che,

---

<sup>381</sup> *Ivi*, p. 264.

<sup>382</sup> Politiche di coesione territoriale, La *governance* delle politiche di coesione in: [www.camera.it](http://www.camera.it), ultimo accesso Marzo 2018.

con riferimento al sistema di gestione e controllo dei Fondi, questi organismi fanno parte di due distinte costellazioni ma complementari l'una all'altra: (1) il Presidio di Vigilanza e Coordinamento Nazionale e (2) l'Organismo Nazionale delle Autorità di *Audit*.<sup>383</sup> Prima di vedere più in specifico gli organismi presenti nella nostra tabella, presenteremo in via generale alcuni elementi di questi due costellazioni. Il Presidio di Vigilanza e coordinamento nazionale è composto da:

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica; Agenzia per la coesione territoriale;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria dello Stato-IGRUE.

L'azione di vigilanza e coordinamento sul corretto ed efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo non solo verifica lo stato di attuazione degli interventi, ma offre supporto alle Amministrazioni titolari dei PO anche tramite *task-force* specifiche per la definizione di precise ed efficaci modalità di governo dei processi, offre adeguate metodologie e strumenti di lavoro avanzati anche con riferimento alle situazioni di interruzione dei termini di pagamento o la loro sospensione. In merito a quest'ultima, un'altra funzione del Presidio è quella di verificare le situazioni relative alle decisioni della Commissione europea di interruzione dei termini di pagamento e sospensione, analisi dei piani d'azione per la risoluzione delle problematiche, monitoraggio dei relativi risultati e informazione tempestiva alla Commissione.

Fa parte dell'Organismo di Coordinamento Nazionale:

- il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-l'IGRUE in qualità di Amministrazione di supervisione e vigilanza della spesa pubblica.

Il compito principale dell'Organismo di coordinamento è quello di promuovere la corretta ed efficace applicazione della normativa comunitaria in materia di *audit* e di programmi cofinanziati dai fondi SIE.<sup>384</sup>

---

<sup>383</sup> Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, Elementi salienti della proposta di SI.GE.CO.

<sup>384</sup> *Ibidem*.

Tabella n. 6. *Governance* nazionale di coordinamento della politica di coesione

<u>Organismo</u>	<u>Livello di Governance pertinente</u>	<u>Ruolo</u>	<u>Normativa di riferimento</u>
<b>Autorità Politica</b>	- Ministro delegato per la coesione - Presidente del Consiglio dei Ministri	- Coordinamento dei fondi strutturali - Indirizzo e programmazione - Accelerazione degli interventi	D.Lgs. n. 88 del 2011
<b>Agenzia per la Coesione</b>	- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Vigilanza del Presidente del Consiglio	- Monitoraggio continuo dei PO, monitoraggio dell'attuazione e realizzazione dei progetti che usano i fondi europei - Sostegno e assistenza tecnica alle amministrazioni - Promuove l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza delle attività di programmazione - Può assumere funzioni di Autorità di Gestione	D. L. n. 101 del 2013
<b>Dipartimento per le politiche di Coesione Cabina di Regia</b>	- Presidenza del Consiglio dei Ministri  - Autorità Politica per la Coesione, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario della CIPE, Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Ministro Delegato, Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, Presidente della Città Metropolitana	- Promozione e coordinamento delle politiche di coesione - Sede di confronto tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, Città Metropolitane per il FSC - Indicazioni e proposte per la più opportuna destinazione dei finanziamenti - Assicura il raccordo politico, strategico e funzionale per un efficace integrazione degli investimenti e dei fondi.	Art. 24bis del Dpcm 1 ottobre 2012 - Legge di stabilità. Legge n. 190 del 2014 - D.P.C.M febbraio 2016
<b>CIPE</b>	- Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri rilevanti per la crescita economica	- Organo di decisione politica con funzioni di coordinamento in materia di programmazione nazionale, comunitario, internazionale.	Fondamento costituzionale nell'art. 95, comma 1.
<b>Piano di Azione Coesione</b>		- Concentrazione su tematiche di interesse strategico nazionale, declinate regione per regione tenendo in considerazione il principio di territorialità - "cooperazione rafforzata" con la CE - Azione di supporto e affiancamento da parte di centri di competenza nazionale	- Delibera CIPE 1/2011 e concordato nel Comitato Nazionale del QSN da tutte le Regioni, dalle Amministrazioni Centrali e dal partenariato economico e sociale - Art. 33 Reg. CE n. 1083/2006
<b>Gestore Unico delle Risorse (IGRUE)</b>	- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Ragioneria generale dello Stato	- L'Unico centro contabile di gestione di tutte le risorse.	Legge n. 183 del 1987, art. 5

Fonte: elaborazione propria

Con l'art. 3 del D.Lgs. n. 88 del 2011<sup>385</sup> (Tabella n. 6) è stato assegnato al Ministro delegato per la coesione economica, sociale e territoriale la funzione di coordinamento di tale politica e dei relativi fondi d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Ministro delegato può adottare atti di indirizzo e di programmazione, nonché di accelerazione, laddove apparirà necessario garantire la tempestiva attuazione dei programmi. Inoltre, il Ministro delegato assicura la coerenza complessiva dei conseguenti documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni centrali e regionali. Infine, al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi co-finanziati, il Ministro delegato può adottare, ove necessario e nel rispetto dei regolamenti dell'UE, le opportune misure di accelerazione degli interventi anche con riguardo alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale dei suddetti interventi.

Inoltre, il D.L. n. 69<sup>386</sup> del 2013 (art. 9 comma2) prevede che in caso di ritardo delle amministrazioni competenti, compresi programmi e progetti cofinanziati del ciclo 2007-2013, il Governo o la Regione, in conformità al principio di sussidiarietà, può esercitare poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti anche tramite la nomina di un commissario straordinario. Tutta questa linea di *governance* prendeva il nome di **Autorità politica per la coesione**.<sup>387</sup> Al fine di non incorrere nelle sanzioni previste dall'UE, in caso di inerzia, ritardo o inadempimento delle amministrazioni responsabili, per l'attuale ciclo di programmazione il principio sostitutivo è stato rafforzato nelle mani del Presidente del Consiglio o di suo delegato, al quale gli sono stati attribuiti poteri sostitutivi verso le amministrazioni inadempienti, ma egli può prevedere anche la riprogrammazione delle risorse non impegnate, prevedendone l'attribuzione ad altro livello di governo.<sup>388</sup> Lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri esercita i poteri ispettivi e di monitoraggio volti ad accertare la tempistica o gli obiettivi dei programmi ed interventi finanziati dall'UE o dal FSC valendosi anche delle amministrazioni statali e non dotate di competenza tecnica.

---

<sup>385</sup> Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 88 Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42. (11G0130) (*GU n.143 del 22-6-2011* ).

<sup>386</sup> Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69 Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. (13G00116) (*GU n.144 del 21-6-2013 - Suppl. Ordinario n. 50* ) note: Entrata in vigore del provvedimento: 22/6/2013. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98 (in S.O. n. 63, relativo alla G.U. 20/08/2013, n. 194).

<sup>387</sup> Ibidem.

<sup>388</sup> Decreto-Legge 12 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive. (14G00149) (*GU n.212 del 12-9-2014* ) note: Entrata in vigore del provvedimento: 13/09/2014. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164 (in S.O. n.85, relativo alla G.U. 11/11/2014, n.262).

Nell'ottica di tutto questo, il Ministro delegato stipulava con le Regioni e le amministrazioni competenti un "contratto istituzionale di sviluppo". Questo contratto chiariva, per ogni intervento o categoria di interventi, il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità, definiva il cronoprogramma, le responsabilità, i criteri di monitoraggio e valutazione, le sanzioni per le inadempienze, prevedendo anche condizioni per un possibile de-finanziamento anche parziale degli interventi, ovvero l'attribuzione delle medesime risorse ad un altro livello di governo, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

Oltre alla creazione dell'Agenzia per la coesione territoriale<sup>389</sup>, si è adoperato uno spostamento delle competenze dalle mani del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) e del relativo Ministero, al Presidente del Consiglio.<sup>390</sup> Completato nel 2014, il trasferimento delle competenze prevedeva l'istituzione in sede del Consiglio dei Ministri del Dipartimento per le Politiche di Coesione<sup>391</sup>. La creazione dell'Agenzia per la coesione non è stata vista di buon occhio dalle Regioni<sup>392</sup>, poiché essa non è stata solo investita di funzioni tecniche ma anche politico-regolative, suscitando nelle regioni la paura che l'Agenzia ben presto avrebbe potuto sostituire le Autorità di Gestione Regionali<sup>393</sup> anche se nel Comitato direttivo è stata comunque assicurata un'adeguata rappresentazione delle rappresentanze territoriali.

L'Agenzia per la coesione, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio, o del Ministro delegato, ripartiva i compiti relativi alla politica di coesione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, fermo restando le competenze delle amministrazioni vigenti e

---

<sup>389</sup> Presso la quale con decreto del 2014 è stata istituita il Nucleo di Verifica e di Controllo (NUVEC) che ha funzioni in tema di verifiche, anche con successiva emissione di rapporti ed eventuali proposte di revoca del finanziamento, sull'attuazione dei programmi e dei progetti d'investimento delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico; esercita inoltre funzioni di audit al fine della correttezza e regolarità della spesa e di proposta delle iniziative da adottare per la rimozione degli ostacoli all'attuazione ed all'accelerazione della spesa.

<sup>390</sup> Decreto-Legge 31 agosto 2013, n. 101, Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni. (13G00144) (*GU n.204 del 31-8-2013*) note: Entrata in vigore del provvedimento: 01/09/2013. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125 (in G.U. 30/10/2013, n.255).

<sup>391</sup> Il Dipartimento si articola in non più di due uffici dirigenziali e quattro servizi. Presso il Dipartimento opera il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2014. Il NUVAP interviene in ordine alle attività di valutazione delle politiche e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale, di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale e di verifica e monitoraggio del rispetto del principio di addizionalità comunitaria. Esegue inoltre analisi e supporto tecnico finalizzati all'implementazione di indicatori e meccanismi premiali nonché un supporto alle amministrazioni nei rapporti con gli organi delle istituzioni internazionali in tema di valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriali.

<sup>392</sup> A. Bruzzo, *L'agenda per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, Paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, 2014.

<sup>393</sup> E. Domorenok, 2014 *op. cit.*

delle autorità di gestione.<sup>394</sup> La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in particolare, svolgeva il compito di curare il raccordo con le amministrazioni statali e regionali per la predisposizione della programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse della medesima, con l'obiettivo principale di accrescere la coesione territoriale. Inoltre, promuoveva e coordinava i programmi e gli interventi dei fondi strutturali, cooperava con le varie amministrazioni regionali per raccogliere ed elaborare dati sull'attuazione dei programmi operativi, sulla valutazione delle politiche di coesione, sull'accelerazione degli interventi e sull'attuazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Il Dipartimento supportava anche il Presidente nei rapporti con le istituzioni dell'UE pertinenti alla fase di definizione delle politiche di sviluppo regionale e all'eventuale verifica della loro realizzazione, proponendo ove fossero necessarie proposte di riprogrammazione; raccoglieva dati ed elaborava analisi e informazioni in materia di sviluppo regionale. Il Dipartimento si articola in due Uffici dirigenziali generali e non più di quattro servizi.

L'Agenzia, in particolare, opera in raccordo con le amministrazioni il monitoraggio sistematico e continuo dei PO e degli interventi della politica di coesione, anche tramite attività di verifica (le funzioni di controllo e monitoraggio sono invece attribuite alla Ragioneria dello Stato); svolge funzioni di sostegno e assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono i PO europei o nazionali, anche come sostegno per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi nelle procedure relative alla stesura e gestione dei bandi pubblici; può assumere il ruolo di Autorità di Gestione. Lo Statuto dell'Agenzia è stato approvato a marzo del 2014. Quest'ultimo disciplinava l'articolazione dell'Agenzia, la composizione, le competenze e l'*iter* della nomina degli organi di direzione, i principi e le modalità di adozione dei regolamenti e degli atti generali.

Un'importante novità nell'attuale programmazione e di rilevante interesse in questa sede è rappresentata dalla nascita di un nuovo soggetto istituzionale che prende il nome di **Cabina di Regia**.<sup>395</sup> Prevista dalla legge di stabilità del 2015<sup>396</sup> e istituita a febbraio del 2016, la Cabina di regia è la sede di confronto tra Stato, Regioni e Città metropolitane per il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). È incaricata di definire i piani operativi per

---

<sup>394</sup> Per maggiori informazioni consultare: [www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it)

<sup>395</sup> D.P.C.M del 25.02.2016: Istituzione Cabina di Regia, Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. **Istituzione della Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 703, lettera c) , della legge 23 dicembre 2014, n. 190.** Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2016.

<sup>396</sup> Legge 23 dicembre 2014, n. 190. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

ciascuna area tematica nazionale con l'eventuale indicazione dei risultati attesi e delle azioni e singoli interventi necessari al loro conseguimento, la stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio, l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020.

La Cabina di Regia con sede nella Presidenza del Consiglio è composta: dall'Autorità politica per la coesione, che la presiede; dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario del CIPE; dal Ministro per gli Affari Regionali e le autonomie; dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché da un Presidente di Città Metropolitana designato dall'ANCI; dal Presidente della Conferenza delle Regioni, quale parte dei Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di cui - secondo la classificazione dell'Accordo di partenariato 2014-2020:

- a) due rappresentanti delle Regioni “meno sviluppate e in transizione”
- b) un rappresentante delle Regioni “più sviluppate”

Alla luce dei ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari e come già previsto nella documentazione che istituiva il Piano di Azione Coesione nel 2011, veniva inoltre costituito il Gruppo di Azione Coesione. I compiti principali erano quelli di definire e promuovere la riprogrammazione e/o rimodulazione dei programmi cofinanziati necessari per assicurare il perseguimento del Piano. Infine il Gruppo svolgeva compiti di indirizzo, monitoraggio e sorveglianza delle azioni di qualificazione e accelerazione della politica di coesione nazionale e comunitaria 2007-2013 previste nel Piano di Azione Coesione.

Un altro soggetto rilevante in materia di politiche di coesione è il **CIPE**<sup>397</sup> (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) istituito nel 1967 e presieduto dal Presidente del Consiglio e i Ministri con rilevanti competenze in materia di crescita economica. Inoltre il CIPE rappresenta un organo di decisione politica con funzioni di coordinamento in materia di programmazione della politica economica a livello nazionale, comunitario ed internazionale, esamina la situazione socio-economica ed individua gli indirizzi e le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di politica finanziaria e infine approva le principali iniziative di investimento pubblico del paese.<sup>398</sup> La Legge di stabilità del 2015 ha apportato alcune modifiche alle competenze del CIPE nel quadro del

---

<sup>397</sup> Il nuovo quadro di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, definito dall'art. 1, commi 703-706, della legge n. 190/2014 (stabilità 2015).

<sup>398</sup> Ulteriori informazioni disponibili su: [www.programmazioneeconomica.gov.it](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)

FSC 2014-2020. In linea di massima, i cambiamenti introdotti possono essere così sintetizzati: dal 2015 il CIPE dispone con propria delibera una ripartizione della dotazione finanziaria del FSC; approva i programmi operativi definiti dalla Cabina di Regia o dall'Autorità politica; i piani per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori e la relativa assegnazione delle risorse necessarie proposte dalla Autorità politica. Inoltre, entro il 2 marzo 2015, su proposta dell'Autorità politica per la coesione, dispone l'assegnazione definitiva dei fondi destinati agli interventi già approvati con delibera del CIPE in via programmatica e a carico delle disponibilità del FSC per il periodo 2014-2020. Il CIPE è un organo collegiale del Governo, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri con rilevanti competenze in materia di crescita economica. Su invito del Presidente, e laddove gli argomenti del giorno li interessano direttamente, possono essere chiamati anche rappresentanti degli Enti locali e Presidenti di altri Enti/Istituti pubblici.

Prendendo spunto dall'anno 2011, alla luce dei ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari e al fine di evitare il disimpegno automatico delle risorse, viene istituito il **Gruppo di Azione Coesione** nel Piano di Azione Coesione. Il Piano si proponeva di consolidare un percorso per l'accelerazione e la riprogrammazione delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate (nazionali o fondi strutturali dell'UE) mediante la fissazione dei *target* di impegno e di spesa certificata alla CE. Il Piano è stato inviato al Commissario europeo per la politica regionale il 15 novembre 2011 e oltre alla definizione di un'azione strategica per il Mezzogiorno, è stato adottato d'intesa con la Commissione una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale nell'ambito dei programmi operativi delle Regioni dell'obiettivo Convergenza e dei programmi delle regioni del Mezzogiorno che rischiavano il disimpegno automatico.

Nel documento originario del Piano, è stata prevista la costituzione del Gruppo di Azione Coesione, al fine di definire e promuovere la riprogrammazione e/o rimodulazione dei programmi cofinanziati necessari per perseguire gli obiettivi del Piano stesso. Al Gruppo sono stati attribuiti compiti di indirizzo, monitoraggio e sorveglianza delle azioni di qualificazione e accelerazione della politica di coesione comunitaria e nazionale 2007-2013 ricomprese nel Piano Azione Coesione. Infine dobbiamo brevemente citare anche **FIGRUE**<sup>399</sup> (il gestore unico delle risorse) istituito nel 1987, che con le modifiche apportate nella legge di stabilità del 2015, diventa l'unico centro contabile di gestione di

---

<sup>399</sup> Il nuovo quadro di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, definito dall'art. 1, commi 703-706, della legge n. 190/2014 (stabilità 2015).

tutte le risorse per le politiche di coesione.<sup>400</sup> L'IGRUE gestisce il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie attraverso due separati conti correnti (uno relativo ai fondi strutturali, l'altro relativo alla quota di cofinanziamento nazionale degli stessi fondi). Il Fondo IGRUE gestiva anche le risorse del Piano di Azione Coesione 2007-2013, trattandosi di disponibilità che originariamente erano considerate nella quota generale di cofinanziamento nazionale 2014-2020. Con le disposizioni introdotte dalla legge di stabilità 2015 l'IGRUE diventa l'unico centro contabile di gestione di tutte le risorse per le politiche di coesione, compresi i fondi strutturali 2014-2020. Ciò che questa analisi ci dimostra, conferma le tesi di vari studiosi che a un decentramento progressivo nella formulazione e implementazione dei PO, non sempre si è accompagnato un contestuale rafforzamento del ruolo delle Regioni.<sup>401</sup>

Per quanto riguarda l'interesse dei vari attori regionali per la creazione dell'Agenzia per la coesione, possiamo specificare che l'Agenzia non può tuttavia compiere scelte proprie, ha una certa autonomia solo nei PON "Città Metropolitane" e PON "Governance e Capacità istituzionale". Essa si limita a valutazioni *ex-post* o suggerimenti e solo in casi estremi effettua interventi eccezionali concernenti il recupero di fondi inutilizzati da soggetti "ritardatari" o poco virtuosi.<sup>402</sup>

Tutti questi cambiamenti, con la costruzione dell'Autorità politica per la coesione, sono l'effetto dell'uropeizzazione *top-down* che produce un cambiamento indetto dal livello sovranazionale sul livello nazionale e con ripercussioni sul livello sub-nazionale. La seconda generazione degli studi sull'uropeizzazione<sup>403</sup> evitava la coincidenza con il *black box* tra una variabile indipendente e una dipendente.<sup>404</sup> In questa prospettiva, nel caso dell'uropeizzazione *top-down* gli SM non sono solo dei *takers* della politica europea di cambiamento domestico, ma essi influenzano anche le decisioni alle quali dopo dovranno adattarsi. Nelle fasi iniziali della politica Regionale, dall'Intervento straordinario per il Mezzogiorno, l'Italia ha svolto il ruolo di *taker* delle politiche europee. Il primo effetto indiretto dell'uropeizzazione si registra, come Brunazzo ci spiega, solo con la firma del Trattato di Maastricht che richiedeva all'Italia un grande cambiamento nella

---

<sup>400</sup> Fondi strutturali 2007-2013 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), Piano di Azione Coesione (risorse stralciate cofinanziamento 2007-2013), fondi strutturali 2014-2020 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), interventi complementari (risorse stralciate cofinanziamento 2014-2020), Fondo sviluppo e coesione..

<sup>401</sup> E. Domorenok, 2014, *op. cit.*

<sup>402</sup> N. Mastrorocco, R. Garganese, 2016, *op. cit.*

<sup>403</sup> E. Gualini, 2004, *op. cit.*

<sup>404</sup> M. Brunazzo, 2007, *op. cit.*

gestione delle finanze pubbliche e l'avvio di un percorso per il risanamento economico.<sup>405</sup> È soprattutto con la creazione presso il Ministero del Tesoro del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), in particolare con la delibera CIPE del 22 dicembre 1988 che assegnava al DPS il compito di provvedere alle iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, che l'uropeizzazione iniziava a prendere forma.<sup>406</sup> Così in linea di massima, il DPS coordina le politiche nazionali con la politica regionale europea. Il DPS nella sua nascita, oltre a un ruolo centrale nella fissazione degli obiettivi della programmazione, definiva anche le modalità di concertazione che i livelli di governo regionale dovevano seguire.<sup>407</sup>

Per quanto riguarda i cambiamenti a livello di *governance* nazionale, rimane nelle mani dello Stato, come Domorenok ci suggerisce<sup>408</sup>, la definizione del sistema istituzionale-organizzativo complessivo che garantisce l'attuazione dei programmi al livello territoriale più appropriato.

Così, per Domorenok, se da una parte la perdita di competenze da parte degli SM a favore delle istituzioni UE, particolarmente della Commissione non lascia dubbi<sup>409</sup>, va verificata la tesi del rafforzamento delle regioni. Come vista anche dalla nostra analisi, queste ultime rimangono fortemente dipendenti dal centro nella ripartizione delle competenze. Anche se il ruolo delle regioni ha subito un miglioramento circa il rafforzamento delle competenze, soprattutto verso tutti gli aspetti del POR, esso rimane fortemente limitato quando si fa riferimento al livello superiore, ossia nella fase che precede la definizione dei PO a livello nazionale e la relativa distribuzione delle risorse nella fase negoziale tra gli SM e l'UE.<sup>410</sup>

Inoltre, come alcuni autori notano, negli Stati ritenuti come "regionalizzati" (Italia o Spagna) il successo della politica regionale dipende anche dal coordinamento nel *management* dei PO e l'eventuale scambio di informazioni tra i vari livelli.<sup>411</sup> Appare fondamentale, inoltre, che nella fase della definizione del partenariato, il rapporto tra i due

---

<sup>405</sup> S. Fabbrini, M. Brunazzo, *Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization*, in «Regional and Federal Studies», 13, 1, 2003, pp. 100-120.

<sup>406</sup> P. Graziano, *La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'uropeizzazione*, Researchgate, 2014.

<sup>407</sup> Ibidem.

<sup>408</sup> J. Bachtler, 2002, *op. cit.*

<sup>409</sup> J. Bachtler, C. Mendez, 2007, *cit.*; J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate, Burlington, 2013; P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, 2004.

<sup>410</sup> E. Domorenok, 2014 *op. cit.*

<sup>411</sup> R. Leonardi, 2011, *op. cit.*

livelli (nazionale-regionale) abbia carattere di tipo consultivo anche se nelle relative sfere di autonomia.<sup>412</sup>

## **4.2 L'europizzazione della Regione Toscana**

Come abbiamo visto in precedenza, il passaggio dello Stato italiano da *policy taker a shaper* ha comportato anche una mobilitazione degli attori nazionali e regionali a Bruxelles con l'intento di svolgere un ruolo di *shaper* della politica, non solo quindi un recepimento in maniera passiva della normativa europea. La normativa comunitaria, oltre ad avere ampliato il raggio del partenariato e alterato l'assetto istituzionale nazionale e regionale, ha spinto le varie rappresentanze sub-nazionali ad avvicinarsi alle istituzioni europee e svolgere un ruolo più attivo nella definizione delle politiche strutturali. Dalla riforma dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle Giunte a partire dal 1993, alle leggi Bassanini, che avviano una riforma in senso federalista dello Stato, e alla creazione della Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome nel 1981, fino alla Riforma del titolo V della Costituzione del 2001, alle Regioni viene riconosciuto un ruolo importante nella formulazione delle politiche europee. La loro partecipazione attiva non si limita solo alla dimensione nazionale, ma si estende grazie alla L.52/1996 anche alla dimensione europea tramite i propri uffici di collegamento con le Istituzioni comunitarie. Il mio tirocinio presso la Regione Toscana a Bruxelles mi ha portato a capire meglio il ruolo svolto dalla Toscana nella dimensione Europea. La Regione Toscana opera tramite tre canali principali: a) il Comitato delle Regioni; b) l'Ufficio di Rappresentanza della Regione Toscana a Bruxelles; c) le Reti europee.

L'elemento comune di questi tre canali è l'attività di *lobbying* che la Regione Toscana esercita, anche se in forma e dimensione diversa in ognuno di essi, dipendendo anche dal ruolo di ciascuno di essi. Come abbiamo visto in precedenza, il compito del CdR è quello di formulare pareri consultivi alle proposte legislative avanzate dalla Commissione. Con riferimento al periodo di programmazione che interessa questo studio, la Regione Toscana (durante la legislatura 2010-2015) come membro del CdR ha redatto due pareri con riferimento: al cambiamento e all'innovazione sociale per la nuova strategia sull'economia sociale dell'UE 2014-2020 e all'occupazione giovanile. Con riferimento a

---

<sup>412</sup> Ibidem.

quest'ultimo, la Regione Toscana tramite il parere ha contribuito all'approvazione del pacchetto di 6 miliardi di euro per il programma Garanzia Giovani 2014-2016 per il quale tanto si era battuto anche il PE. Mentre durante la legislatura 2015-2020 la Regione ha promosso il parere denominato "L'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mondo del lavoro". Le linee perseguite dalla Regione Toscana a Bruxelles sono in linea non solo con il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e i fabbisogni regionali ma anche con i fabbisogni nazionali.

Dal 1999 l'Ufficio di collegamento della Regione Toscana a Bruxelles è stata una delle rappresentanze più dinamiche. Durante il mio tirocinio, ho avuto modo di guardare da vicino il suo operato. Oltre l'attività di *lobbying* possiamo, in linea di massima, suddividerne così le funzioni: a) Assistenza: lavorando a stretto contatto con le Autorità di Gestione (AdG), contribuisce all'attuazione dei PO assistendo queste ultime in caso di modifiche dei programmi, interagendo direttamente con membri della Commissione e altri funzionari UE. Inoltre, tale ufficio, è molto attivo durante i complessi negoziati tra l'amministrazione regionale e la Commissione b) Cooperazione: creando una rete di rapporti con le altre regioni europee e gli *stakeholders*, permette di individuare i *partner* necessari in caso di possibili progetti c) Valorizzazione del territorio Toscano d) Attività di *lobbying* istituzionale in sinergia con alcune Reti europee e organizzazioni regionali, con l'intento di influenzare le politiche dell'UE a favore di azioni legate alla Toscana.

Per quanto riguarda le Reti, esse sono entità indipendenti, spesso con personalità giuridica privata che incorporano adesioni da diversi SM. Le Reti sono state create con l'intento di favorire la cooperazione, l'integrazione politico-economica e il dialogo fra regioni che condividono comuni interessi e che intendono usare la cooperazione per promuoverli. Una delle Reti più importanti della quale fa parte la Regione Toscana è la Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime d'Europa (CRPM). La CRPM, nata nel 1973, riunisce circa 160 Regioni da 24 paesi diversi. Ha un carattere politico ed effettua un'azione di *lobbying* per conto delle regioni attraverso la sua rete di contatti all'interno delle istituzioni europee e dei governi nazionali. Con riferimento alla coesione economica, sociale e territoriale, la CRPM mira a promuovere il ruolo delle regioni in termini di *governance* europea. Infatti, è stata decisiva nella creazione del Comitato delle Regioni e nell'approvazione dell'art. 5 del Reg. UE 1303/2013 per quanto riguarda il partenariato, il quale è stato sempre ispirato al concetto di "Patti Territoriali" proposti dal CRPM nel

2008 con l'intento della legittimazione del ruolo delle autorità regionali.<sup>413</sup> L'altra Rete nella quale la Regione Toscana svolge un ruolo *leader* è l'ERIAF (Rete per le Regioni Europee per l'Innovazione in ambito Agricolo, Alimentare e Forestale). La Rete è nata Firenze nel 2012 con l'intento di facilitare la cooperazione interregionale per le attività di innovazione collegate alle politiche di sviluppo rurale, in particolare è legata all'iniziativa della Commissione chiamata EIP AGRI. Possiamo così concludere che il compito delle regioni non è solo quello di recepire passivamente la normativa europea e nazionale nell'unico ambito che le interessa direttamente (implementazione) ma anche, sfruttando vari canali, quello di sviluppare un ruolo sempre più in evoluzione di *shaper* delle politiche regionali.

### **4.3 Regione Toscana: l'articolazione del POR FSE 2014-2020**

Prima di entrare nel merito dell'analisi, ritengo opportuno fare una precisazione importante. A differenza di ciò che abbiamo analizzato fino a questo punto, esistono anche posizioni che affermano un'ascesa del ruolo delle regioni nella politica di coesione.<sup>414</sup> Quest'ascesa è spiegata con argomenti vari<sup>415</sup> che sono tutt'ora coerenti e che io ho deciso di riportare in questo studio. Un primo elemento importante è di carattere politico. Ovvero l'esistenza di un gruppo di pressione, non di poca influenza (Commissione-istituzioni sovranazionali come il Comitato delle Regioni e il PE; Stati beneficiari netti e contribuenti netti, Stati nuovi, livelli sub-nazionali), con soggetti che spingono per il mantenimento di questa politica registrando una nuova "coalizione di interessi". Nel nostro caso più specifico, anche tramite quell'uropeizzazione *bottom-up*<sup>416</sup> e la presenza fisica delle dimensioni regionali a Bruxelles. Un secondo elemento è di carattere amministrativo. Interessa la particolare relazione diretta (oltrepassando la dimensione nazionale) che si sta delineando tra la DG REGIO e le amministrazioni sub-statali creando un nuovo strumento di dialogo. L'altro elemento, invece, è di carattere culturale. L'inserimento nel linguaggio europeo del concetto di "territorio" ha dato luogo ad un processo di allontanamento dal

---

<sup>413</sup> Conclusioni della mia intervista diretta con il Responsabile della Politica di Coesione del CRPM Nicolas Brookes a Bruxelles, Dicembre 2016.

<sup>414</sup> G.P. Manzella, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo 3, 2009.

<sup>415</sup> Ibidem.

<sup>416</sup> M. Brunazzo, 2007, *op. cit.*

tradizionale modo di fare politica, rafforzando una dimensione (regionale) che fino a qualche tempo fa si considerava totalmente subordinata a quella nazionale. La Commissione ha, inoltre, provveduto allo sviluppo di rapporti orizzontali tra le amministrazioni degli SM e verticali tra le amministrazioni e la Commissione, tramite momenti di raccordo ampi tra attori della coesione a livello comunitario e sub-nazionale<sup>417</sup> (per esempio la nascita degli *Open Days*). Aggiungerei un altro elemento che a mio avviso è fondamentale sia per l'esistenza della politica di coesione che per l'ascesa del ruolo delle regioni. Questo elemento è fortemente legato all'estensione del partenariato tramite l'art. 5 del Reg. (UE) 1303/2013 e all'incentivazione alla partecipazione cittadina come possibile soluzione a quel *deficit* democratico alla quale l'UE continua ad essere soggetta. La politica di coesione è la politica europea più vicina ai cittadini e alle autorità regionali e insieme alla dimensione locale, sono gli attori fondamentali nonché la possibile soluzione del *gap* cittadini-istituzioni UE.

L'ultima parte di questo lavoro sarà concentrata sulla dimensione regionale della politica di coesione (essendoci focalizzati in precedenza sul livello europeo e nazionale), più precisamente sulla Regione Toscana e la costruzione del POR FSE 2014-2020. L'analisi è frutto della lettura dei principali documenti di programmazione POR FSE Toscana 2014-2020 e del Reg. (UE) 1304/2013. Approvato dalla Commissione a dicembre del 2014, con il vincolo fondamentale della concentrazione tematica e della sinergia con la Strategia Europa 2020 e con una dotazione finanziaria di 732 milioni di euro, il FSE finanzia le principali politiche per l'occupazione, formazione, educazione e coesione sociale.

Tuttavia, secondo il mio punto di vista, le scelte operative della Regione Toscana in merito al FSE, non sono solo influenzate dalla normativa europea e nazionale o dal fabbisogno nazionale ed europeo. La riforma costituzionale del 2001 del Titolo V crea l'opportunità per le Regioni e per gli Enti locali di utilizzare una più ampia potestà legislativa nell'implementazione e progettazione di nuove e più efficaci soluzioni di politica attiva del lavoro. In modo particolare, offre un'elevata autonomia in materia di lavoro, formazione professionale e istruzione. Le Regioni hanno, così, una potestà legislativa concorrente in tema di tutela e sicurezza al lavoro e una potestà esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale. Competenze che coincidono con gli ambiti di intervento del FSE.

---

<sup>417</sup> G.P. Manzella, *La politica regionale europea nell'allargamento "più largo"*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo 4, 2008.

Il Regolamento UE 1304/2013 prevedeva l'articolazione degli interventi attorno a quattro obiettivi tematici:

- Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
- Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Il FSE si propone di promuovere quindi l'occupazione, l'istruzione, il passaggio dall'istruzione all'occupazione per i giovani, combattere la povertà, migliorare l'inclusione sociale e promuovere l'uguaglianza di genere rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale in raccordo con gli obiettivi Europa 2020<sup>418</sup> (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva).<sup>419</sup> Connessi al FSE, gli obiettivi dell'Europa 2020 che maggiormente possono perseguire le finalità della strategia sono collegati particolarmente all'aumento del tasso di occupazione per la fascia tra i 20-64 anni, la riduzione degli abbandoni scolastici e la lotta all'inclusione sociale e lavorativa. Non tralasciando ovviamente alcune indicazioni presenti nelle 7 Iniziative Farro<sup>420</sup> che direttamente interessano il FSE, come "Youth on the move", "un'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" e infine la "Piattaforma europea contro la povertà". Il Regolamento prevede, inoltre, nelle regioni e negli SM meno sviluppati, al fine di migliorare la crescita economica e l'occupazione, un miglioramento dell'efficacia dell'amministrazione pubblica non solo a livello nazionale, ma anche regionale secondo una logica partecipativa. La capacità amministrativa ha il suo ruolo importante nell'efficacia ed efficienza delle azioni nazionali e regionali. Richiamando all'efficacia e all'efficienza delle azioni sostenute dal FSE, il legislatore europeo pone l'accento sull'importanza della buona *governance* e del partenariato tra tutti i

---

<sup>418</sup> 5 obiettivi da perseguire: • il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; • il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S; • i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono); • il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato; • 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

<sup>419</sup> Art. 1 e Art. 2 del Regolamento CE 1304/2013.

<sup>420</sup> L'Unione dell'Innovazione; Youth on the Move; Un'agenda europea digitale (Crescita Intelligente) – Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; Una politica industriale per l'era della globalizzazione (Crescita Sostenibile) – Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; piattaforma europea contro la povertà (Crescita Inclusiva).

soggetti territoriali e socioeconomici interessati a livello locale e regionale, con particolare attenzione alle associazioni che rappresentano le autorità locali e regionali, la società civile, gli operatori economici, le parti sociali e le ONG. L'incoraggiamento della loro eventuale partecipazione spetta agli SM.

Oltre al limite della concentrazione tematica, alla coerenza con gli Obiettivi Europa 2020 e con i programmi nazionali di riforma, il suddetto regolamento invita le Autorità di Gestione di una regione a un'adeguata partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni non governative alle attività sostenute dal FSE. Una giusta quantità delle risorse del FSE, deve essere destinata quindi alle attività di sviluppo delle capacità, quali la formazione e le azioni di condivisione in rete, al rafforzamento del dialogo sociale e delle attività congiuntamente intraprese dalle parti sociali e dalle organizzazioni non governative.<sup>421</sup>

Inoltre, la concentrazione tematica limita e concentra le azioni destinate al FSE. Il 20% delle risorse totali è attribuito all'obiettivo tematico di promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e la lotta contro ogni tipo di discriminazione. L'articolazione del POR FSE Toscana è stata condizionata, oltre che dalla normativa comunitaria di riferimento, anche dalle Raccomandazioni del Consiglio del 6 luglio 2012 con riferimento al Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2012 dell'Italia, che invitava ad adottare ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, facilitando il passaggio al mondo del lavoro e la riforma del mercato del lavoro stesso. Il PNR rispondeva con misure specifiche a tali raccomandazioni. In seguito, il Consiglio ha adottato le Raccomandazioni al Programma di Riforma 2013 e ha individuato la necessità di interventi ulteriori nel mercato del lavoro, soprattutto per i giovani e le donne, tramite la Garanzia per i Giovani (parte del FSE). Il Governo ha reagito con la creazione del Piano di attuazione italiano della "Garanzia per i giovani". Il Piano prevede un PON YEI, con le Regioni, gli Organismi Intermedi e il Ministero del Lavoro e l'Autorità di Gestione che assicura a tutti i giovani, che rientrano nel *target* previsto, in tutto il territorio nazionale, i servizi, gli interventi e gli incentivi previsti dalla garanzia. La Regione Toscana ha replicato con il Piano esecutivo regionale Regione Toscana.<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> Regolamento (UE) n. 1304/2013, art. 6.

<sup>422</sup> Il sistema di misure rivolte ai giovani prevede, dopo la fase di accoglienza, presa in carico – con la stipula del "Patto di servizio" – e le necessarie attività di orientamento, la definizione di un percorso individualizzato e condiviso per la realizzazione di ulteriori misure quali tirocini, servizio civile, apprendistato, percorsi per il sostegno alla creazione di impresa e percorsi formativi.

La decisione sulle scelte e gli obiettivi del POR FSE della Regione Toscana si fonda su *standard* o indicatori europei o nazionali da raggiungere, nonché sulle caratteristiche *place-based* del territorio toscano.<sup>423</sup> Sono stati così definiti in base agli orientamenti comunitari e nazionali e al confronto partenariale sul territorio, gli ambiti degli interventi prioritari del PO, successivamente tradotti in Assi, priorità di Investimento e Obiettivi Strategici.

Gli ambiti prioritari di intervento della Regione Toscana possono essere così sintetizzati:

- promozione e sostegno dei processi di autonomia dei giovani, favorendone l'accesso al mercato del lavoro tramite l'alternanza scuola-lavoro; favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (particolare attenzione all'inclusione delle donne e alle fasce svantaggiate nel mercato lavorativo);
- sostegno delle strategie di sviluppo dei territori e i loro processi di innovazione attraverso un'offerta formativa di elevata qualità; promozione dell'inclusione sociale; riduzione delle disparità di genere nel mercato lavorativo;
- prevenzione e riduzione della dispersione scolastica sostenendo l'innovazione e migliorando i livelli di apprendimento; promozione della mobilità e delle relative politiche collegate ad essa. Alcuni interventi del POR FSE Toscana trovano continuità nel programma Garanzia Giovani.

Il Programma operativo (PO) della Regione Toscana è stato frutto di una solida connessione con le linee di indirizzo e con l'impianto strategico previsti dall'Accordo di partenariato. Sulla base di specifiche esigenze, dell'analisi del contesto socio-economico territoriale e coerentemente con i principali indirizzi strategici regionali, alcuni dei risultati attesi previsti dall'AP sono stati inseriti tra gli obiettivi specifici. Una solida connessione con il PO Toscano si osserva anche con alcuni PON come il PON YEI, PON Inclusione, PON Istruzione, PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione e PON *Governance*. Anche se gli interventi programmati nei PON sono chiaramente distinguibili e non sovrapponibili a quelli finanziati a livello regionale, prevale comunque un'ottica funzionale di coordinamento e integrazione che delinea una copertura più grande di un

---

<sup>423</sup> POR FSE Regione Toscana 2014-2020.

determinato intervento (con un duplice canale di finanziamento nazionale e regionale) e non una sovrapposizione.

Su queste basi, viene articolato il POR FSE Toscana che concentra il proprio intervento in quattro assi prioritari (Occupazione, Inclusione sociale e lotta alla povertà, Istruzione e formazione, Capacità istituzionale e amministrativa). Un quinto asse, tuttavia, è stato dedicato all'Assistenza tecnica, monitoraggio, valutazione e informazione. La dotazione complessiva del POR FSE 2014-2020, con riferimento alla Regione Toscana, ammonta a 732.936.216 euro. Il 6% di tale importo, e cioè circa 44 milioni di euro, coerentemente con gli articoli 20 e 21 del Reg. UE n. 1303/2013 per quanto riguarda la riserva di efficacia dell'attuazione<sup>424</sup> e la verifica di efficacia dell'attuazione<sup>425</sup> è tuttavia sottoposto, per entrare nella piena disponibilità regionale, alla verifica prevista per il 2019, del raggiungimento di alcuni *target* da conseguire entro il 2018 e il 2023.

Sul principio della concentrazione tematica, la dotazione finanziaria è distribuita, come nella Tabella n. 7, in base a cinque assi prioritari di intervento per un totale di circa 733 milioni di euro. Di questi, circa 366 milioni sono di provenienza europea (FSE), 266 milioni sono di provenienza nazionale e, infine, circa 109 milioni di euro sono di provenienza regionale.<sup>426</sup> Come vediamo nella Tabella n. 7, la maggior parte delle risorse è destinato all'Asse Occupazione, con circa 52% della dotazione complessiva: questo anche per effetto della crisi che ha investito l'Europa, e particolarmente l'Italia, e in linea con le direttive europee e nazionali. Circa 20% delle risorse sono destinate all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà. Il 23% delle risorse è destinato all'Istruzione formazione e una piccola parte delle risorse è destinata alla Capacità amministrativa e all'Assistenza tecnica che, come abbiamo visto più sopra, si dimostra molto importante nel miglioramento delle *performance* delle amministrazioni per la gestione dei fondi.

---

<sup>424</sup> Articolo 20, c. 1. Riserva di efficacia dell'attuazione Il 6 % delle risorse destinate al FESR, al FSE e al Fondo di coesione, a titolo dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione di cui all'articolo 89, paragrafo 2, lettera a), del presente regolamento, nonché al FEASR e alle misure finanziate a titolo di gestione concorrente conformemente al regolamento FEAMP, costituisce una riserva di efficacia dell'attuazione che è stabilita nell'accordo e nei programmi di partenariato ed è destinata a priorità specifiche conformemente all'articolo 22 del presente regolamento.

<sup>425</sup> Articolo 21, c. 2. Verifica di efficacia dell'attuazione La verifica dell'efficacia dell'attuazione esamina il conseguimento dei target intermedi dei programmi a livello delle priorità, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione presentata dagli Stati membri nel 2019.

<sup>426</sup> Dati disponibili sul sito della Regione Toscana del POR FSE 2014-2020.

Tabella n. 7 Dotazione POR FSE Toscana		
<b>Assi</b>	<b>Dotazione Finanziaria (in milioni di euro)</b>	<b>% delle risorse complessive</b>
Occupazione (OT. 8)	382.606.798	52.2%
Inclusione sociale e lotta alla povertà (OT. 9)	146.592.644	20%
Istruzione e Formazione (OT. 10)	168.581.540	23%
Capacità istituzionale e amministrativa (OT. 11)	5.863.706	0,8%
Assistenza Tecnica	29.318.528	4%

Fonte: elaborazione propria.

#### **4.3.1 L'Approccio Place-Based della Regione Toscana**

L'approccio *place-based*, come abbiamo visto nel capitolo precedente, si concretizza partendo dalle caratteristiche fisiche di ciascun territorio, assunte come base di sviluppo di politiche trasversali che integrano aspetti di natura diversa (economica-sociale-ambientale-culturale). L'approccio evidenzia così lo spostamento da una logica “*one size fits all*” a un approccio specifico verso il territorio e il suo contesto.<sup>427</sup> Anche se lo sviluppo delle politiche *place-based* impone un ruolo centrale dei governi regionali e locali, tuttavia queste dipendono dal livello di decentramento in ciascun Stato membro.<sup>428</sup>

<sup>427</sup> A. Filippetti, L. Reggi, *The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralization*, Paper presented at the XXXIII Annual Conference AISRE, Roma, September 13-15, 2012.

<sup>428</sup> *Ibidem*.

Partendo da questo punto, la nuova programmazione integrava, inoltre, due strumenti nuovi (oltre al partenariato e a quelli che abbiamo analizzato e visto nei precedenti capitoli) di *governance* sub-regionale sostenute dal FSE ed espressione dell'influenza del Rapporto Barca<sup>429</sup>: il metodo LEADER (Sviluppo locale di tipo partecipativo o *Community Led Local Development – CLLD*)<sup>430</sup> e gli Investimenti Territoriali integrati (ITI)<sup>431</sup>. Va precisato che l'elemento "debole" di questi due strumenti rimaneva la loro non obbligatorietà, ad eccezione del FEASR.

Questi due strumenti apportano un'importante modifica nella *governance* multilivello, inserendo la dimensione locale nella complessa costellazione di attori già presenti. Alcuni autori<sup>432</sup> tuttavia sostengono che tale inserimento è avvenuto solo nei limiti definiti dai regolamenti, lasciando gli attori locali con un ruolo marginale. Lo stesso Accordo di partenariato presenta un quadro deludente, demandando interamente alle Regioni la forma e la sostanza dello sviluppo della *governance* locale nel nuovo ciclo di programmazione. Il Regolamento UE 1304/2013 prevedeva il supporto da parte del FSE di questi strumenti che dalla loro parte dovevano essere inclusivi nei confronti delle persone svantaggiate presenti sul territorio, sia in termini di *governance* dei gruppi di azione locale, sia in termini di contenuto delle strategie.<sup>433</sup> Il medesimo regolamento confermava il sostegno da parte del FSE di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in aree urbane e rurali (in conformità agli art. 32, 33, 34 del Reg. (UE) n 1303/2013), i patti territoriali e le iniziative locali per l'occupazione (anche quella giovanile), l'istruzione, l'inclusione sociale. Inoltre, come integrazione agli interventi del FESR, il FSE poteva contribuire allo sviluppo urbano sostenibile grazie a strategie che comprendono azioni integrate e finalizzate ad affrontare i problemi economici, ambientali e sociali delle aree urbane individuate dagli SM in base ai principi di cui ai rispettivi Accordi di partenariato.

Facciamo riferimento a questi due strumenti predisposti dal legislatore europeo poiché nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 interessano direttamente la Regione Toscana.

Lo **Sviluppo locale di tipo partecipativo** è uno strumento sub-regionale che può mobilitare e coinvolgere le organizzazioni e le comunità locali affinché contribuiscano alla

---

<sup>429</sup> V. Avdikos, A. Chardas, *European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion*, Territory, Politics, Governance, 4:1, 2016, pp. 97-117.

<sup>430</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 32-35.

<sup>431</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 36.

<sup>432</sup> E. Domorenok, 2014, *op. cit.*

<sup>433</sup> Regolamento (UE) n. 1304/2013.

Strategia Europa 2020. Tale strumento deve: focalizzare l'attenzione su aree sub-regionali specifiche; avere natura di tipo partecipativo (creazione di Gruppi di Azione Locale costituiti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali); rispondere alle caratteristiche *place-based* del territorio; prendere in considerazione le potenzialità e gli interessi locali, includendo caratteristiche innovative nel contesto locale. Questo strumento aiuta, quindi, la realizzazione di una partecipazione di tipo *bottom-up* e supporta la *governance* a più livelli, dando la possibilità anche ai livelli regionali-locali di essere partecipi della politica. Tuttavia, come abbiamo detto, la sua non-obbligatorietà e la centralizzazione di alcuni elementi importanti nelle mani dei governi centrali (il ruolo dei Gruppi d'Azione viene stabilito dagli SM), rendono questo strumento debole.

Lo strumento **Investimenti Territoriali Integrati (ITI)** consente agli SM di implementare programmi operativi in modo trasversale e attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per uno specifico territorio. Oltre ad essere uno strumento di tipo *bottom-up*, esso dà maggiore potere ai livelli regionali-locali, assicurando il loro coinvolgimento e l'assunzione delle responsabilità relative alla preparazione e attuazione del programma. Gli elementi fondamentali degli ITI sono: territorio designato e strategia di sviluppo territoriale integrata; pacchetto d'iniziative da implementare; accordi di governance per gestire le ITI<sup>434</sup>.

In questo contesto, la Regione Toscana ha avviato delle sfide-chiave a livello territoriale, sia per le aree urbane che per le aree montane e costiere, con particolare riferimento, e in linea con gli obiettivi tematici della programmazione 2014-2020, all'adattamento dei cambiamenti climatici, alla prevenzione e gestione dei relativi rischi, tutela dell'ambiente, all'uso efficiente delle risorse, alla promozione di sistemi di trasporto sostenibili, all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà. Così, all'interno del Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015, ha dedicato una specifica sezione all'integrazione del Piano di indirizzo territoriale che riconosce come invariante strutturale regionale il policentrismo insediativo toscano.<sup>435</sup>

---

<sup>434</sup> L'autorità di gestione del programma operativo ha l'ultima responsabilità della gestione e dell'implementazione delle operazioni di un ITI. Ma essa può designare organismi intermediari, inclusi autorità locali, organismi di sviluppo regionale oppure organizzazioni non governative per adempiere ad alcune o a tutte le attività di gestione e implementazione. La forma e il livello della delega di gestione dell'ITI possono variare a seconda delle modalità amministrative dello Stato membro o della regione. Nel caso in cui l'ITI attua azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile (articolo 7 del regolamento concernente il FESR), è obbligatorio delegare alle autorità urbane almeno quelle attività che riguardano la selezione dell'operazione.

<sup>435</sup> PRA 2011-2015 Regione Toscana.

Ugualmente, con riferimento alle iniziative di Sviluppo locale di tipo partecipativo, basate sull'approccio LEADER, la Regione Toscana si affida a Gruppi di Azione Locale (GAL)<sup>436</sup> come rappresentanti degli interessi della collettività, con la responsabilità dell'attuazione delle suddette strategie, attraverso un utilizzo integrato, coordinato e coerente dei fondi messi a disposizione. I primi Gruppi di azione in Toscana hanno iniziato ad essere attivi nei primi anni '90, mentre più recenti sono i Gruppi di Azione Costiera (GAC) con finalità simili per le aree della regione interessate alla pesca professionale. Una problematica riconducibile a questa tipologia di interventi, che direttamente interessa anche la Toscana, è la difficile definizione del confine tra aree interne e aree urbane, in quanto esistono zone intermedie tra questi due ambiti. La classificazione permane problematica.

Per quanto riguarda gli Investimenti Territoriali Integrati che possono combinare azioni finanziate dai fondi FESR e FSE (esteso ultimamente anche al FEASR E FEAMP), potranno essere attuate le strategie di sviluppo urbano integrato sostenibile, raggruppando in una strategia d'investimento finanziamenti provenienti da più assi e PO, correlati *in primis* alla valorizzazione del capitale territoriale, al rafforzamento della dotazione infrastrutturale e accessibilità della Toscana, nonché all'adattamento e contrasto ai cambiamenti climatici. Allo sviluppo urbano sostenibile integrato, oltre alla quota di finanziamento dedicata di 5% FESR a livello nazionale, concorreranno azioni innovative nel campo dello sviluppo urbano sostenibile, anche con progetti pilota e 0,2% FESR. La Toscana, data la sua dimensione e l'articolazione interna, non dispone di alcuna area metropolitana di scala europea, tuttavia gli insediamenti sono concentrati nelle due aree principali: la Toscana centrale e la costa. Le significative relazioni tra i nodi presenti al loro interno consentono di individuare le Aree di Integrazione Policentrica (AIP) che corrispondono a potenziali reti di città e territori che con le loro dimensioni rendono vantaggiosa la realizzazione di un sistema a rete. La Toscana centrale, essendo l'area metropolitana fiorentina, rappresenta una zona decisiva per rendere "sostenibile" il contesto metropolitano regionale che è, dall'altra parte, anche quello più densamente popolato della Regione. Partendo da queste basi, è stato avviato uno specifico progetto di territorio dedicato al Parco agricolo della piana Firenze-Prato, finanziando anche i primi interventi per la sua messa in opera.

---

<sup>436</sup> Ibidem.

Poi, un'altra Toscana è anche quella del mare o della costa che va legata a un insieme del territorio urbano toscano e, in base alle AIP, richiede politiche che puntino a rafforzare le relazioni e le sinergie all'interno di queste diverse dimensioni di questo territorio.

Questi strumenti offrono una nuova visione dell'assetto istituzionale e un'opportunità per gli attori locali ma, tuttavia, non è chiaro in che misura essi saranno effettivamente attivati dalle Autorità di Gestione a livello nazionale e regionale. Gli enti locali, infatti, si sono visti coinvolti solo nella fase di realizzazione degli interventi e anche se la Commissione europea ha riconosciuto l'importanza della dimensione territoriale nell'attuazione, nel successo e nell'efficacia della politica regionale, fino a quando la definizione degli strumenti di partecipazione permane a livello nazionale e regionale, gli attori locali saranno coinvolti solo marginalmente. L'esclusione dei livelli inferiori dal coinvolgimento nella politica regionale non è stato preso seriamente in considerazione né dallo Stato italiano e né dalle regioni.<sup>437</sup>

#### **4.4 La Governance della costruzione del POR FSE 2014-2020: il caso della Regione Toscana**

Come abbiamo visto più sopra, le modifiche istituzionali attuate a livello centrale hanno alterato l'assetto della *governance* multilivello sia a livello nazionale (Tabella n. 6) che a livello regionale (Fig. n.1). Così, il sistema di gestione e controllo dei fondi a livello regionale si è dovuto "adattare" a dei principi fondamentali definiti dalla normativa europea e nazionale, come per esempio: la concertazione continua tra le amministrazioni titolari dei programmi ai diversi livelli; il DPS; le altre amministrazioni centrali capofila per fondo e le amministrazioni nazionali di coordinamento (MEF-IGRUE); il rafforzamento del presidio di coordinamento centrale (Tabella n.6); un particolare *focus* sulla *performance* delle amministrazioni dei vari livelli; il partenariato locale e un maggiore *focus* sulle sfide del territorio (*place-based*). Questi elementi sono stati fondamentali nella costruzione del POR FSE Toscana. I documenti principali di programmazione regionale (Tabella n. 8), sono stati in linea con la normativa europea, nazionale e l'AP. Basandosi su queste linee direttive, il POR FSE Toscana ha attuato delle

---

<sup>437</sup> E. Domorenok, 2014, *op. cit.*, pp. 571.

misure che hanno comportato anche una modifica a livello di *governance* regionale (per es. la Cabina di Regia e il PRA), nonché uno sforzo verso il miglioramento della *performance* amministrativa e l'eventuale semplificazione delle procedure anche tramite la riduzione degli attori e l'accentramento dell'azione in mano al governo nazionale.

Ho cercato, in questa parte, di costruire il percorso del POR FSE 2014-2020 della Regione Toscana. La mia ricerca si è focalizzata sui documenti principali di programmazione della Regione Toscana e la loro analisi, con particolare attenzione alla *governance* responsabile dell'adozione di questi documenti. In base a questa analisi, ho cercato di costruire una tabella di riferimento degli atti normativi regionali principali per il POR FSE Toscana. Una volta costruita questa gerarchia di atti normativi, ho provveduto alla loro analisi, riportando le mie riflessioni nel testo. Ciò che appare interessante nella nostra analisi dell'attuale ciclo di programmazione è che dobbiamo tenere in conto la normativa regionale in un doppio asse temporale. Questo ci permetterà di analizzare la costruzione del POR FSE 2014-2020 partendo dalle basi delle discussioni (Programma di governo IX Legislatura 2010-2015 e Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015), al suo stato attuale e alle proiezioni future post 2020 (Programma di governo X Legislatura 2016-2020 e Programma Regionale di Sviluppo 2016-2020).

Tabella n. 8. Atti Normativi Regionali del POR FSE Regione Toscana

<i>Atti Normativi Regionali rilevanti per il POR -FSE 2014-2020</i>	<i>Livello di Governance responsabile</i>
- Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2011-2015 e 2015-2020 - Programma di governo di questa Legislatura (IX-X Legislatura)	Consiglio Regionale  Giunta Regionale
- Istituzione Cabina di Regia, 27.02.2012	Giunta Regionale, Direzione Generale Presidenza
- Quadro Strategico Regionale (Position Paper Regione Toscana) 1 febbraio 2013	Giunta Regionale, Direzione Generale Presidenza
- Documento di Programmazione economica e finanziaria con delibera n. 946/2013 e approvato dal Consiglio il 13 dicembre 2013	Giunta Regionale; Consiglio regionale
- Programma Operativo Regionale (POR) FSE 2014-2020. Testo Vigente Delibera Giunta n. 17 del 12 gennaio 2015. Approvato dalla Commissione con decisione n.9913 del 12 dicembre 2014.	Giunta Regionale/Commissione Europea
- Documento Annuale di Programmazione (DAP), Consiglio Regionale n. 102 del 22 dicembre 2014	Giunta Regionale/Consiglio Regionale
- Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Dicembre 2014	Giunta Regionale, Direzione Generale Presidenza
- Istituzione Comitato di Sorveglianza, Delibera Giunta Regionale 2 marzo 2015	Giunta Regionale, Direzione Generale Competitività del Sistema Regionale e Sviluppo delle Competenze
- Prima versione del Provvedimento Attuativo di Dettaglio (PAD), Delibera Giunta 2 marzo 2015	Giunta Regionale, Direzione Generale Competitività del Sistema Regionale e Sviluppo delle Competenze
- Approvazione sistema di Gestione e Controllo POR ICO 2014-2020, decisione n. 4 del 19 dicembre 2016 (e ulteriori modifiche)	Giunta Regionale, Direzione Generale
- Designazione dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione con decisione n. 6 del 19 dicembre 2016	Giunta Regionale, Direzione Generale

Fonte: elaborazione propria.

Come vediamo nella Tabella n. 8, il PRS e il Programma di governo di questa legislatura sono i due documenti-cardine che delineano l'azione regionale per gli anni di riferimento. Non solo il PRS 2011-2015 (in linea con il Programma del Governo IX legislatura e il Documento di Economia e Finanza Regionale) rappresentava lo strumento orientativo e le linee d'azione delle strategie regionali per l'intera legislatura, ma esso individuava anche le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale, anche per periodici interventi legislativi di riordino dell'ordinamento regionale, in raccordo con il Programma di governo 2010-2015. Inoltre, si collocava tra il periodo di programmazione 2007-2013 e quello attuale 2014-2020. Doveva, quindi, tenere conto non solo della Strategia Europa 2020, ma anche dei principi della costruzione del nuovo ciclo della politica di coesione.

Da una lettura approfondita del documento, svolta in questa sede, emergono alcune importanti considerazioni per quanto riguarda l'azione regionale prevista per la programmazione 2014-2020 della Regione Toscana. Possiamo così sintetizzare questi elementi<sup>438</sup>:

- Concentrazione su un numero limitato di priorità
- Maggiore coordinamento e sinergia tra tutti gli strumenti destinati allo sviluppo economico e territoriale della Regione Toscana
- Coordinamento tra le necessità territoriali e il principio di sussidiarietà
- Continuità e coordinamento tra le diverse strutture amministrative delle politiche settoriali in tutte le fasi onde le regioni erano coinvolte
- *Governance* territoriale e flessibilità
- Semplificazione del modello regionale di programmazione, monitoraggio e controllo

La costruzione del POR FSE 2014-2020 si fondava su questi elementi che sono anche elementi comuni e continui di tutta la normativa regionale in merito alla politica di coesione.

Il PRS individuava inoltre le linee d'indirizzo per la programmazione regionale comprese all'interno di quattro Aree tematiche: 1) Competitività del sistema regionale e capitale umano 2) Sostenibilità, qualità del territorio e infrastrutturazione 3) Diritti di cittadinanza e coesione sociale 4) *Governance*, efficienza della pubblica amministrazione e

---

<sup>438</sup> Fonte: Elaborazione propria su analisi PRS 2011-2015.

proiezione internazionale. Il PRS 2016-2020 apporta qualche modifica a questi indirizzi, infatti il primo viene suddiviso in due Aree tematiche distinte: Rilancio della competitività economica e Sviluppo del capitale umano mentre il secondo viene snellito e suddiviso in due aree tematiche più ampie che comprendono: Tutela dell'ambiente e qualità del territorio (Area tematica 4) e Sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali (Area tematica 5).<sup>439</sup>

Un documento di particolare importanza è il Quadro Strategico Regionale (QRS), noto anche come il *Position Paper* della Regione Toscana che costituiva il primo documento con il quale la Toscana ha partecipato al confronto istituzionale in vista dell'elaborazione dell'Accordo di partenariato per l'Italia.<sup>440</sup> Il QSR rappresentava, inoltre, l'inquadramento programmatico per l'avvio del confronto e la definizione degli strumenti per il ciclo 2014-2020 a livello regionale. Il QSR si basava su due elementi: *in primis* la sua coerenza e continuità con i due documenti che abbiamo visto in precedenza e con i piani e programmi di settore<sup>441</sup>; in secondo luogo, un "limite" imposto dalla relativa documentazione predisposta a livello nazionale (dal Programma di Riforma Nazionale del 2011 documento su Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020) e a livello europeo (*Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di partenariato, Raccomandazioni del Consiglio e Quadro Strategico Comune).<sup>442</sup> Non solo il QSR svolgeva un ruolo di coordinamento e integrazione tra i Fondi e gli altri strumenti a disposizione della Regione ma, rispetto al ciclo precedente, incorporava in un unico documento strategico regionale unitario anche il FEASR e FEAMP. L'elaborazione unitaria e integrata del QSR ha visto coinvolta una molteplicità di attori come la Cabina di Regia della Regione Toscana, l'Area di programmazione della DG Presidenza, le varie Autorità di Gestione e le altre strutture regionali interessate.

Guardando la struttura del QSR della Regione Toscana, si nota il chiaro collegamento con la natura *place-based* della politica di coesione. Infatti, prima di identificare le sfide prioritarie per il periodo 2014-2020, il documento offre un panorama generico del territorio toscano. Vi si analizza la coesione interna del territorio, il sistema

---

<sup>439</sup> PRS Regione Toscana 2011-2015 disponibile nella sezione della normativa regionale del POR FSE 2014-2020 Toscana.

<sup>440</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 72 del 4 febbraio 2013: adozione del **Position paper "Quadro strategico regionale"**, ai fini dell'avvio del confronto partenariale.

<sup>441</sup> Tra cui il Piano di indirizzo generale integrato 2012-2015 su educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavorativa.

<sup>442</sup> Programma Attuativo di Dettaglio la versione n. 5 del Provvedimento attuativo di dettaglio, approvata con delibera di Giunta n. 1298 del 27 novembre 2017.

economico, il *welfare*, il mercato del lavoro, l'infrastruttura e la Toscana rispetto ai cambiamenti climatici. A dare maggiore rilevanza alla scelta degli strumenti di *governance* regionale e locale, che analizzeremo più tardi, è l'analisi territoriale che il QSR ci offre. Infatti, si parla delle molteplici "Toscane" che rendono elevato il grado di coesione interna. A una Toscana centrale, corrisponderebbe una Toscana della costa, storicamente più terziaria, che dagli inizi degli anni Ottanta ha vissuto grandi difficoltà. E, infine, un'ultima Toscana, più rurale, molto apprezzata sul piano ambientalistico e rurale che però si ritrova con prospettive più modeste sul piano occupazionale, generando talvolta anche un vero e proprio spopolamento. Le principali sfide della Toscana, quindi, dovevano essere perseguite per la loro trasversalità, in una logica di complementarità con strumenti non solo comunitari, ma anche regionali e nazionali in base al quadro analitico descritto nel QSR e alle necessità *place-based* del territorio e dagli strumenti di programmazione settoriale. Come si evince dalla Tabella n. 10, le scelte strategiche della Toscana per il ciclo 2014-2020 sono state organizzate in base agli 11 obiettivi tematici della proposta di regolamento comune, che traducevano la strategia Europa 2020 in specifici obiettivi operativi, e al loro incrocio con gli obiettivi della programmazione regionale, ottenuti dai principali documenti di programmazione della Regione (il PRS e i piani e programmi di settore).

Tabella n. 10. Le Sfide della Regione Toscana nell'ottica della Strategia Europa 2020

<b>Sfide per la Toscana</b>	<b>Obiettivi Tematici</b>
<p><u>Rinnovare lo sviluppo socio-economico toscano, favorendo la competitività delle imprese ed investendo in nuovi strumenti di coesione sociale</u></p>	<p><b>OT1</b> rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione  <b>OT2</b> migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime  <b>OT3</b> promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)  <b>OT8</b> promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori  <b>OT9</b> promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà  <b>OT10</b> investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente</p>
<p><u>Sostenere i processi di autonomia dei giovani</u></p>	<p><b>OT1</b> rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione  <b>OT2</b> migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime  <b>OT3</b> promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)  <b>OT8</b> promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori  <b>OT9</b> promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà  Sostenere i processi di autonomia dei giovani  <b>OT10</b> investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente</p>
<p><u>Rafforzare la dotazione infrastrutturale e l'accessibilità della Toscana</u></p>	<p><b>OT2</b> migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché</p>

	<p>l'impiego e la qualità delle medesime</p> <p><b>OT4</b> sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori</p> <p><b>OT7</b> promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete</p>
<u>Promuovere l'adattamento e il contrasto ai cambiamenti climatici</u>	<p><b>OT1</b> rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione</p> <p><b>OT4</b> sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori</p> <p><b>OT5</b> promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi</p> <p>Promuovere l'adattamento e il contrasto ai cambiamenti climatici</p> <p><b>OT6</b> tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse</p>

Fonte: Quadro Strategico Regionale, Regione Toscana, pag. 20.

Tenendo conto di tutti questi elementi, il QSR individuava così le sfide principali (Tabella n. 10): rinnovare lo sviluppo socio-economico toscano, favorendo la competitività delle imprese e investendo in nuovi strumenti di coesione sociale; sostenere i processi di autonomia dei giovani; rafforzare la dotazione infrastrutturale e l'accessibilità della Toscana; promuovere l'adattamento e il contrasto ai cambiamenti climatici che corrispondono, come vediamo nella tabella, a determinati obiettivi tematici del regolamento quadro. Le sfide principali che interessavano il POR FSE sono senza dubbio le prime due sfide individuate nel QSR.

Un altro documento che merita la nostra attenzione è il cosiddetto PRA<sup>443</sup> (Piano di Rafforzamento Amministrativo). È stato richiesto esplicitamente con nota del 28 marzo 2014 da parte della Commissione alle amministrazioni centrali e regionali titolari dei PO. Tema oggetto anche di una specifica osservazione all'Italia da parte della Commissione per delle proposte credibili di miglioramento delle capacità delle amministrazioni responsabili dei fondi SIE, nel quadro di una strategia integrata per l'uso dell'assistenza tecnica e dell'obiettivo tematico 11, attivando precisi piani di rafforzamento amministrativo. In questo contesto, la Regione Toscana ha elaborato il PRA con l'obiettivo principale di definire gli ambiti di intervento e le specifiche azioni, quali modifiche al modello organizzativo e gestionale del POR 2014-2020, semplificazione delle procedure, miglioramento dei sistemi informativi, maggiore stabilità e qualificazione della dotazione del personale sia dell'Autorità di Gestione che degli Organismi Intermedi nel quadro del miglioramento dell'efficienza dei Fondi strutturali. Dopo la riforma del 1988, è stato riconosciuto proprio alle politiche di coesione, l'impatto positivo sulla capacità delle amministrazioni degli SM. Alcuni autori<sup>444</sup> si riferiscono a questo aspetto come al possibile "valore aggiunto" derivante proprio dalla programmazione comunitaria e dall'adozione di misure istituzionali e amministrative, che d'altra parte, tramite processi di apprendimento istituzionale, incentivano lo sviluppo delle capacità di gestione amministrativa.<sup>445</sup> Dalla riforma del 1988, che ha introdotto un modello di sviluppo di tipo *bottom-up* fino all'attuale ciclo di programmazione, le strutture amministrative degli SM (centrali e sub-nazionali) hanno comportato la necessità di adattarsi a nuovi principi e metodi operativi.<sup>446</sup> Questo processo di adattamento e apprendimento ha avviato/rafforzato percorsi di *capacity*

---

<sup>443</sup> Piano di Rafforzamento Amministrativo Regione Toscana, Versione Finale Dicembre 2014.

<sup>444</sup> S. Milio, *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo 3, 2011.

<sup>445</sup> Ibidem.

<sup>446</sup> Ibidem.

*building*. Le politiche di coesione diventano un *input* significativo per la modernizzazione delle PA a livello nazionale e regionale. Il PRA rafforzava questa idea.

La *governance* del PRA prevedeva: le Autorità di Gestione dei PO, Autorità di *Audit* e dell'Area Coordinamento e la Cabina di Regia. Il responsabile politico del PRA è il Presidente della Regione Toscana, mentre il responsabile risiede nella figura del Direttore Generale della Presidenza. Inoltre, il responsabile del PRA, come abbiamo detto, presiede la Cabina di Regia per le politiche di coesione, la quale opera anche come comitato di pilotaggio per la gestione del PRA.<sup>447</sup> Questo comitato garantirà, oltre l'operatività del PRA, il suo aggiornamento annuale, con la relativa elaborazione della relazione annuale sullo stato di avanzamento del PRA (oggetto di presentazione ai Comitati di sorveglianza) e, infine, una valutazione al termine del primo biennio dell'avanzamento del PRA che sarà eseguita da un organismo di valutazione indipendente dall'amministrazione.

Focalizzandoci principalmente sul POR FSE Toscana, da un'analisi del PRA possiamo così sintetizzare le principali criticità (alcune dei quali sono comuni anche agli altri programmi) e le relative soluzioni promosse (Tabella n. 11 nel testo). A sostegno della tesi del "valore aggiunto" della politica di coesione nella modernizzazione delle amministrazioni coinvolte, ci viene incontro la tabella presente qui sotto. Basta vedere la Tabella n. 11 per capire che l'assetto istituzionale richiesto dalla normativa europea è in continua evoluzione e cambiamento. L'insistenza della Commissione per la semplificazione delle procedure, a livello sub-regionale, non può attuarsi senza un rimodellamento della struttura amministrativa stessa. Lo snellimento dell'apparato amministrativo va controcorrente alla forma tradizionale delle politiche italiane e del complesso rapporto tra centro e amministrazioni regionali. Rimane da discutere il relativo "potere" e "l'indipendenza" delle amministrazioni regionali da quelle nazionali, tuttavia non può essere negato l'*input* della normativa comunitaria verso il decentramento e la modernizzazione delle amministrazioni sub-statali.

---

<sup>447</sup> Piano di Rafforzamento Amministrativo Regione Toscana, Versione Finale Dicembre 2014.

Tabella n. 11. POR FSE Regione Toscana: criticità e soluzioni previste nel PRA

<b><u>Criticità</u></b>	<b><u>Soluzioni</u></b>
Complessità delle procedure amministrative e nelle competenze specialistiche in ambiti trasversali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interventi di semplificazione delle procedure e l'utilizzo delle unità di costo standard (UCS)</li> <li>- Assunzione di nuove unità di personale</li> <li>- Accentramento a livello regionale delle funzioni di programmazione</li> </ul>
Complessità delle procedure di gestione e controllo dei PO	- Creazione a ottobre del 2013 del Settore regionale a diretto riferimento del Direttore Generale Presidenza
Elevato numero degli OI	- Riduzione del numero degli OI tramite la nuova legge 56/2014 di riassetto delle province e riordino delle loro funzioni
Elementi di criticità nella struttura organizzativa dell'Autorità di Audit (AdA)	- Settore regionale dedicato esclusivamente alla funzione di audit dei PO comunitari
Elevata frammentazione degli interventi	- Utilizzo delle unità di costo standard e semplificazione delle procedure reso possibile dal Regolamento CE 396/09
Criticità sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assistenza tecnica che rafforzerà la capacità amministrativa, tecnica e operativa di tutti gli organismi coinvolti nell'attuazione, gestione e sorveglianza dei PO (AdG, AdC, AdA, OI) e garantendo il miglioramento di funzioni trasversali</li> <li>- Sviluppo sistema informativo FSE</li> <li>- Risorse allocate sull'asse assistenza tecnica POR per l'aggiornamento del personale</li> </ul>
Limiti nel sistema informativo del FSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collegamento del sistema informativo con il bilancio regionale</li> <li>- Collegamento con il sistema informativo del lavoro</li> <li>- L'adeguamento al sistema IGRUE</li> </ul>

Fonte: elaborazione propria

Così il PRA è adottato al più alto livello di responsabilità politico-amministrativa e comporta, inoltre, modifiche a livello organizzativo e gestionale del POR 2014-2020, alternandone anche la *governance*, come si vede anche dalla parte destra della Tabella n. 11 (o come, per esempio, con la creazione di nuovi organismi o di riordino delle competenze tra Regioni e Province). Inoltre, come abbiamo visto anche dalla tabella, la semplificazione delle procedure include le unità di costo *standard*, con riferimento a tutte le attività di formazione professionale.

#### **4.5 Strumenti di partenariato locale e governance multilivello**

Secondo Fabrizio Barca, ciò che rende la politica di coesione particolare rispetto ad altre politiche europee, non è solo il ruolo di indirizzo della Commissione o la sua attenzione verso la dimensione territoriale, degli attori e dei luoghi e soggetti che vi operano, ma anche ciò che abbiamo ribadito più volte: la sua struttura multilivello.<sup>448</sup> Dal punto di vista meramente politico, la politica di coesione tiene insieme profili intergovernativi e federalisti dando concreta traduzione alla sussidiarietà.<sup>449</sup> La sussidiarietà, promossa dalla politica di coesione UE e rafforzata a livello nazionale dalle leggi Bassanini del 1997 e dalla riforma costituzionale nel 2001 del Titolo V, inserisce le Regioni e gli Enti locali nel quadro europeo. Con l'*input* europeo nella promozione della sussidiarietà, del federalismo e del partenariato locale (promossi particolarmente dalla Commissione europea e dal Libro Bianco sulla *governance*) si altera l'assetto istituzionale nazionale e regionale avviando un lungo cammino verso il decentramento. Anche se, come abbiamo visto più sopra, durante le ultime due fasi di programmazione il processo di decentramento si è attenuato, tuttavia esso appare sempre più necessario per l'efficace ed efficiente attuazione della politica regionale.

La sussidiarietà, insieme all'estensione del partenariato con l'art. 5 del Reg. (UE) 1303/2013, ha rafforzato ed esteso la struttura multilivello nazionale e regionale. Come vediamo nel grafico presente qui sotto (Fig. n. 1), alcuni tratti di *governance* multilivello già presenti nel territorio toscano, sono stati rafforzati ed estesi ad altri attori. Come molti

---

<sup>448</sup> F. Barca, 2009, *op. cit.*

<sup>449</sup> *Ibidem.*

studi suggeriscono<sup>450</sup> la politica di coesione ha particolarmente favorito il decentramento<sup>451</sup> e l'uropeizzazione della *governance* regionale.

Il processo di europeizzazione ha, inoltre, lo scopo di creare non solo uno spazio europeo ma anche un processo di “apprendimento istituzionale” che tende a proporre una convergenza *soft* verso un modello comune e condiviso di *governance* europea. Tutto questo si è tradotto nella graduale riforma della *governance* regionale, che richiede l'acquisizione di nuovi modelli cognitivi, attori strategici, classe dirigente regionale efficiente, dal momento che le Regioni sono gli attori fondamentali della dimensione territoriale e della politica di coesione.<sup>452</sup> La riforma della *governance* regionale richiede, quindi, una serie di cambiamenti che coinvolgono varie dimensioni del governo regionale e che possiamo così sintetizzare<sup>453</sup>: la cultura della rappresentanza politica degli interessi regionali richiede capacità nella costruzione di progetti di sviluppo condivisi per aree vaste, coinvolgendo maggiormente gli attori della società civile organizzata; la cultura della concertazione richiede un maggiore coordinamento, dialogo e ascolto tra gli attori; la cultura del monitoraggio e valutazione delle politiche, richiede la capacità di lavorare per progetti con una particolare lettura del territorio; la cultura del coordinamento richiede il rafforzamento di quest'ultimo con riferimento a diversi attori e a vari livelli di *governance* coinvolti. Così, la programmazione europea, non risponde solo come un meccanismo di sviluppo economico, ma anche come meccanismo di sviluppo delle capacità istituzionali, dando una “scossa” all'assetto tradizionale tramite l'estensione della *governance*.

Questa parte del presente lavoro è stata costruita, oltre che con lo studio e l'analisi della normativa regionale di riferimento, anche con l'aiuto dell'Autorità di Gestione del POR FSE Toscana, tramite un'intervista diretta che mi ha aiutato a capire meglio il meccanismo di *governance* del POR FSE. Mediante queste informazioni, ho costruito uno schema (Fig. n. 1) che ci aiuterà a capire meglio la struttura della *governance* multilivello della Regione Toscana (con riferimento al POR FSE), nonché ci offre una panoramica degli strumenti principali che ho suddiviso in due macro categorie: strumenti di programmazione regionale e strumenti di programmazione comunitaria, che nella figura presente nel testo non ho suddiviso in gruppi in quanto questi due strumenti sono strettamente collegati e complementari tra loro.

---

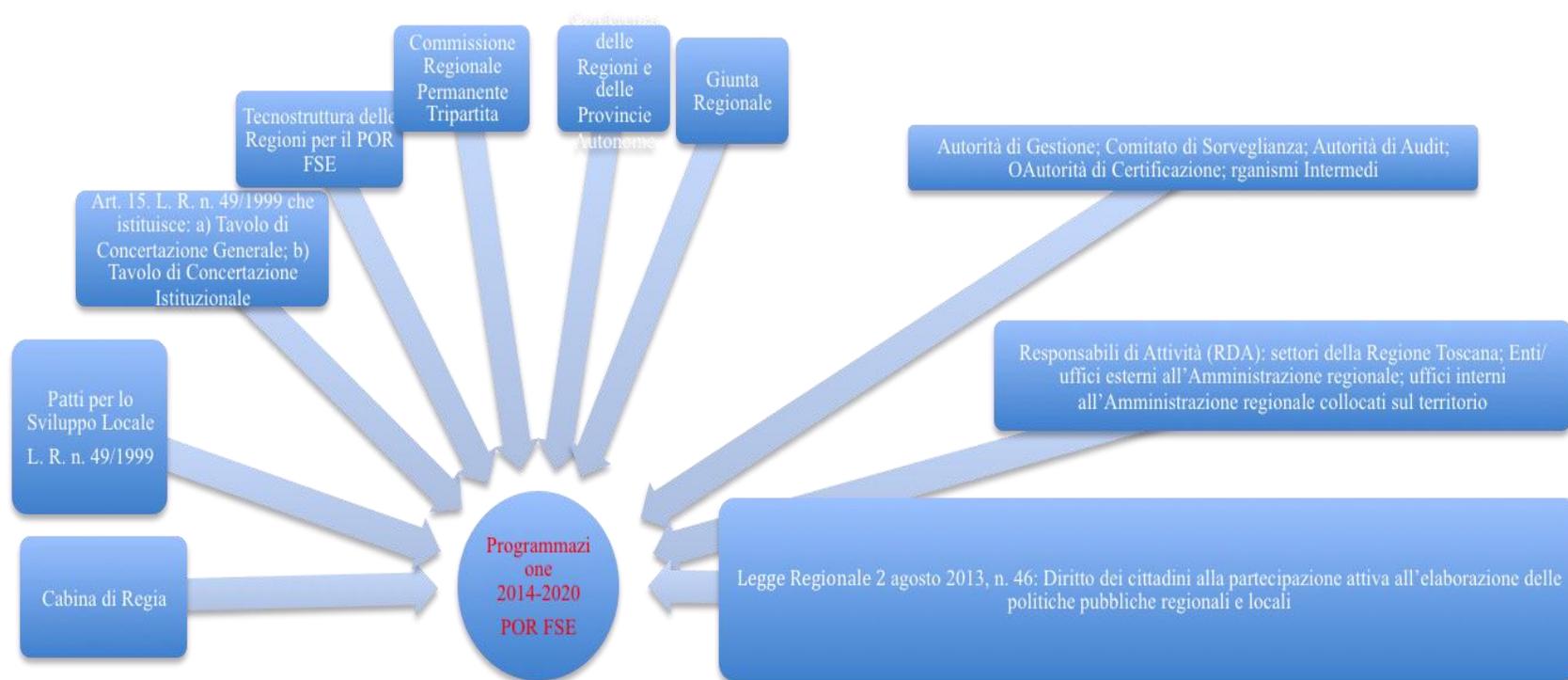
<sup>450</sup> I. Bache 2008; V. Fargion *et al* 2006; R. Leonardi 2006, *op. cit.*

<sup>451</sup> E. Domorenok, M. Righettini, 2011, *op. cit.*

<sup>452</sup> P. Messina, *La sfida dell'Europeizzazione delle Regioni Italiane*, Sintesi Dialettica per l'identità democratica, nr. 162, 2006.

<sup>453</sup> *Ibidem.*

Fig. n. 1 *Strumenti di governance e partenariato locale*



Fonte: elaborazione propria.

### A) Strumenti di programmazione regionale

Con l'aiuto dell'Autorità di Gestione (AdG) del FSE, ho potuto costruire una sintesi degli strumenti più importanti del partenariato regionale e della *governance* multilivello (Fig. n.1) che hanno svolto un ruolo importante nella *governance* regionale del POR FSE 2014-2020.

**Associazione Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo.** Nata in seno alla Conferenza delle Regioni (come progetto iniziale nel 1996) ed in seguito ad un'esperienza avviata nell'ambito di un progetto finanziato integralmente dalla Commissione con la responsabilità del Ministero del Lavoro, formalmente costituita a settembre del 1988, l'Associazione ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica a ottobre del 2002. Il suo obiettivo principale è quello di costruire una struttura di assistenza tecnica e di coordinamento delle posizioni regionali e capace di realizzare iniziative di elaborazione, studio, supporto, sostegno e informazione a livello operativo, tecnico e giuridico alle politiche di settore delle regioni e del loro organismo di rappresentanza, il coordinamento tecnico e politico delle regioni in tema di formazione e lavoro. Esso svolge il ruolo di interfaccia tecnica con le istanze nazionali ed europee come espressione omogenea delle volontà delle singole amministrazioni regionali verso l'esterno. L'Associazione permette alle regioni di confrontarsi, di acquisire soluzioni e confrontarsi sui temi dell'istruzione, formazione, lavoro con particolare attenzione all'utilizzazione del Fondo sociale europeo, essendo che copre quasi tutti gli obiettivi del FSE con la sola esclusione dell'inclusione sociale che, secondo l'AdG del FSE, è l'unico elemento che rimane fuori. L'Associazione crea un sistema interregionale multilivello di cooperazione non solo con le Regioni ma anche con la Commissione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le amministrazioni centrali e le parti sociali. La logica del funzionamento è quella del "fare sistema" tra le regioni rilevando in tutti gli ambiti regionali le esigenze specifiche e le caratteristiche rapportate a quelle nazionali ed europee, omogeneizzando gli interventi regionali. L'Associazione, inoltre, assicura la presenza e il riferimento tecnico delle regioni nelle commissioni e nei gruppi di lavoro, sia nazionali che europei nelle materie di riferimento<sup>454</sup>, come per esempio la posizione congiunta delle regioni nel confronto sull'Accordo di Partenariato per l'Italia. Inoltre, il 16 ottobre 2013,

---

<sup>454</sup> Statuto Associazione Tecnostruttura delle Regioni, art. 3.

l'Assemblea di Tecnostruttura ha approvato il progetto di assistenza tecnica istituzionale a tutte le Regioni e Province autonome per il POR FSE 2014-2020.

Menzioniamo brevemente anche il *Comitato di Coordinamento Istituzionale* che assicura l'efficace coordinamento delle funzioni istituzionali ai diversi livelli del sistema regionale per l'impiego e l'effettiva integrazione sul territorio tra i servizi all'impiego, politiche attive di lavoro e politiche formative. Il Comitato coopera con enti e soggetti privati, comprese le parti sociali e la sua composizione deve assicurare la presenza di rappresentanti istituzionali delle Regioni, Province e degli enti locali.

*Commissione Regionale Permanente Tripartita.* Ha avuto un ruolo molto importante nell'attuazione del partenariato per il POR FSE Toscana.<sup>455</sup> Istituita con la Legge regionale n. 32 del 2002, la Commissione assicura il concorso delle parti sociali alla determinazione delle politiche del lavoro e alla definizione delle relative scelte programmatiche e di indirizzo della Regione. Svolge compiti di progettazione, proposta in tema di orientamento, formazione, mediazione e politiche del lavoro, con il limite riconosciuto alle funzioni di competenza regionale, nonché ha il ruolo di verificare i risultati rispetto alle linee programmatiche e agli indirizzi della Regione. Fanno parte della Commissione, oltre alla rappresentanza istituzionale della Regione, i rappresentanti delle parti sociali più rappresentative a livello regionale. A livello locale opera invece la Commissione Provinciale Tripartita come organo permanente di concertazione con le parti sociali, in materia di programmazione provinciale delle politiche di lavoro e della formazione professionale. La Commissione Regionale Tripartita fa parte anche del Comitato di Sorveglianza del POR FSE come rappresentante del partenariato economico e sociale del terzo settore.

Inoltre, sempre con riferimento al FSE, dobbiamo nominare anche un organismo molto importante che possiamo collocare sia nello strumento di programmazione Regionale che in quello Comunitario che è la *Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*. Ha un ruolo fondamentale nella struttura della *governance* multilivello regionale in quanto dà luogo a una sede di coordinamento fra i Presidenti delle Giunte Regionali e delle Province Autonome. È la sede ufficiale dell'interlocuzione istituzionale interregionale. In questa sede sono predisposti i documenti che, nella loro veste definitiva, sono presentati al Governo nelle riunioni della Conferenza Unificata e nella Conferenza Stato-Regioni. Quest'ultima è la sede dove il governo acquisisce i più importanti atti

---

<sup>455</sup> Dato emerso dall'intervista con l'AdG POR FSE Toscana.

amministrativi e normativi di interesse regionale realizzando la leale collaborazione tra le Amministrazioni centrali e le regionali, favorendo inoltre il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale. Periodicamente, si riunisce in un'apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria di interesse regionale e provinciale. È l'espressione degli attori più importanti regionali, locali, delle Comuni e delle Comunità montane che permette ai livelli sub-nazionali di prendere parte nelle scelte del governo. Inoltre, come emerso dalla mia intervista con l'AdG del FSE, la Regione Toscana è anche il Coordinatore della IX Commissione Istruzione, Lavoro, Innovazione e Ricerca in sede alla Conferenza che ha svolto un ruolo importante nel definire la posizione congiunta delle Regioni in merito a tematiche del FSE. Le Commissioni sono formate dai componenti delle Giunte delle Regioni e delle Provincie Autonome designati dai Presidenti. La Conferenza è l'espressione di quel processo di europeizzazione regionale che abbiamo analizzato anche in precedenza. Essa ha sviluppato un rapporto particolare con il Comitato delle Regione e con la Commissione europea attraverso la partecipazione ai lavori e alle consultazioni aperte. La Conferenza designa i componenti di parte regionale della delegazione italiana al Comitato e discute dei progetti di parere presentati da questi componenti. Inoltre, a livello di *governance* nazionale della politica di coesione, il Presidente della Conferenza partecipa alle sedute del CIPE in occasione dell'esame di documenti programmatici di interesse generale per le Regioni.

La partecipazione locale e un metodo partenariale aperto, collegati anche alla natura del territorio toscano, necessario per il successo delle politiche regionali, sono perseguiti dalla Regione Toscana tramite due importanti strumenti regolati dalla medesima legge<sup>456</sup>: i Patti di sviluppo locale e i Tavoli di concertazione.<sup>457</sup> Tuttavia, anche se questi due strumenti sono l'espressione regionale del partenariato locale, i Tavoli di concertazione sono convocati sempre meno e in maniera quasi embrionale per questo ciclo di programmazione.<sup>458</sup> Anche se l'uso di questi due strumenti appare limitato nel POR FSE Toscana, tuttavia essi sono espressione del partenariato e della *governance* multilivello della Regione Toscana.

***I Patti per lo sviluppo locale (Pasl)*** rappresentano lo strumento di *governance* multilivello per eccellenza che consente ai territori una vasta partecipazione all'attuazione delle

---

<sup>456</sup> L. r. 49/1999 e successive modifiche e integrazioni.

<sup>457</sup> Floridia, A. *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, Stato e mercato, Fascicolo 1, 2008.

<sup>458</sup> L'intervista diretta con l'Autorità di Gestione del POR FSE Toscana ha messo alla luce che per l'articolazione del POR FSE 2014-2020, questi due strumenti sono stati usati a livello marginale.

politiche regionali.<sup>459</sup> Collocandosi nel contesto evolutivo del modello toscano di *governance* basato su una intensa cooperazione inter-istituzionale, i Patti sono la risposta all'esigenza di coordinamento tra le varie politiche regionali e locali evitando così interventi di finanziamento a pioggia e duplicazioni di progetti non coordinati in una strategia complessiva. Inoltre, essi rappresentano un esperimento interessante anche a livello nazionale, trasferendo sul piano operativo ciò che in termini concettuali si riferisce a una modalità di governo allargato, fondato sulla compartecipazione e la co-responsabilizzazione di tutti i soggetti presenti nel sistema del territorio regionale. I Patti sono quindi lo specchio della relazione tra il livello regionale e locale.

In pratica, si tratta di una negoziazione inter-istituzionale, per il coordinamento tra le diverse priorità programmatiche e di pianificazione a livello regionale/provinciale definita sulla base dei propri strumenti di indirizzo. A livello comunitario, oltre che uno strumento di partecipazione locale, importante anche per la programmazione europea dei fondi, il POR CREO FESR 2007-2013 declinava la propria coerenza con i contenuti strategico-programmatici dei Patti, prevedendone il raccordo con il quadro strategico-programmatico definito in essi per la valutazione di coerenza delle progettualità finanziabili attraverso il POR CREO (l'asse V del POR disponeva per la sezione aree urbane, che i Piani integrati urbani di sviluppo sostenibile fossero riferiti ai progetti inseriti nei Pasl). Inoltre il Documento attuativo del POR individuava per la sezione dei progetti da finanziare, criteri di premi e priorità per i progetti parte dei Pasl, confermati sia nel Documento Unico di Programmazione (DUP) che nei Fondi FAS 2007-2013 che individuano i Pasl come strumenti di territorializzazione della programmazione regionale quale strategia di sviluppo locale integrata.

Basandosi sul principio della sussidiarietà istituzionale (province e governi locali) e sociale (parti sociali coinvolte), l'elaborazione e la stipula dei Patti richiede il coinvolgimento di una molteplicità di attori istituzionali e non. Il suo ruolo fondamentale è quello di coordinare le priorità programmatiche e di pianificazione territoriale a livello regionale e provinciale basandosi sui propri strumenti di indirizzo.<sup>460</sup> Il Patto diventa così uno strumento di riferimento per la territorializzazione delle politiche regionali e l'allocatione delle risorse. I Patti hanno iniziato a fare parte delle strategie del Programma

---

<sup>459</sup> I Patti per lo sviluppo locale. Uno strumento di *governance* multilivello in: Quaderni della Programmazione n. 16, Regione Toscana.

<sup>460</sup> W. Gasparri, *Livelli di amministrazione e principio di adeguatezza nella Regione Toscana*, Le Regioni, Fascicolo 3-4, 2009.

Regionale di Sviluppo 2006-2010 come strumenti finalizzati nel raggiungimento della coerenza tra gli obiettivi regionali e quelli locali.<sup>461</sup>

Prevista dall'art. 48<sup>462</sup> dello Statuto della Regione Toscana e dall'art 15 della legge 49/1999, la **concertazione** non solo qualifica gli obiettivi e determina il contenuto degli strumenti di programmazione regionale, ma ha anche l'obiettivo di rendere coerenti le azioni della Giunta e dei soggetti istituzionali, sociali ed economici interessati promuovendo la loro cooperazione e convergenza operativa.<sup>463</sup> La concertazione o il confronto si svolgono in un'ottica di governance multilivello tra la Giunta, le rappresentanze istituzionali, parti sociali e associazioni ambientaliste sulla base di specifici protocolli stipulati con la Giunta. Essa è quindi un'attività che si svolge a livello politico.

La concertazione della Regione Toscana si svolge attraverso il Tavolo di concertazione generale<sup>464</sup> e il tavolo di concertazione istituzionale.<sup>465</sup> Il **Tavolo di concertazione generale** implica anche un altro livello al suo interno che prende il nome di concertazione settoriale. Quest'ultimo si applica a tematiche di interesse specifici che sono state individuate dal Tavolo di concertazione generale e si raccordano necessariamente ad esso. Al Tavolo di concertazione generale partecipano attualmente ventidue soggetti tra rappresentanti datoriali (artigiani, commercianti, industriali, enti di gestione dei servizi pubblici e imprenditori agricoli), del mondo cooperativo, dei lavoratori e delle associazioni ambientaliste, della Commissione Regionale delle Pari Opportunità, rappresentanti istituzionali di Provincie, Comuni e Comunità montane. Le parti che abbiamo citato danno vita, così, a un modello di accordo fondato non solo sull'individuazione di un quadro di

---

<sup>461</sup> Ibidem.

<sup>462</sup> "Il presidente della giunta può promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, per ricercare preventive linee di intesa, nel caso di atti di competenza degli organi di governo, ovvero per verificare i rispettivi orientamenti, nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del consiglio: in quest'ultimo caso, l'avvio delle fasi formali è preceduto da un'adeguata informazione del consiglio, che può approvare specifici atti di indirizzo."

<sup>463</sup> Regione Toscana, Position Paper "Quadro Strategico regionale 2014-2020", versione 1 febbraio 2013, pp. 58.

<sup>464</sup> La deliberazione di Giunta regionale n. 328 del 2.4.2001 (e allegato), successivamente integrata dalla deliberazione di Giunta regionale n. 906 del 19.9.2005 e dalla deliberazione di Giunta regionale n. 94 del 9.2.2015, individua le regole del "**Tavolo di concertazione regionale**", precisandone soggetti, linee metodologiche e livelli, materie trattate e procedure organizzative di gestione. Ulteriori modifiche sono state approdate dalla legge regionale n. 1 del 7 gennaio 2015 "*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili*".

<sup>465</sup> Riferimenti normativi: L'art. 48 (*Concertazione e confronto*) dello Statuto; L'art. 46 (*Programmazione*) sempre dello Statuto regionale; L'art. 4 della legge regionale 27 dicembre 2011, n.68 recante "Norme sul sistema delle autonomie locali", che ha per la prima volta legiferato l'esistenza ed i caratteri del Tavolo di concertazione istituzionale, confermando la funzione del protocollo d'intesa quale sua specifica fonte normativa; Il protocollo d'intesa ad oggi vigente del 6 febbraio 2006, come interpretato, ai fini applicativi, dall'intesa del 27 settembre 2010. Ulteriori modifiche sono state approdate: dalla legge regionale n. 1 del 7 gennaio 2015 "*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili*"; Intesa transitoria del 27 settembre 2010; Intesa transitoria del 1 ottobre 2013.

riferimento comune e su un'interpretazione unitaria dei processi di sviluppo, ma anche sull'individuazione e sulla valorizzazione delle buone prassi come elemento qualificante della loro azione, nonché sul principio dell'informazione e della documentazione relativamente alle materie oggetto di interesse e verifica dei risultati delle azioni intraprese. I temi, parte delle discussioni, vengono preceduti da una istruttoria tecnica prodotta o dai tavoli settoriali o da gruppi di lavoro costituiti appositamente fra tecnici dell'Amministrazione e tecnici indicati dalle associazioni costituenti il Tavolo. Tuttavia, dalla mia intervista diretta con l'AdG del FSE è stato puntualizzato che il Tavolo di concertazione generale e i Patti per lo sviluppo locale sono stati usati in maniera marginale nell'adozione del POR FSE 2014-2020. Si è fatto riferimento maggiormente al Tavolo di concertazione istituzionale.

*Il Tavolo di concertazione Istituzionale* è lo strumento di cooperazione interistituzionale e di garanzia dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza. Alla concertazione istituzionale si sottopongono i suddetti provvedimenti: a) le proposte di legge che disciplinano o attribuiscono le competenze amministrative degli enti locali o per le quali si discute l'applicazione del principio di sussidiarietà; b) le proposte di regolamenti, di atti della programmazione e di altri atti di competenza del Consiglio Regionale o della Giunta, quando si interviene nei loro ambiti di competenza e in quelli degli enti locali, oppure quando si condiziona l'esercizio delle funzioni o si stabiliscono criteri generali per l'attribuzione di risorse agli enti locali.<sup>466</sup> I provvedimenti che devono essere sottoposti alla concertazione istituzionale sono soggetti a due tipi di procedure<sup>467</sup>: una ordinaria e quattro abbreviate. Inoltre, i risultati di tale azione condivisa possono essere distinti a seconda che abbiano come oggetto atti di competenza della Giunta Regionale o del Consiglio Regionale. Nel primo caso, ove la discussione si concluda positivamente, si sottoscrive un'intesa tra la Giunta e le associazioni degli enti locali. Nel

---

<sup>466</sup> L'ambito materiale di efficacia del protocollo stipulato dalla Regione toscana nel 2006.

<sup>467</sup> 1-procedura di esame al Tavolo di concertazione istituzionale; è la procedura ordinaria, che prevede la discussione in sede di riunione del Tavolo; 2-procedura di informazione preventiva; è una procedura abbreviata, che si applica a provvedimenti di minore rilevanza; comporta la comunicazione del provvedimento ed affida alle Associazioni la scelta di "portare" il provvedimento all'esame del Tavolo; 3-procedura di concertazione per iscritto; è una procedura abbreviata, che si applica quando non è possibile tenere una riunione del Tavolo; comporta la comunicazione del provvedimento e di una relazione che ne illustri le motivazioni; anche in questo caso, le Associazioni degli enti locali possono "portare" il provvedimento all'esame del Tavolo; 4-procedura di concertazione in incontro preparatorio; è una procedura abbreviata, che si applica solo quando si svolge un incontro preparatorio delle altre attività di concertazione e solo se i soggetti partecipanti hanno titolo a concludere sostanzialmente la concertazione; può comportare un ulteriore passaggio di ratifica al Tavolo di concertazione; 5-procedura per situazioni d'urgenza: è una procedura abbreviata, che si applica in casi eccezionali; comporta la possibilità di adottare un provvedimento anche se le Associazioni degli enti locali non si sono espresse, con conseguente esame successivo al Tavolo.

secondo caso, l'esito non è l'intesa, ma la presa d'atto degli orientamenti condivisi e delle divergenze; tuttavia, sugli atti diversi dalle proposte di legge possono essere stipulate anche intese formali (ove previsto dalla legge regionale). Non solo questi due strumenti garantiscono il partenariato locale e il coinvolgimento degli *stakeholders*, ma rilevante per la nostra analisi, è anche il fatto che il tavolo di concertazione generale fa parte nella composizione del Comitato di Sorveglianza del POR FSE 2014-2020.

### B) Strumenti di programmazione comunitaria

Al fine di continuare a perseguire l'integrazione e complementarietà dei fondi strutturali, ottimizzando il coordinamento tra le diverse strutture amministrative in tutte le fasi della programmazione e massimizzare l'efficacia degli strumenti strutturali in termini di realizzazione degli obiettivi, la Giunta regionale<sup>468</sup> ha deciso di istituire come una novità in questo ciclo di programmazione un organo permanente che prende il nome di **Cabina di Regia** con l'importante ruolo nella *governance* regionale di supporto del Presidente della Giunta nel coordinamento dell'attuazione delle politiche regionali di coesione.

Alla Cabina di Regia<sup>469</sup> sono state così attribuite queste funzioni: verifica dello stato di avanzamento dei programmi e degli strumenti regionali collegati ad essi; esame delle problematiche e criticità emerse e proposte per il loro eventuale superamento in coerenza con le indicazioni politico-programmatiche della Giunta; esame e relativo parere sulle modifiche dei programmi con lo scopo particolare di tenere conto delle potenziali integrazioni e sinergie tra i diversi strumenti; condivisione preventiva delle modalità di attuazione degli stessi programmi; coordinamento degli aspetti trasversali e degli strumenti delle politiche di coesione; verifica dello stato di negoziazione del ciclo 2014-2020 e formulazione di proposte. L'unico limite legato alle sue funzioni è quello della coerenza con gli indirizzi della Giunta. Interessante appare anche la sua composizione: è presieduta dal Direttore Generale della Presidenza e composta dal Direttore Generale della Direzione Competitività del Sistema Regionale e Sviluppo delle Competenze e dalle Autorità di Gestione di tutti e cinque i fondi compreso il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Partecipano inoltre il responsabile dell'Ufficio di collegamento della Regione Toscana con le Istituzioni comunitarie a Bruxelles e il responsabile del Settore Controllo Strategico e di

---

<sup>468</sup> Visto il DPGR n. 59 del 27 aprile 2010 che riserva la diretta competenza al Presidente della Giunta regionale del "coordinamento dell'attuazione delle politiche regionali di coesione".

<sup>469</sup> Giunta Regionale Regione Toscana, Seduta del 27.02.2012, Proposta di costituzione di una Cabina di Regia permanente in materia di politiche di coesione.

Gestione. Inoltre il Direttore Generale della Presidenza, in possesso delle competenze necessarie per promuovere e sostenere cambiamenti organizzativi, realizzare e coordinare le azioni previste dal Piano di Rafforzamento Amministrativo, può avvalersi, nello svolgere questo compito, della Cabina di Regia, del quale è presidente. La Cabina di Regia costituiva quindi un comitato di pilotaggio per la gestione del PRA.<sup>470</sup>

Per quanto riguarda gli strumenti della programmazione comunitaria per eccellenza, uno di questi che assicura il coinvolgimento nella fase di implementazione e valutazione è invece garantito tramite il **Comitato di Sorveglianza**<sup>471</sup> che è composto da rappresentanti dell’Autorità di Gestione, degli Organismi Intermedi e dai rappresentanti del partenariato<sup>472</sup>. Tuttavia, la composizione del Comitato di Sorveglianza può essere modificata dalla Giunta anche su proposta del Comitato stesso<sup>473</sup>. In base all’art. 2 del Regolamento interno del FSE Regione Toscana, il ruolo principale del Comitato è quello di valutare l’attuazione del Programma Operativo e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi (relativi agli art. 49 e 110 del regolamento UE 1303/2013, AP Italia 2014-2020 e del regolamento interno). Inoltre, esso esamina ogni aspetto che incide sui risultati del programma operativo, comprese le conclusioni delle verifiche di efficacia dell’attuazione, i progressi realizzati, gli strumenti finanziari, la strategia di comunicazione, l’attuazione dei piani d’azione comuni, la soddisfazione delle condizionalità *ex-ante* e la valutazione dei progressi compiuti nel conseguimento del Programma Operativo Regionale.

Il Comitato è composto dal Presidente della Giunta o dall’Assessore delegato come Presidente del Comitato, da un Segretario, da un rappresentante per ciascuna delle istituzioni e degli organismi con diritto di voto (componenti con funzione deliberativa), dai partecipanti a titolo consultivo (componenti con funzione consultiva) e anche dal Tavolo di concertazione generale. Inoltre, il Comitato di Sorveglianza esamina e approva: i criteri e la metodologia usati per la selezione delle operazioni; le relazioni di attuazione annuali e finali; il piano di valutazione del programma operativo, eventuali modifiche; la strategia di comunicazione per il programma operativo ed eventuali modifiche; probabili proposte di

---

<sup>470</sup> Regione Toscana, Piano di rafforzamento Amministrativo, dicembre 2014.

<sup>471</sup> Il Comitato di sorveglianza del POR FSE 2014-2020 è stato istituito con delibera di Giunta Regionale n.201 del 2 marzo 2015. Per maggiori informazioni consultare il sito del POR FSE della Regione Toscana.

<sup>472</sup> Regione Toscana, Descrizione delle funzioni e delle procedure istituite per l’Autorità di Gestione e l’Autorità di Certificazione, POR FSE 2014-2020; Versione n. 3 del 01 febbraio 2017.

<sup>473</sup> Regolamento interno del Comitato di sorveglianza del programma operativo FSE 2014-2020 della Regione Toscana.

modifiche al PO presentate dall'Autorità di Gestione ai fini del successivo inoltro alla Commissione.

Svolge anche attività di sorveglianza sulle forme di intervento a titolarità della Regione Toscana per il periodo di programmazione 2007-2013. Più precisamente, il Comitato di Sorveglianza del POR FSE 2014-2020 sorveglia e valuta i progressi compiuti nel perseguimento degli obiettivi strategici ed esamina e approva le possibili relazioni finali. Il Comitato può anche avvalersi di una segreteria tecnica, per l'espletamento delle sue funzioni, il quale è in capo all'Autorità di Gestione. Gli oneri della segreteria tecnica sono posti a carico dell'Asse Assistenza Tecnica del POR FSE 2014-2020.

Il Sistema di gestione e controllo del POR FSE 2014-2020<sup>474</sup> assicura l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria del programma stabilendo tutte le procedure da applicare per l'attuazione del POR, i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti nell'attuazione del programma.

L'Accordo di Partenariato stabiliva anche il meccanismo di funzionamento per il sistema di gestione e controllo dei fondi FESR, FSE, FEAMP. I principi comuni di tutti e tre i fondi, regolati a livello comunitario e nazionale, collegati al sistema di gestione e controllo sono: la concertazione continua tra le Amministrazioni titolari dei programmi ai diversi livelli, il DPS, le Amministrazioni centrali capofila per Fondo e le Amministrazioni di coordinamento per specifiche funzioni (IGRUE, MEF); rafforzamento del supporto a livello centrale/nazionale sul coordinamento e l'efficace espletamento delle funzioni di gestione e controllo, rafforzamento dell'Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di *Audit* in modo da poter assicurare le condizioni necessarie per l'efficace espletamento delle funzioni delle Autorità di Audit istituite presso le Amministrazioni titolari di programmi (obiettivi perseguiti tramite un'attività di supervisione sull'efficace funzionamento delle AdA tramite una valutazione *ex ante* dell'adeguatezza della struttura organizzativa delle singole AdA, valutazione in itinere dell'efficacia delle attività e del mantenimento dei requisiti di conformità analizzati in sede di designazione).

L'AP esaminava così la struttura del sistema di gestione e controllo che garantiscono il corretto funzionamento di esso.<sup>475</sup> In particolare, il sistema è così strutturato: **Autorità di Gestione (AdG)** ed **Autorità di Certificazione (AdC)** istituite presso ciascuna amministrazione pubblica, centrale, regionale e locale, titolare dei PO; **Autorità**

---

<sup>474</sup> Adottato dalla Regione Toscana con decisione di Giunta regionale n. 4 del 19 dicembre 2016 e modificato con decisione della Giunta n. 5 del 5 maggio 2017 e n. 11 del 4 dicembre 2017.

<sup>475</sup> Accordo di Partenariato, settembre 2014, Elementi salienti della proposta SI.GE.CO.

*di Audit (AdA)* istituita presso ciascuna amministrazione pubblica titolare di PO. Per i PO Regionali, viene istituita un'Autorità di *Audit* per ciascuna Regione, proposta che viene sottoposta al parere di conformità dell'Organismo nazionale di coordinamento MEF/RGS/IGRUE. Per i PON l'Autorità di *Audit* non deve fare parte dello stesso Ministero di cui fanno parte le Autorità di Gestione e Certificazione, o nel caso della Presidenza del Consiglio/Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e Agenzia per la coesione territoriale, l'AdA non deve fare parte di nessuna di questi organismi. La proposta di designazione dell'AdA viene sottoposta al parere di conformità dell'Organismo Nazionale di Coordinamento MEF/RGS/IGRUE. Gli Organismi intermedi (OI) sono stati istituiti per svolgere determinati compiti dell'AdG con delega da parte di quest'ultimi. A livello nazionale inoltre si aggiungevano altri due organismi che abbiamo visto prima: il Presidio di vigilanza e coordinamento nazionale sull'efficace e corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei PO (Presidenza del Consiglio/Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e Agenzia per la coesione territoriale) e l'Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di *Audit* (Ministero dell'Economia e delle Finanze/Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato).<sup>476</sup>

Vediamo nella Tabella n. 12 un riassunto delle caratteristiche più importanti di questi organismi a livello regionale e con riferimento specifico al POR FSE della Regione Toscana.

---

<sup>476</sup> Ibidem.

Tabella n. 12. Organismi principali nella struttura del POR FSE Toscana

	<b>Normativa di riferimento</b>	<b>Funzioni</b>	<b>Struttura competente</b>
<i>Organismo</i>			
<b>Autorità di Gestione (AdG)</b> (Organismo pubblico nazionale, regionale, locale o organismo privato)	- Art. 125 Reg. (UE) n. 1303/2013 - Decisione Giunta Regionale n. 7 del 28 settembre 2015	Buona esecuzione delle azioni previste dal Por del raggiungimento dei risultati attraverso la messa in opera di tutte le misure necessarie, idonee ad assicurare il giusto utilizzo delle risorse finanziarie e il rispetto della normativa comunitaria e nazionale pertinente. E' responsabile delle attività di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione del POR e delle attività di indirizzo e coordinamento dei Organismi Intermedi.	Settore Autorità di Gestione del POR FSE, Direzione Generale della Giunta Regionale e gli eventuali Responsabili di Attività (RSA).
<b>Autorità di Certificazione (AdC)</b> (Organismo pubblico nazionale, regionale o locale)	- Art. 126 Reg. (UE) n. 1303/2013 - Ex art. 59 del Reg. (UE) 966/2012	Redigere e presentare alla CE le domande di pagamento e conti annuali, mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione.	Settore Controllo Finanziario, Rendiconto, Organismo di Programmazione del FSC, Direzione Programmazione e Bilancio
<b>Autorità di Audit (AdA)</b>	- Art. 127 Reg. (UE) n. 1303/2013 - Decreto dirigenziale n. 6098 del 15 dicembre 2015	Responsabile della verifica dell'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Por FSE 2014-2020	Settore Audit dell'Avvocatura della Regione
<b>Organismi Intermedi (OI)</b>	- Art. 123; 6 e 7 del Reg (UE) 1303/2013	Delega di funzioni da parte dell'AdG.	- ARDSU Toscana - Sviluppo Toscana s.p.a. - Agenzia Regionale per il lavoro

Fonte: elaborazione propria.

Incardinata nella Direzione Generale della Giunta Regionale, l'AdG, oltre a ciò che abbiamo visto nella tabella n. 12, più esplicitamente svolge le suddette funzioni, così suddivise in tre macro gruppi:

- Gestione del programma operativo
- Selezione degli interventi
- Gestione finanziaria e il controllo del programma operativo

La struttura organizzativa dell'Autorità di Gestione come vediamo nella tabella è costituita da: a) il Settore Autorità di Gestione del POR FSE, che è anche responsabile delle attività di indirizzo e coordinamento del Sistema informativo FSE, del monitoraggio e valutazione, del sistema di coordinamento dei controlli, degli indirizzi di gestione degli interventi, della segreteria del comitato di sorveglianza; della gestione diretta del POR ICO FSE 2014-2020 destinate all'assistenza tecnica; b) i settori regionali Responsabili di Attività (RdA) che per competenza programmano le attività del POR e ne gestiscono parte delle risorse anche attraverso uffici territoriali o delega agli OI.

L'AdG può designare una o più OI ai quali delegare le proprie funzioni e i suoi compiti. Nell'atto di delega, oltre alle funzioni delegate, saranno specificate anche informazioni che gli OI devono trasmettere al RdA, per gli adempimenti di propria competenza e la tempistica. Ciascun OI deve così inviare queste principali informazioni all'AdG: l'avanzamento della spesa, il monitoraggio delle operazioni, le attività di controllo sulle operazioni e gli esiti connessi, le comunicazioni relative alle irregolarità e alle procedure di *follow up*. L'AdG dovrà inoltre assumere un ruolo di controllo, al fine di monitorare la corretta attuazione del sistema di gestione e controllo adottato dall'OI e il rispetto delle disposizioni convenute nell'atto sottoscritto tra RdA e OI. I relativi OI e i RdA per la programmazione 2014-2020 sono state individuate nel Provvedimento attuativo di dettaglio (PAD).

Il Settore Autorità di Gestione del POR FSE prevede al suo interno un'articolazione che garantisce sia la corretta gestione del programma ed il coordinamento delle attività e delle strutture implicate nel PO, nonché la corretta attuazione degli interventi di assistenza tecnica, attraverso specifiche individuazioni delle funzioni. Il coordinamento delle attività e delle strutture implicate nell'attuazione dei PO viene definito mediante il "Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione ad uso dei Responsabili di Attività e dei relativi Uffici territoriali e degli Organismi Intermedi", chiamato anche "Manuale delle Procedure".

L'Autorità di Certificazione invece, è incaricata dei seguenti compiti, oltre a quello che abbiamo visto nella tabella: l'elaborazione e la trasmissione alla Commissione attraverso il sistema informatico SFC2014 delle domande di pagamento e certificare che provengono da sistemi di contabilità affidabili; preparare i bilanci e certificare la completezza, l'esattezza e la veridicità di questi ultimi e la loro conformità alla normativa comunitaria o nazionale di riferimento; garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascun'operazione; ai fini della preparazione e presentazione delle domande di pagamento, garantire di aver ricevuto dall'AdG informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate a proposito delle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa; tenere conto di tutte le attività di *audit* svolte dall'AdA nella preparazione e presentazione delle domande di pagamento; tenere la contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione.

I suddetti compiti devono essere svolti in conformità delle norme sull'ammissibilità delle spese stabilite dal Reg. (UE) n. 1303/2013 e dal Reg. (UE) n. 1304/2013 relativo al FSE. Inoltre, nell'Accordo di Partenariato viene specificato che l'AdC partecipa, insieme con l'AdG alle *task force* costituite *ad hoc* d'intesa con le Amministrazioni centrali di coordinamento e vigilanza, per l'approfondimento di problematiche specifiche riguardanti il sistema di gestione e controllo del programma e la definizione di piani di azione rivolti al superamento delle criticità emerse.

La Strategia di *Audit* della Regione Toscana<sup>477</sup> è stata approvata con decreto dirigenziale a dicembre del 2015. L'IGRUE, in qualità di Organismo di Coordinamento Nazionale delle AdA, previsto nell'Accordo di Partenariato ha variato la collocazione dell'AdA individuata all'interno dell'amministrazione regionale nel Dirigente responsabile del Settore Audit presso l'Avvocatura Regionale. L'AdA inoltre, ha totale indipendenza gerarchica, organizzativa e funzionale dall'AdG e dall'AdC.

L'AdA è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo, e volge le seguenti funzioni stabilite dall'art 127 del RDC: garantisce lo sviluppo di attività di *audit* sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del PO e su un campione adeguato di operazioni; si accerta se queste funzioni vengono attuate da un altro organismo, il suddetto organismo disponga della necessaria indipendenza funzionale; preparare, entro otto mesi dall'adozione del PO, una strategia di *audit* e aggiornarla

---

<sup>477</sup> Strategia di Audit della Regione Toscana, POR FSE 2014-2020.

annualmente partendo dal 2016 fino al 2024; presentare la medesima strategia alla CE su richiesta; esprimere un parere di audit e una relazione di controllo che evidenzii le principali risultanze delle attività di *audit* svolte.

L'approccio metodologico seguito dall'AdA mira a garantire che tutti gli organismi coinvolti nell'attuazione dei PO siano assoggettati ad *audit* e che le medesime attività di controllo siano ripartite in maniera uniforme sull'intero periodo di programmazione. Le fasi, le procedure e i tempi della programmazione e dell'esecuzione delle attività di audit sono descritti nel Manuale di *Audit*, adottato con proprio decreto dall'AdA. Soggetto di *audit* sono naturalmente anche l'AdG e AdC, gli OI e i RdA.

Le attività di *Audit* sono suddivise in cinque macro categorie: *Audit* di sistema; *Audit* delle operazioni; *Audit* dei conti; altre attività direttamente riconducibili ai programmi; attività trasversali. Quattro di queste attività sono riferibili a ciascun PO, uno è di natura trasversale a tutti i programmi. Le attività di assistenza tecnica dell'AdA sono finanziate con le risorse di origine nazionale previste dal Programma complementare IGRUE.<sup>478</sup>

Il principio di sussidiarietà e separazione delle funzioni è garantito dalla Regione Toscana tramite l'inquadramento delle suddette Autorità in tre differenti "strutture complesse" parte dell'amministrazione regionale senza alcun collegamento gerarchico funzionale diretto. L'AdG è posta in posizione di indipendenza gerarchica e funzionale dall'AdC e in posizione di autonomia dal AdA. Così come l'AdC è posta in posizione di indipendenza gerarchica e funzionale rispetto alle altre due Autorità. Infine, l'AdA è stato collocato presso l'Avvocatura Regionale, struttura di vertice dell'amministrazione posta in completa autonomia rispetto alle strutture di vertice (Direzione Generale della Giunta Regionale e Direzioni), presso le quali le Autorità di Gestione e Certificazione sono allocate.

La struttura del POR FSE 2014-2020 della Regione Toscana, presenta delle novità rispetto alla precedente programmazione 2007-2013 che possono così essere sintetizzate: a) accentramento delle funzioni di programmazione e indirizzo strategico a livello regionale; b) riduzione degli OI, limitando la loro presenza solo nei casi in cui l'attribuzione di funzioni dalla parte dell'Autorità di Gestione sia riferita a soggetti esterni all'amministrazione stessa (come misura adottata anche nel PRA e con particolare riguardo al POR FSE la quale è stata criticata per l'elevato numero degli OI); c) l'AdG si modifica, comprendendo i RdA che hanno il compito di programmare le azioni del POR FSE 2014-2020 che gestiranno parte delle risorse attraverso: le proprie strutture (settori

---

<sup>478</sup> Ibidem.

regionali, coincidono sostanzialmente con gli RdA); enti o uffici esterni all'amministrazione regionale; uffici interni all'amministrazione regionale collocati sul territorio. Basandosi su quest'ultima modifica e a seguito del trasferimento alla Regione delle competenze svolte dalle Province<sup>479</sup> sono stati creati anche gli Uffici Territoriali Regionali (UTR). Come abbiamo già visto in precedenza, il riordino delle competenze tra regioni e province era inoltre inserito come una delle misure più importanti del PRA per la semplificazione e il rafforzamento del sistema di gestione e controllo tramite la riduzione degli OI e il rafforzamento della struttura regionale di coordinamento. Basta pensare che nella precedente programmazione 2007-2013, le province, quali organismi intermedi principali gestivano circa 2/3 della dotazione finanziaria del POR e che alle attività di gestione del programma furono dedicate alcune centinaia di unità di personale provinciale.<sup>480</sup>

#### **4.5.1 Evoluzione della governance regionale nella nuova legislatura regionale**

Con l'avvio della nuova legislatura 2015-2020 alcuni importanti cambiamenti nella *governance* regionale della politica di coesione sono in atto. Elementi che brevemente illustriamo, non solo perché toccano l'attuale ciclo di programmazione (così come anche il POR FSE Toscana) come oggetto della nostra analisi, ma anche il futuro post-2020 della politica regionale. Tra i cambiamenti più importanti nella *governance* della Regione Toscana possiamo nominare la L.R. 1/2015 che ha posto le basi per la riduzione degli strumenti di programmazione attuali, finalizzando l'azione regionale al raggiungimento dei risultati preposti. Questo processo, oltre che con la concertazione che abbiamo analizzato più sopra, deve essere perseguito anche con forme di partecipazione e cittadinanza attiva e confronti politici tra la società toscana e la Regione.<sup>481</sup> Partecipazione confermata anche con la L.R. 46/2013 che istituisce l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (chiamata Autorità) la quale tra i suoi compiti svolge anche quello di

---

<sup>479</sup> La Legge n. 56 del 7 aprile 2014 sulle Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni ha avviato un processo di riordino istituzionale regionale ed una conseguente redistribuzione delle competenze tra Province e Regione. Tale processo, per le materie oggetto di finanziamento del POR FSE 2014-2020, ha riguardato i due seguenti ambiti di competenze: a. "orientamento e formazione professionale"; b. "servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro".

<sup>480</sup> Regione Toscana, Piano di Rafforzamento Amministrativo, dicembre 2014.

<sup>481</sup> Regione Toscana, Programma di Governo per la X legislatura 2015-2020, p. 80.

attivazione del dibattito pubblico.<sup>482</sup> La partecipazione è aperta anche agli enti locali presenti nel territorio.<sup>483</sup>

Un altro cambiamento che merita la nostra attenzione è quello riguardante l'avvio dell'attuazione delle misure di snellimento e miglioramento della macchina regionale messe in moto con la modifica alla l.r. 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione ed orientamento del personale) approvata a dicembre del 2014. Modifica che risulta necessaria per raggiungere elevati livelli di efficienza e snellezza della macchina amministrativa regionale.<sup>484</sup> Questo nuovo impianto si fonda sull'istituzione di un'unica direzione generale, denominata Direzione Generale della Giunta Regionale e svolge compiti di coordinamento delle direzioni di staff. Si riduce la catena gerarchica della precedente legislatura con passaggio da tre a due livelli dirigenziali.<sup>485</sup>

L'altro importante cambiamento l'abbiamo già nominato più sopra e riguarda l'attuazione della L.R. 22/2015 con cui la Regione Toscana, prima fra tutte le regioni d'Italia e unica come modello di riferimento, ha avviato il processo di riordino delle funzioni provinciali e la riorganizzazione delle funzioni regionali e locali con l'obiettivo primario di migliorare le prestazioni delle pubbliche amministrazioni, la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali come attuazione dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione. Questo cambiamento dà vita a un nuovo equilibrio istituzionale, nonché a una nuova *governance*, attribuendo alla Regione funzioni più adeguate al suo livello e rafforzando ulteriormente il suo collegamento con il territorio. La nascita della Città Metropolitana di Firenze richiede, inoltre, un'ulteriore ridefinizione della *governance* locale, al momento organizzata in una sede istituzionale *ad hoc* che è la Conferenza Regione-Città metropolitana. Il cambiamento interessa l'intero sistema locale ed è lontano dal risolversi in un semplice e lineare "passaggio di competenze" tra soggetti responsabili delle politiche pubbliche, ma richiede la nascita e lo sviluppo di nuove relazioni tra Regione, Città metropolitana e Comuni, con il medesimo fine dell'aumento dell'efficacia delle politiche e coordinamento dell'azione amministrativa.<sup>486</sup>

---

<sup>482</sup> L.R. n. 46/2013, Sezione II, art. 3.

<sup>483</sup> La Giunta Regionale, con la Delibera n. 628 del 28 luglio 2014, ha approvato il testo del nuovo **Protocollo d'Intesa Regione-Enti Locali**, previsto dall'articolo 20 della legge regionale n. 46 del 2 agosto 2013 "*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*".

<sup>484</sup> Programma di Governo X Legislatura della Regione Toscana 2015-2020, p. 30.

<sup>485</sup> Inoltre con le disposizioni introdotte dall'articolo 2 del d.l. 101/2013 che permette la revisione del fabbisogno del personale e l'individuazione delle risorse umane eccedenti tale fabbisogno e che consente ai dipendenti pubblici dichiarati in soprannumero di accedere al pensionamento anticipato con i requisiti precedenti alla riforma Fornero.

<sup>486</sup> Regione Toscana, Programma Regionale di Sviluppo 2016-2020.

In questo contesto prende ancor più importanza lo sviluppo dei processi aggregativi dei Comuni (fusioni o unioni di quest'ultimi) che porteranno a risultati rilevanti per quanto riguarda l'unità dell'amministrazione locale e la semplificazione delle relazioni con l'intento di condurre il territorio regionale ad un assetto basato su nuove istituzioni comunali che a loro volta implicano la massimizzazione dell'efficacia delle politiche pubbliche locali. Come ci spiega in dettaglio il PRS 2016-2020, questo sarà perseguito: a) per la fusione di Comuni, rafforzando il ritmo aggregativo in corso; b) per le unioni dei Comuni, con l'eventuale revisione dello stato dell'arte da un triplo punto di vista (politico, tecnico, economico) tramite la verifica che le funzioni delegate dai Comuni alle Unioni, vengano svolte solo dalle Unioni in modo da poter evitare possibili duplicazioni. Questo processo di *governance* cooperativa tra attori istituzionali ed economico-sociali può essere sostenuto anche da politiche di cooperazione finanziaria (L.R. 68/2011) attuate dalla Regione.

La sfida è quindi quella di sconvolgere le funzioni regionali onde la Regione sarà sempre meno ente di regolazione e programmazione e sempre più ente di governo diretto dei territori.<sup>487</sup>

Sempre nella complessa attività di riordino istituzionale e amministrativo nazionale e regionale in tema di "lavoro" è stata istituita l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e con la legge regionale n. 59/2014 è stata istituita l'Agenzia Regionale per il Lavoro.<sup>488</sup>

In base alla versione più recente del PAD<sup>489</sup> del POR FSE 2014-2020 che rappresenta il documento nel quale vengono definite in maniera articolata non solo le responsabilità, ma anche le competenze, nonché le allocazioni finanziarie dei soggetti responsabili della programmazione, gestione, controllo e pagamento degli interventi, l'Agenzia regionale assorbirà le funzioni gestionali ed i compiti in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche del lavoro che in precedenza erano di competenza delle provincie. Anche se il processo amministrativo e organizzativo per il suo insediamento formale per ora è sospeso, il modello di *governance* ne prevede tuttavia la presenza.<sup>490</sup>

---

<sup>487</sup> Programma di Governo X Legislatura della Regione Toscana 2015-2020, p. 32.

<sup>488</sup> LR 82/15, art. 30.2: "Dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018 è sospesa l'efficacia degli articoli da 21 ter a 21quinquies decies della l.r. 32/2002 relativi all'Agenzia regionale del lavoro". Per quanto riguarda l'Agenzia Regionale del lavoro, il percorso di definizione degli assetti organizzativi è stato momentaneamente sospeso, nelle more della determinazione del quadro istituzionale complessivo, in esito al referendum costituzionale.

<sup>489</sup> Regione Toscana, PAD FSE 2014-2020, Versione V del 18 novembre 2017.

<sup>490</sup> Ibidem.

Infine è importante soffermarci sul PRS 2016-2020 e su alcune parole chiavi di *governance* della Regione Toscana<sup>491</sup>:

- promuovere una programmazione per progetti integrati;
- promuovere e affiancare forme alternative di partecipazione ai processi di concertazione;
- valorizzare la programmazione e la pianificazione di area vasta;
- sviluppare le opportunità offerte da Città metropolitana e nuove Province.

#### **4.6 Best practices Regione Toscana: il Progetto GiovaniSì**

Dal 2011, con risorse regionali, comunitarie e nazionali (POR FSE; POR CREO FESR e PSR) prende vita il programma GiovaniSì con il macro obiettivo di favorire il processo di transizione delle giovani generazioni ad una vita adulta ed autonoma, prendendo in considerazione le varie sfaccettature di questo macro obiettivo e coordinandole con una serie di azioni trasversali e con un modello di *governance* innovativo, semplice ed efficiente. Vedremo, in questa parte, alcuni elementi fondamentali di questo progetto come una delle *best practices* della Regione Toscana. Nella stesura di questa parte e nella raccolta delle informazioni è stato di rilevante aiuto dell'Ufficio GiovaniSì della Regione Toscana.

##### **4.6.1 I Progetti Integrati di Sviluppo e Garanzia Giovani**

Il Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 collocava il progetto GiovaniSì nei cosiddetti Progetti Integrati di Sviluppo (PIS) che si riferivano a interventi rilevanti per il rilancio della crescita economica, non solo in termini industriali ma anche in termini di tutela dell'eguaglianza sociale o di utilizzo appropriato delle risorse regionali. Rientrano nei PIS anche alcuni progetti di interesse generale (giovani, semplificazione, contrasto all'evasione) nei quali per l'appunto rientra anche il progetto GiovaniSì.

---

<sup>491</sup> PRS 2015-2020, p. 28.

Così questa tipologia di progetti interessava le iniziative posizionate all'interno del modello di sviluppo toscano, richiamando quella rappresentazione dello sviluppo che in passato è stata sintetizzata con la "Toscana delle Toscare".

In alcuni casi si trattava di progetti per i quali esisteva una corrispondenza territoriale, in altri di progetti *in itinere* che presentavano la possibilità di costruire legami trasversali tra i territori, o addirittura veri e propri "distretti tecnologici regionali". Tra gli altri obiettivi dei PIS che abbiamo elencato, rientravano anche obiettivi legati al mercato del lavoro, al mantenimento dell'occupazione esistente e alla promozione dell'occupazione qualificata.

I PIS cercavano così di valorizzare l'approccio territoriale della Regione, in termini di valorizzazione delle risorse ambientali e territoriali esistenti collegati alle politiche *place-based* del territorio.

I PIS derivavano da un confronto con attori del mondo produttivo, sociale e culturale, correlati con i Fondi europei e gli strumenti e le risorse di programmazione previsti dalla normativa regionale, configurando quindi un "approccio a matrice" tra progetti e programmazione regionale.<sup>492</sup>

In quest'ottica si sviluppava un sistema capace di correlare varie esigenze di sviluppo economico con politiche regionali attinenti all'urbanistica, all'ambiente, all'energia, alla cultura e nel caso che noi stiamo prendendo in analisi, alle politiche di promozione dell'occupazione giovanile.

I PIS quindi erano finanziati da vari strumenti e sulla base delle priorità che essi si ponevano, permettevano una concentrazione efficiente di queste risorse.

Le fasi attuative dei PIS prevedevano anche la presenza di un ampio partenariato con specifiche modalità di coinvolgimento dei soggetti interessati come imprese, parti sociali, Università, Centri di ricerca, enti territoriali. Lo stesso progetto GiovaniSi coinvolgeva sia attori pubblici (Province, FIDI Toscana, ARDSU; ARTEA; Università) che soggetti privati (imprese).

All'interno del PRS 2011-2015 è nato anche il Tavolo Giovani di GiovaniSi che è tuttora uno strumento di coordinamento di soggetti regionali con il fine di favorire l'ottimale attuazione del PIS GiovaniSi attraverso varie forme di consultazione, coordinamento, collaborazione e informazione tra la Giunta Regionale e i vari soggetti

---

<sup>492</sup> PRS 2011-2015 Regione Toscana, p. 86.

coinvolti.<sup>493</sup> Oggetto di intervento del Tavolo erano non solo gli obiettivi previsti nel PRS 2011-2015 per la realizzazione di GiovaniSì<sup>494</sup> ma anche la collaborazione tra i componenti al fine di individuare e definire tutte le progettualità che possono accedere a risorse nazionali ed europee. Il Tavolo è rappresentato dai responsabili delle aree giovanili, laddove presenti o delegati dalla propria associazione d'appartenenza. Inoltre, a febbraio del 2012 il Presidente Enrico Rossi ha firmato un protocollo d'intesa con le realtà giovanili toscane per istituire formalmente il Tavolo Giovani come strumento permanente tra Regione Toscana e il mondo pubblico e privato delle politiche giovanili.

Dal 2014 il progetto è stato affiancato da Garanzia Giovani (Youth Guarantee) che è il Piano Europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile. Così sono stati previsti dei finanziamenti per i SM con tassi di disoccupazione superiori al 25% che saranno investiti in politiche attive di orientamento, formazione, istruzione e inserimento nel mondo del lavoro, a sostegno dei giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né tantomeno inseriti in un percorso scolastico o formativo (Neet/Not in Education, Employment or Training).

A livello nazionale e regionale, questo strumento è anche in sinergia con le Raccomandazioni del Consiglio per l'Italia del 2013 che dovrà garantire ai giovani al di sotto dei 30 anni possibilità di inserimento nel mondo lavorativo, anche tramite apprendistati o tirocini, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita del sistema di istruzione formale. Il programma richiede una strategia unitaria tra Stato e Regioni che si traduce in una duplice azione correlata Stato-Regione. Oltre ad un Piano nazionale che individua le azioni comuni su tutto il territorio nazionale, è previsto l'impegno di ciascuna Regione ad adottare un proprio piano attuativo per definire le possibili misure del programma che vengono attivate sul territorio coerentemente con la strategia nazionale.

---

<sup>493</sup> 1. Uisp – Comitato Regionale Toscana 2. Toscana Impegno Comune 3. Agesci Toscana 4. Conferenza Regionale Toscana delle Misericordie 5. Libera Toscana 6. Arci Toscana 7. Centro Sportivo It aliano – Comitato Regionale di Toscana 8. Arciragazzi Toscana 9. Centro Nazionale Per il Volontariato 10. Cesvot – Centro Servizi Volontariato Toscana 11. C.R.E.S.C.I.T. 12. Comitato Regionale Anpas Toscana 13. CNCA Toscana 14. Forum Terzo Settore Toscana 15. UPI – Toscana 16. ANCI GiovaneToscana 17. UNCEM Toscana 18. AGCI Toscana 19. Confcooperative Toscana 20. Legacoop Toscana 21. Capitolo 4 - La partecipazione in GiovaniSì. “GiovaniSì Lab” 22. CGIL Regionale Toscana 23. CISL Toscana 24. UIL Toscana 25. Confartigianato Toscana 26. Confindustria Toscana 27. Confesercenti Toscana 28. Confagricoltura Toscana – ANGA 29. Agia – CIA Toscana 30. Coldiretti Toscana 31. CNA Toscana 32. Casa Artigiani Toscana.

<sup>494</sup> A) promuovere l'emancipazione dei giovani dalla famiglia di origine; B) potenziare le opportunità legate al diritto allo studio -formazione, apprendimento, specializzazione; C) costruire percorsi per l'inserimento nel mondo del lavoro; D) facilitare l'avviamento d'impresa e l'attività imprenditoriale; E) accrescere l'opportunità di sostenere esperienze formative e lavorative all'estero.

Così, le Regioni prendono il ruolo di “Organismi Intermedi” tra il Ministero del Lavoro che ha definito il Piano nazionale e la rete dei Servizi per l’impiego dislocati sul territorio che accolgono questi giovani. Infine, alle Regioni spetta il compito di monitorare gli interventi, osservare il processo di attuazione, i beneficiari, l’avanzamento della spesa, i servizi erogati e tutti gli altri aspetti collegati ai progetti.

Tramite apposte convenzioni con ogni singola regione, sono state stipulate insieme al Ministero del lavoro e delle politiche sociali le risorse finanziarie destinate a ciascuna di esse. Più in specifico, alla Regione Toscana con la convenzione del 30 aprile 2014 sono stati destinati quasi 65 milioni di euro. Alcune misure previste nella Garanzia Giovani, erano già in atto nel progetto GiovaniSi. Quindi, una sinergia tra questi due strumenti, appare importante nell’efficiente e corretto uso delle risorse, così come la loro non dispersione in progetti duplicati.

La Toscana ha quindi deciso di fare politiche regionali attive per i giovani che a livello territoriale vuole dire almeno due cose: agganciarsi alle politiche delle istituzioni superiori (europee, statali, enti locali e regionali) e dall’altro tradurle in politiche di inserimento. Il progetto GiovaniSi include in pratica queste due visioni.

#### **4.6.2 Il progetto spiegato sotto cinque punti di vista**

Il progetto è composto da varie sfaccettature della politica giovanile tradotti poi in ambiti di intervento. Queste molteplici “*face*” tuttavia sono strettamente collegate tra di loro e necessarie l’una all’altra per far sì che il progetto comprenda un quadro completo degli obiettivi preposti. Possiamo in linea generale e in un’ottica integrativa presentare il progetto sotto cinque punti di vista strettamente collegati tra di loro.<sup>495</sup> Sotto il punto di vista culturale il tema dell’autonomia dei giovani viene collegata ad una nuova dimensione. Le misure della politica giovanile, sottintese non più come un mero strumento economico ma bensì anche di forte impronta culturale. D’altra parte è collegato strettamente a questa logica l’affiancamento nel progetto iniziale anche di una dimensione culturale che va sotto il nome di GiovaniSi+ come un elemento complementare nella programmazione delle politiche giovanili.

---

<sup>495</sup> Regione Toscana, Punto e a capo sull’autonomia dei giovani, E-book GiovaniSi, 2013.

Sotto il punto di vista delle azioni concrete previste dal progetto. Tirocini, Apprendistato, diritto di studio reale, servizio civile, le *start up* d'impresa, tutte le forme di agevolazione alla mobilità internazionale e alla formazione all'estero, il sostegno alla vita indipendente, sono tutte azioni concrete che direttamente incidono sui beneficiari del progetto.

Sotto un punto di vista connesso all'innovazione. L'innovazione sociale demolisce la tradizionale tripartizione di potere tra stato, mercato e *non profit*, lasciando spazio alle intuizioni dal basso.

Sotto il punto di vista della partecipazione. Partecipazione sottintesa come un continuo confronto con il *target* che il progetto prende come riferimento. GiovaniSì promuove la partecipazione attraverso tre canali: l'informazione e la comunicazione; l'ascolto delle istanze e la possibilità di proposta. Il metodo partecipativo, va tutelato e promosso, ma senza strategie di sistema e un coordinamento con le risorse e le politiche culturali rischia di essere controproducente.

E infine, sotto il punto di vista dello sviluppo del *welfare* territoriale che fa convivere politiche *mix* fra capacitanti, abilitanti e di promozione e collegando così i giovani allo sviluppo.

#### **4.6.3 Caratteristiche del progetto**

La strategia culturale e politica di GiovaniSì si fonda su alcune caratteristiche<sup>496</sup> che il progetto riporta e che brevemente vedremo. Una delle caratteristiche basi che è anche tipica delle politiche giovanili è quella legata al suo carattere **trasversale** orientato verso il cittadino (*citizen centered*), ovvero orientato ai destinatari e non all'oggetto o al contenuto degli interventi. Questo prevede quindi dal punto di vista operativo, il consolidamento tra interventi in diversi settori, l'avvio di prassi metodologiche e poi operative basate proprio sulla trasversalità e intersectorialità delle politiche giovanili in tutte le aree di intervento possibili. Lo sviluppo di una politica giovanile deve quindi garantire continuità e sostenibilità.

**Abilitante.** Le prospettive dei giovani, sempre più legate alle condizioni di partenza delle famiglie d'origine rischiano di creare delle generazioni più povere rispetto ad altre e con minore possibilità di una "mobilità sociale". La riduzione delle differenze sociali ed economiche, diventa quindi cruciale. In tale prospettiva, GiovaniSì si impegna con l'obiettivo di garantire dinamismo ed opportunità alle generazioni svantaggiate, in termini

---

<sup>496</sup> Ibidem.

di sviluppo delle capacità individuali, di qualità del lavoro e stabilizzazione, di emancipazione e partecipazione sociale. La transizione verso l'autonomia è un motore fondamentale per muovere questi processi e stimola il pieno sviluppo individuale, nonché un pieno esercizio dei diritti di cittadinanza. Il giovane diventa una risorsa (economica, sociale e culturale) e non come un problema (costo economico sociale).

**Flessibile.** La flessibilità è una qualità che in questa tipologia di interventi diventa necessaria per adattarsi ai ritmi veloci della vita e ai molteplici cambiamenti ai quali siamo sottoposti. Ogni azione di grande impatto che ha un *target* specifico di riferimento, deve costantemente confrontarsi a quel *target*. Questo elemento è essenziale nel progetto GiovaniSì. Il confronto può essere sintetizzato sostanzialmente in quattro temi: l'informazione e la comunicazione delle opportunità tramite i canali esistenti e l'aggiornamento e l'evoluzione dei medesimi; l'ascolto dei bisogni di ogni possibile beneficiario del progetto; la proposta rispetto ad azioni e infine la connessione tra GiovaniSì e le altre opportunità e iniziative che hanno il medesimo fine.

#### **4.6.4 Il Progetto in concreto**

Nato nel 2011 con l'intento principale di sostenere i giovani nella loro autonomia, il progetto ha carattere trasversale e innovativo ed è strutturato in sette macro aree: Tirocini, Casa, Servizio civile; Fare impresa, Studio e Formazione, Lavoro e GiovaniSì+ con l'intento principale di coprire integralmente tramite una vasta gamma di possibilità le opportunità offerte ai giovani. A seconda delle opportunità variano anche i soggetti diretti e indiretti coinvolti nel progetto (ma che tuttavia offrono possibilità per i giovani fino a 40 anni). In quest'ottica la Toscana ha intrecciato due elementi nella sua decisione: interrogarsi sul problema giovanile e parallelamente e strategicamente pensare e collegare questo aspetto allo sviluppo della propria regione.

Il progetto GiovaniSì unisce al suo interno tre elementi: le azioni; la partecipazione e il territorio .

Tre sono gli elementi principali del progetto<sup>497</sup>:

1. Le opportunità offerte ai giovani. Esse sono in totale 40 e si distinguono in quattro principali dimensioni di intervento con riferimento alle macro aree del progetto:

---

<sup>497</sup> GiovaniSì Network, Click istantanea sulle politiche giovanili in Europa, Regione toscana, 2017.

l'inserimento e il consolidamento professionale che afferisce alle macro aree di Tirocini, Impresa, Servizio civile e Lavoro; Autonomia del nucleo abitativo che afferisce alla macro area Casa; il potenziamento e la promozione delle opportunità legate al diritto allo studio e alla formazione che afferisce alla macro area Studio e Formazione e infine la partecipazione giovanile in termini di attività a carattere principalmente culturale (GiovaniSì+).

2. Modello di comunicazione. Il progetto ha dato vita ad un sistema di comunicazione coordinato e integrato, facile da usare ed efficiente in termini di possibilità offerte.
3. La *governance*. Il sistema di governance del progetto prevede una regia unica, in capo alla Presidenza della Regione con il compito principale di armonizzare e coordinare le singole opportunità, gestite direttamente dai sette Assessorati di competenza: Assessorato alle Politiche abitative; Assessorato alle Attività produttive; Assessorato all'Istruzione, Formazione e Lavoro; Assessorato all'Agricoltura; Assessorato alla Welfare; Assessorato alla Presidenza; Assessorato alla Cultura, Università e Ricerca.

Inoltre, è stato creato un ufficio *ad hoc* per coordinare le azioni in maniera integrata, composto da uno staff di nove persone, dipendenti di Fondazione Sistema Toscana con i compiti principali di fornire informazioni, elaborare, coordinare e gestire le strategie e le attività di comunicazione, monitorare e sistematizzare le azioni, coordinare le varie attività territoriali e infine promuovere nuove sperimentazioni e attivare processi partecipativi, anche tramite la progettazione europea.

Dalla sua nascita nel 2011, fino ad oggi, il progetto ha subito vari cambiamenti, come per esempio la nuova area GiovaniSì+ che oltre alle aree già comprese nel progetto, ha aggiunto una nuova dimensione: quella culturale che va ad arricchire un'ampia copertura da parte del progetto iniziale che nel 2011 prevedeva l'intervento su tre dimensioni: azioni di tipo preventivo ed emergenziale; azioni specificatamente a supporto dell'accesso al mercato del lavoro e azioni per lo sviluppo dei talenti e delle competenze individuali.

Sotto il profilo delle azioni, queste si rivolgono principalmente a due sotto *target* molto specifici ma ampi: i "più giovani tra i giovani" e i professionisti. Tuttavia, dal 2015 c'è stato non solo un interesse europeo, ma anche nazionale verso l'alto livello di

abbandono scolastico che ha interessato anche le regioni che hanno presto indirizzato le loro azioni anche su questo fronte.

Gli obiettivi principali del progetto sono<sup>498</sup> :

- La promozione e l'emancipazione dei giovani tramite misure necessarie finalizzate all'uscita dal nucleo familiare.
- L'attivazione di percorsi di formazione e crescita personale e professionale al fine di renderli cittadini attivi della Toscana.
- Potenziare le opportunità legate allo studio e all'alta formazione e promuovere la qualificazione dell'istruzione terziaria anche attraverso esperienze all'estero al fine di incentivare la loro occupazione anche tramite l'assegnamento di borse di studio e di assegni di ricerca.
- Orientamento per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro con la costruzione di percorsi di orientamento di qualificazione dell'istruzione terziaria.
- Qualificazione dell'offerta di istruzione tecnica e professionale attraverso il potenziamento delle attività delle reti dei Poli Tecnico-professionali e promozione di corsi di Istruzione e formazione professionale e dell'alternanza scuola-lavoro.
- Promozione dell'autoimprenditorialità dei giovani.
- Promozione di azioni trasversali capaci di rispondere ai bisogni attraverso strumenti di informazione e comunicazione.

A questi obiettivi, corrispondono oltretutto anche sette tipologie di interventi sempre a carattere trasversale che comprendono interventi collegati all'emancipazione dei giovani, alla cittadinanza attiva, all'alta formazione e del diritto allo studio universitario, inserimento nel mondo del lavoro, qualificazione dell'istruzione tecnica e professionale, attività imprenditoriali e infine le azioni trasversali utili per il raggiungimento di questi obiettivi.

Gli aspetti relativi all'informazione e alla comunicazione appaiono molto importanti e strategici. Così con l'impegno dell'Agenzia Toscana Notizie, dell'Ufficio comunicazione della Regione e grazie alla collaborazione con Fondazione Sistema Toscana nasce nel 2011 il sito del progetto che raccoglie tutte le informazioni e i materiali relative al progetto e alle azioni sul territorio.

Per quanto riguarda la partecipazione essa è assicurata tramite: la partecipazione all'autonomia; la partecipazione del Tavolo dei Giovani e la

---

<sup>498</sup> Ibidem.

partecipazione “*Social*”. La partecipazione all’autonomia apre le porte al mondo dell’università sotto una vasta forma di interventi come ad esempio GiovaniSi Lab/Scuola che diviene un contenitore di interventi che da una parte prevedono un’azione indirizzata direttamente al progetto GiovaniSi e dall’altra parte cerca di aiutare i giovani nello sviluppare una consapevolezza al contesto socio-culturale. GiovaniSi Università si pone invece l’obiettivo principale di rafforzare percorsi che favoriscano l’entrata dei giovani universitari nel mondo del lavoro.

La partecipazione *social*, include una varietà di misure dirette che cercano di attivare direttamente il destinatario del beneficio rendendolo il centro del processo comunicativo anche tramite il racconto. Questo rende più facile il dialogo già complesso tra le amministrazioni pubbliche e i giovani beneficiari del progetto. Tra gli strumenti della partecipazione *social* possiamo richiamare la comunicazione 2.0, il sito web, i social media, i libri di GiovaniSi, la piattaforma multimediale Accènti etc.

Il territorio è invece rappresentato nel progetto tramite una gestione innovativa di relazioni, di welfare e di *governance* che rispettano il principio di sussidiarietà sottinteso però come un bisogno sul territorio di tutti i nodi di comunità in grado di contribuire agli obiettivi del progetto. La partecipazione diretta del *target*, la molteplicità delle politiche coinvolte (casa, lavoro, sviluppo sociale, istruzione, formazione) in un unico sistema integrato, la promozione di percorsi di autonomia impongono approcci territoriali innovativi. In questo ambito, la Regione ha ritagliato per sé un ruolo fondamentale e strategico che consiste nell’impostare e guidare la direzione delle politiche. La motivazione principale che ha spinto per una scelta del genere si fonda sul presupposto che le politiche regionali non possono essere il semplice volto aggregato e confuso dei mille volti e tante voci della realtà toscana. Esse devono integrarsi, coordinarsi per esprimere una visione più ampia e unitaria di singoli e confusi punti di vista individuali.

Così la funzione programmatoria e l’azione di sostegno della Regione al sistema dei servizi non configura un suo ruolo come semplice “ente erogatore” ma come “ente interlocutore e sviluppatore di risorse e presidi territoriali”.

La Regione traduce gli obiettivi, i progetti e le linee d’azione in opzioni strategiche funzionali in modo da poter essere promossi, trasportati o attuati da soggetti locali. Così GiovaniSi tenta di seguire la linea di *empowerment* del cittadino e sostituire il termine territorio con contesto e il termine comunità con nodo di comunità.

Alcune misure promosse da GiovaniSì con riferimento al territorio sono per esempio i Cantieri GiovaniSì che sono centri di incontri e di informazione sul progetto che basano il loro operato su tre attività principali: gli *Infoday*<sup>499</sup>; i *focus* tematici<sup>500</sup> e le Officine Formative<sup>501</sup>.

I GiovaniSì *infopoint*<sup>502</sup> sono invece punti informativi che non solo offrono informazione, ma anche supporto ai giovani con riferimento alle azioni attivate dal Progetto.

---

<sup>499</sup> Partecipazione e co-organizzazione d'incontri informativi sul progetto e sulle misure promosse. Iniziative, eventi, incontri, seminari in cui l'Ufficio Giovanisì e i Giovanisì Infopoint territoriali sono stati invitati o che co-organizzano per intervenire e per raccontare le proprie attività. Gli incontri si svolgono presso i comuni, le scuole, le università, i centri di aggregazione, etc.

<sup>500</sup> Eventi/seminari/gruppi di lavoro organizzati direttamente dall'ufficio Giovanisì o in collaborazione con soggetti coinvolti nella rete del progetto, mirati ad approfondire singole tematiche relative alle misure (casa, lavoro, servizio civile, fare impresa). Un'attenzione trasversale viene rivolta al tema della disabilità e delle pari opportunità. Ogni incontro ha il duplice obiettivo di sviluppare la riflessione tematica e di sviluppare/implementare le misure Giovanisì.

<sup>501</sup> Seminari di riflessione a livello nazionale, con il coinvolgimento di altre regioni italiane, sulle strategie e le pratiche di politica giovanile.

<sup>502</sup> Tuttavia non sono gli unici Centri di informazione. Novolab è un altro esempio di sportello informativo attivo all'interno del Polo di Scienze Sociali di Novoli.

## Conclusioni

Nel presente lavoro si è analizzato in dettaglio l'impatto dell'accesso ai fondi strutturali sul sistema di *governance* europeo, nazionale e in maniera più dettagliata a livello regionale con focus particolare sulla Toscana. Il lavoro non è stato semplice per una molteplicità di fattori. In *primis*, per una letteratura che si dimostra “carente” per quanto riguarda l'analisi della politica di coesione nella sua dimensione di *governance*, per le dimensioni multilivello che lo studio della politica di coesione richiede, per i numerosi soggetti coinvolti (istituzionali e non), per la normativa estesa, complicata e intrecciata non solo a livello europeo, ma anche nazionale e regionale e infine per l'asse temporale di riferimento (dal Trattato di Roma alla programmazione 2014-2020).

Tramite l'analisi diacronica svolta in questa sede con riferimento ai cambiamenti sul piano finanziario, amministrativo e politico che hanno caratterizzato la politica di coesione dalla sua nascita, nel 1975, fino all'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 siamo giunti a delle conclusioni che possono essere incorporate in quattro linee, con riferimento a ciò che segue:

- L'evoluzione della ratio della politica di coesione
- L'evoluzione della *governance* della politica di coesione a livello europeo, nazionale, regionale
- L'adattamento del livello regionale alla normativa europea e nazionale e la struttura di *governance* che ne emerge
- Sistema di *governance* multilivello: la soluzione o il problema della politica di coesione?

Con riferimento all'evoluzione della ratio della politica di coesione, possiamo concludere che durante le varie fasi di programmazione, la ratio della politica di coesione si è alternata tra una componente solidaristica (che va dal Trattato di Roma alla creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale nel 1975), una componente compensativa di “*juste retour*” (dagli anni '80 con l'Atto Unico Europeo e il Pacchetto Delors I) e, infine, una componente economica. Non sempre il prevalere di una componente escludeva l'altra. Durante i primi anni di programmazione, l'intervento regionale aveva un valore solidaristico e identitario essenziale per la costruzione europea che implicava anche la

componente compensativa nei confronti delle aree geografiche che avrebbero “sofferto” l’integrazione.<sup>503</sup>

Da questo momento in poi, la *ratio* della politica regionale va ad alterarsi e la Commissione inizia a cambiare direzione. La retorica della politica regionale assume sempre più un ruolo compensativo e meno solidaristico. Dal Trattato di Maastricht, al Pacchetto Delors II e al nuovo allargamento del 2004 ai Paesi dell’Est, prevaleva una logica compensativa verso i Stati nuovi e le “perdite” dell’integrazione e una logica economica, in quanto la coesione economica e sociale si collegava alla competitività dell’economia europea. Tuttavia, con la Strategia di Lisbona e l’introduzione del concetto di “coesione territoriale” avviene la cosiddetta *Lisbonizzazione* della politica di coesione (gli obiettivi della PC si collegavano alla Strategia) che da questo momento, va a perdere la sua ragione d’essere. La componente solidaristica rimane nel sottofondo, ma viene offuscata sempre più da quella economica e compensativa. Con la Strategia Europa 2020 e la nuova programmazione (tra l’Accordo di partenariato, la nuova classificazione delle regioni beneficiarie dei fondi e l’introduzione delle condizionalità ex-ante) la politica di coesione diventa la seconda più consistente area di spesa dell’UE. La componente economica sorpassa quella compensativa e solidaristica e la politica regionale diventa il principale strumento di risposta economica alla crisi. Se in un primo momento, la componente solidaristica aveva un valore identitario, nell’attuale ciclo di programmazione e con la crescita dell’euroscetticismo e delle forze estreme, culminata con l’uscita della Gran Bretagna prevista per i prossimi anni, l’allontanamento della politica di coesione dalla componente solidaristica, si traduce in una crisi identitaria non solo per la politica stessa ma anche per il valore che essa contribuiva al processo di costruzione dell’UE e al suo rapporto con i cittadini.

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero la struttura di *governance* che la politica di coesione ha prodotto e la sua evoluzione, si giunge alla conclusione che essa, essendo il motore base della *governance* multilivello, ha comportato cambiamenti a livello di *governance* nei tre livelli dove opera. A livello europeo, dalla nascita della Comunità, l’UE agiva tramite due binari: il livello europeo (Commissione - Consiglio - Consiglio europeo e marginalmente Parlamento europeo) e livello nazionale (SM).

Con l’introduzione del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht, la nascita del Comitato delle Regioni nel 1994, e la riforma del 1988 che ha introdotto i

---

<sup>503</sup> G.P. Manzella, 2009, *op.cit.*

quattro principi cardine della politica di coesione (programmazione, concentrazione, addizionalità e partnership), non è cambiato solo l'assetto istituzionale della Comunità europea ma anche il livello operativo, aggiungendo la dimensione sub-nazionale, che entra a fare parte della programmazione europea in maniera più attiva. A differenza del livello regionale, quello nazionale è stato sempre alla base del *policy making* dell'UE (soprattutto tramite *l'agenda-setting*, *budget-setting* e l'allocatione delle risorse) tramite il Consiglio europeo, il Consiglio e in maniera indiretta anche tramite la Commissione Europea, anche se quest'ultima dopo il Trattato di Lisbona ha perso il suo carattere interamente intergovernativo per essere collegata a principi più democratici come il risultato politico delle elezioni europee.

Possiamo concludere con riferimento al caso italiano che il livello nazionale non si presenta solo come *taker* della politica regionale, ma bensì anche come *shaper* delle decisioni adottate a livello comunitario, alterando l'assetto istituzionale interno. Il caso italiano ne è l'esempio perfetto del passaggio da *policy taker* a *policy shaper* e viceversa della normativa comunitaria, comportando questo anche un adattamento e un apprendimento istituzionale che "abbandona" la tradizionale logica del fare politica. Fino alla prima metà degli anni Novanta, il governo italiano ha giocato un ruolo assai debole nel *bergaining* delle politiche di coesione. Dalla nascita del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo nel 1998, alla recente istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, l'Italia ha iniziato a svolgere un ruolo più attivo dando vita anche a quello che abbiamo chiamato europeizzazione *top-down* che ha comportano anche un incremento dell'azione e presenza nazionale e regionale a Bruxelles. Il cambiamento sul versante nazionale si è riversato su quello regionale. Dalla legge Bassanini, alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, si dà l'avvio a una riforma federalista dello Stato e viene riconosciuto un ruolo fondamentale alle Regioni, le quali iniziano a prendere parte attivamente non solo in attività di lobbying verso il governo centrale (tramite la Conferenza Stato-regioni) ma anche come gruppi di interesse registrati come tali a livello europeo e tramite la loro diretta rappresentanza a Bruxelles. La pressione europea comporta a quello che Manzella chiama *policy isomorphism*, che implica un cambiamento interno sia in senso normativo, istituzionale, culturale e di partecipazione alle politiche.<sup>504</sup> Si dà l'avvio agli aggiustamenti

---

<sup>504</sup> Brunazzo. M, 2007, *op. cit.*, p. 241.

istituzionali necessari per passare da una gestione centralizzata a un approccio multilivello dei fondi.<sup>505</sup>

Per quanto riguarda il terzo elemento, possiamo concludere che dai processi iniziati nei due decenni precedenti, sia a livello interno tramite una maggiore devoluzione di poteri al livello regionale, che a livello europeo, tramite la graduale evoluzione della politica di coesione verso un maggiore decentramento, le regioni hanno avuto spazi sempre maggiori di intervento.<sup>506</sup> Questi spazi sono fortemente “limitati” verso quelle che abbiamo considerato “*high politics*” (*l’agenda-setting* e il *budget-setting*) oltre che al ruolo di *gate-keepers* dei governi centrali. Possiamo affermare che il processo di integrazione europea ha comportato un mutamento istituzionale in tutti e tre i livelli. Anche se a livello europeo, il Comitato delle Regioni svolge un ruolo meramente consultivo che crea qualche delusione sull’effettivo ruolo delle regioni nell’influenzare la politica regionale. Inoltre, le regioni si trovano vicino un alleato molto influente come la Commissione che ha sempre spinto per un maggiore coinvolgimento della dimensione sub-nazionale. Oltre alle attività di *lobbying* verso la Commissione, le regioni hanno inoltre costruito una rete molto attiva di cooperazione transnazionale tra di loro o con altre associazioni stabili che istituisce un gruppo di influenza “pro coesione” non poco importante.<sup>507</sup> La Regione Toscana si è dimostrata molto attiva in tutti questi fronti. Tramite la sua attiva partecipazione al Comitato delle Regioni, al CRPM (nella quale il Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi detiene il ruolo di Vicepresidente) e alla Rappresentanza di Bruxelles ha creato collegamenti diretti con le istituzioni europee, sfuggendo così al controllo del *gate keeper* nazionale.

Sul versante interno, nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 si è attuata una modifica dell’assetto istituzionale regionale anche tramite una concentrazione dell’azione nelle mani del governo regionale, a discapito delle Provincie tramite un riordino delle competenze. Possiamo affermare che la Regione Toscana tramite l’adozione del POR FSE 2014-2020 ha risposto in maniera positiva alle sfide dell’UE tramite l’adattamento della normativa europea e nazionale. Infatti, alla semplificazione richiesta dalla Commissione europea, si è risposto non solo con una maggiore concentrazione degli obiettivi ma anche tramite la riduzione degli attori per una maggiore efficienza (Organismi intermedi e Provincie). Inoltre, l’azione regionale nell’ambito del FSE, si è dimostrata in linea con il

---

<sup>505</sup> S. Milio, 2012, *op. cit.*

<sup>506</sup> M. Caciagli, *Le regioni nell’Unione Europea*, Quaderni di Sociologia, 2011, pp. 53-63.

<sup>507</sup> *Ibidem.*

Regolamento UE 1304/2013, rispettando tutti e quattro gli obiettivi tematici. In linea con la normativa europea e l'Accordo di Partenariato ha eseguito anche le misure necessarie per il rafforzamento delle capacità amministrative. Questo è stato fatto non solo con la nascita di un nuovo organismo nella gestione dei fondi, come la Cabina di Regia ma anche tramite il Piano di Rafforzamento Amministrativo che modifica il modello gestionale dei Programmi Operativi per una maggiore semplificazione e nel quadro di un miglioramento dell'efficienza dei fondi. È stata rispettata la concentrazione tematica, il coordinamento e la sinergia tra i vari fondi e la semplificazione del modello regionale di programmazione, monitoraggio e controllo. È stato rispettato il principio di partenariato e il coordinamento tra le diverse strutture amministrative e tutti i documenti normativi regionali si sono dimostrati coerenti alla normativa nazionale e europea di riferimento. Il partenariato ha assicurato la partecipazione di una molteplicità di attori su vari livelli territoriali. Inoltre con la legge regionale del 2015, si sono poste le basi per la riduzione degli strumenti di programmazione attuali, rafforzando anche la partecipazione e la cittadinanza attiva verso le politiche di sviluppo regionali e in linea con l'art. 5 del Reg UE 1303/2013. Infine, possiamo affermare che la Toscana in tutti i documenti della normativa regionale e nella preparazione dei PO, ha tenuto conto del particolare collegamento dei programmi e degli interventi dei fondi con il territorio (*place-based approach*) anche se strumenti diretti come lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo e gli Investimenti Territoriali Integrati sono ancora strumenti in via di sviluppo oltre che non obbligatori a livello europeo. Il tutto è stato facilitato dalla continuità politica delle due legislazioni (2010-2015 e 2015-2020) che hanno interessato la programmazione 2014-2020, generando una continuità e coordinamento dell'azione regionale.

Nel Libro Bianco sulla *governance* europea, il modello di *governance* multilivello è stato descritto come il migliore assetto governativo nella gestione della politica regionale. Tuttavia, alcuni autori pongono l'accento sul fatto che i principali punti di forza della *governance* multilivello coincidono con le sue maggiori debolezze.<sup>508</sup> Ciò che emerge da questo studio è in linea con la crisi attuale della politica di coesione, non solo in termini dei cambiamenti in atto a livello europeo e internazionale, ma anche con riferimento alla crisi di identità e all'efficienza e efficacia della politica di coesione (in termini di risultati) che è direttamente collegata alla *governance* multilivello come l'assetto istituzionale alla base di questa politica. Alla fine della nostra analisi permane la domanda se la *governance*

---

<sup>508</sup> S. Milio, 2012, cit. p. 72.

multilivello è la forma più adatta alla gestione della politica regionale. In Italia, i risultati si dimostrano contrastanti.<sup>509</sup> Portando le Regioni al centro dell'azione, l'approccio si dimostra controproducente nei casi in cui le regioni competenti non sono in grado di gestire i poteri ad essi devoluti (Mezzogiorno). Al contrario, si dimostra alquanto efficiente per le regioni capaci di gestire il decentramento, come per esempio nel caso della Toscana ritenuta una delle regioni più efficienti nella gestione dei fondi. Secondo Milio, un altro elemento che indebolisce la *governance* della politica di coesione è lo stesso Principio di Partenariato che comporta difficoltà nel coordinare gli attori non governativi ai diversi livelli territoriali.<sup>510</sup> Inoltre, il processo di implementazione, nella quale le regioni hanno il potere maggiore, coinvolge una molteplicità di attori con interessi divergenti tra di loro e a volte difficilmente controllabili che crea carenze nel processo di implementazione. Così vari autori affermano che l'esistenza di una pluralità di livelli e di attori contribuisce in un possibile deficit implementativo.<sup>511</sup> Poiché il processo di *decision making* avviene a Bruxelles, il controllo delle risorse avviene a livello nazionale e l'implementazione avviene a livello regionale, si potrebbe indicare la stessa *governance* multilivello come una delle ragioni principali dello scarso rendimento delle politiche.<sup>512</sup>

Tuttavia, anche se lasciamo aperte le discussioni sull'effettività della *governance* multilivello come strumento di attuazione della politica di coesione, possiamo affermare soprattutto con riferimento al nostro studio che il caso della Regione Toscana ci dimostra che se le regioni avviano un processo di adattamento e apprendimento istituzionale, si possono raggiungere risultati soddisfacenti sia in termini di risultati che di riforma dell'assetto istituzionale. Questo richiederebbe magari un maggiore focus sull'azione amministrativa da parte dell'UE e della politica di coesione verso le amministrazioni meno efficienti. Anche se trarre delle conclusioni sull'efficienza della *governance* multilivello si dimostra alquanto difficile, possiamo dire che dalla parte opposta, un approccio centralizzato si dimostra inadeguato nello stato attuale di gestione della politica di coesione, sia per i livelli coinvolti che per il numero di attori e della normativa che ne deriva.

---

<sup>509</sup> Ibidem.

<sup>510</sup> S. Piattoni, *Subnational Governments and Non-Governmental Organizations: A Difficult Coexistence within Multi-Level Governance?*, in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, Brussels, Forward Studies/Cellule de prospective, 2008, p. 71.

<sup>511</sup> J.L. Pressman, A.B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: O: why it 's Amazing that Federal Programs Work at All*, This Being the Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on Foundation of Ruined Hopes, Berkeley, University of California Press, 1973.

<sup>512</sup> S. Milio, 2012, cit. p. 80.

Possiamo aggiungere che anche se il futuro della politica di coesione si dimostra assai incerto, rimane tuttavia l'unico strumento in grado di evitare il deterioramento della solidarietà europea e la disaffezione nei confronti del progetto europeo, nonché l'unica politica di investimento capace di favorire la convergenza delle regioni europee.<sup>513</sup> Così, sia l'Italia sia la Regione Toscana<sup>514</sup> nell'attuale stato delle discussioni sul futuro della politica di coesione post-2020 richiamano la necessità della continuità della politica senza decurtazioni di budget. Aggiungerei infine che la componente solidaristica della politica di coesione dovrebbe avere maggiore rilevanza nel vocabolario europeo, non solo per accrescere il legame tra l'UE e i cittadini europei, ma anche per dare un'identità ad una politica che dalla sua nascita, ha assunto sempre più il ruolo di un mero strumento economico.

## ***Bibliografia***

A. C. *I Regolamenti europei che disciplinano la politica di coesione per il periodo 2014-2020*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2014, pp. 605-610

AGH A., *The renewal of EU democracy: from Multilevel Governance to Global Governance*, Journal of Comparative Politics, Vol. 3, n. 1, 2010, pp. 4-20.

AGH A., *The Lisbon and Europe 2020 Strategies of the EU: The birth pangs of European Governance*, European Research Centre, 2010.

---

<sup>513</sup> Posizione Italiana sulla Politica di Coesione post-2020, adottata il 9 novembre 2017 dopo che la Conferenza delle Regioni ha fornito il suo contributo.

<sup>514</sup> Una politica di coesione ambiziosa per il post 2020, Il contributo aperto del Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi al post 2020.

AGH A., *The European Futures and Cohesive Europe. Europe 2020 Strategy and Cohesion Policy with Flexible Integration*, Journal of Comparative Politics, Vol. 4, Issue 2, 2011, p. 49.

ALLEN D., "Cohesion and Structural Funds: competing pressures for reform?" in Policy making in the European Union, edited by H. Wallace and M. Pollak, Oxford University Press, 2005.

ALLEN D., *The budget. Who gets what, when and how?*, Policy making in the European Union, H. Wallace, M. Wallace, M. Pollak, (2010), Oxford, Oxford University Press, 2005.

ANTONIOLI L., BENNACCHIO G., DI COSSANO G. B., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2005.

ANTONOPULOS E., *Comment on CoR's White Paper on Multilevel Governance*, 2009, Bruxelles, CoR, disponibile al: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Common Market Studies development of its lagging economic areas. European Community Information service, 8 March 1961 (EU Commission Press Notice).

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Memorandum on Regional Policy in the Community, Supplement to Bulletin No. 12 1969 of the European Communities, Bruxelles, pp. 58-63.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Regional problems in Britain and EEC, Series 9, European Commission, 1970.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Report on the Regional problems of the enlarged Community, European Commission, COM (73), 550 final, Brussels, 3 May 1973.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Regional policy: Commission proposal to the Council. Information Memo P 41/73, 26 July 1973, Brussels.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Regional Development problems of the Community during the period 1975/1977 and the establishment of a regional policy. Opinion of Economic and Social Committee.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Regional policy, 1976-1979.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Commission of the European Communities, Ninth Report from the Commission to the Council, COM (84) 552 Final, 27 September 1984.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, European Regional Development Fund, Tenth annual Report, COM (85) 516, 4 October 1985.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Commission of the European Communities, Annual report on the implementation of the reform of the Structural Funds 1989, Brussels.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, European Regional Development Fund, Fourteenth annual report, Commission of the European Communities COM (90) 130 Final, Brussels 10 May 1990.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, First Report on economic and social cohesion, European Commission, 1996, Brussels.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Guidelines for Community regional policy. Bulletin of the European Communities, Supplement 2/77.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION, Proposta della Presidenza al Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005, Financial perspective 2007-2013.

AVDIKOS V., CHARDAS A., *European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion*, Territory, Politics, Governance, 4:1, 2016, pp. 97-117.

BACHE I., *Politics of European Union Regional policy, Multi level governance or flexible gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, 1998, pp. 39.

BACHTLER J., *Reforming the Structural Funds: Challenges for Eu Regional Policy*, European Planning Studies, Vol. 6, n. 6, 1998.

BACHTLER J., *Le politiche regionali dell'Unione Europea in un'Unione più ampia: una rassegna del dibattito*, Rivista economica del Mezzogiorno, 2002.

BACHTLER J., GORZELAK G., *Reforming EU cohesion policy: A Reappraisal of the performance of the Structural Funds*, Policy Studies 28 (4), 2007.

BACHTLER J., MENDEZ C., *Who governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Refoms of the EU Structural Funds*, JCMS, Vol. 45, n .3, 2007, pp. 535-564.

BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *Ideas for Budget and Policy Reform: Reviewing the Debate on Cohesion Policy 2014+*, EoRPA Paper 09/5, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2009.

BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, EoRPA Paper 09/6, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2009.

BACHTLER J., *Seminar on the Barca Report: Summary note of the discussion*, DG REGIO, European Commission, Bruxelles, 2009.

BACHTLER J., MENDEZ C., WISHLADE F., *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate, Burlington, 2013

BACHTLER J., DABROESKI M., BAFOIL F., *Challenges of Multilevel Governance and Partnership: Drawing lessons from EU Cohesion Policy*, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, n. 4, 2014, pp. 355-363.

BACHTLER J., MENDEZ C., *Cohesion Policy Reform and the evolving role of the European Council* in PIATTONI S. E POLVERARI L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.

BALASSA B., *The Theory of Economic Integration*, Allen & Unwin, London, 1962.

BALDI B., *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, *Istituzioni del Federalismo*, Anno XXXV, N. 3, 2016.

BARCA F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels, 2009.

BARCA F., McCAN P., RODRIGUEZ A.P., *The case for Regional Development Intervention: Place-based vs Place-neutral Approaches*, *Journal of Regional Science*, Vol. 52, Issue 1, 2012, pp. 134-152.

BAUER M., *Limitations to Agency-control in European Union Policy Making: The Commission and the Poverty programmes*, *JCMS*, Vol. 20, n. 3, 2002, pp. 381-400.

BEGG I., *The future of Cohesion Policy*, Briefing note based on “*The future of Cohesion Policy*” a ‘brainstorming’ workshop, Bruxelles, 2009.

BEGG I., *Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives*, *Journal of European Integration*, 32:1, 2010, pp. 77-96.

BELLOMO G., *Politica di coesione europea e Fondi SIE nella programmazione 2014-2020: Un'altra occasione mancata per l'Italia?*, *Istituzioni del Federalismo*, 2014, pp. 511-539.

BLAZEK J., *Evolution or Revolution? Some dilemmas for Future Cohesion Policy After 2013*, paper prepared for the International Conference on the “Future of Cohesion Policy and integrated Local Development”, 26-27 March 2009.

BORRAS S., JACOBSSON K., *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, *Journal of European Public Policy*, 2007.

BORZEL T., *Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization*, *Queen’s Papers on Europeanization*, n. 2, 2003.

BOVENS M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 4, 2007, pp. 447-468.

BRUNAZZO M., *Da policy taker a policy shaper: L'Europeizzazione politica regionale dell'Italia*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 2007.

BUDD L., *Europe 2020: a strategy in search of a regional policy rationale?*, *Policy Studies*, Vol. 34, n. 3, 2013, pp. 274-290.

CASELLA A., *Redistribution Policy: A European Model*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2002.

CENTURELLI G., *L'attuazione della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Marzo 2017.

CHALMERS W.A., *Regional Authority, Transnational Lobbying and the allocation of Structural Funds in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, n. 5, 2013, pp. 815-831.

COMITATO DELLE REGIONI, *Libro Bianco sulla Governance Multilivello*, 2009, in: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

COMITATO DELLE REGIONI, *Parere d'iniziativa del Comitato delle Regioni del 17 e 18 giugno 2009*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (1965), *First Communication of the European Commission on Regional Policy in the Community*, SEC (65), 1170, def., Brussels.

COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Regional Problems in the enlarged Community*, European Commission, Com (73) 550, Final Brussels May 1973.

COMMISSIONE EUROPEA, *L'Unione Europea, Rapporto del sig. Leo Tindemans al Consiglio europeo*, in *Boll. CE*, suppl. 1, 1976.

COMMISSIONE EUROPEA, *Programme of the Commission for 1985*, *Bulletin of the European Communities*, Supplement 4/85, at point 15.

COMMISSIONE EUROPEA (1987), *Commission Communication, The Single Act: a New Frontier for Europe*, COM (87) 100 Final, Brussels.

COMMISSIONE EUROPEA, *Annual report on the implementation of the reform of the Structural Funds 1989* in *Archive of European Integration*.

COMMISSIONE EUROPEA, *From the Single Act to Maastricht and beyond: the means to match our ambitions*, COM (92) 2000, final, Brussels.

COMMISSIONE EUROPEA, COM (2001) 428 def/2, *La Governance Europea-Un Libro Bianco*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA, Relazione della Commissione sulla Governance Europea, Lussemburgo, 2003.

COMMISSIONE EUROPEA, Costruire il nostro futuro comune: le prospettive finanziarie e politiche 2007-2013 per l'Unione allargata, Bruxelles, 14.07.2007, COM (2004), 487 def.

COMMISSIONE EUROPEA, Communication from the Commission, Fourth report on economic and social cohesion, May 2007, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale. COM(2008) 371 Definitivo, Bruxelles 18.06.2008.

COMMISSIONE EUROPEA, Libro verde sulla coesione territoriale, Fare della diversità territoriale un punto di forza, COM (2008) 616 definitivo, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA, First reaction to Barca Report, Speech by Commissioner Danuta Huber at the launch of the Barca Report, 27 April 2009, Berlaymont.

COMMISSIONE EUROPEA, Commission (2010a) Lisbon Strategy Evaluation Document, Brussels, 2.2.2010, SEC(2010), 114 Final (From Secretary-General of the European Commission to the Secretary -General of the Council of the European Union).

COMMISSIONE EUROPEA (2010c 27-30), Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brussels, 3.3.2010, COM(2010), 2020 Final.

COMMISSIONE EUROPEA (2010c:6), Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brussels, 3.3.2010, COM(2010), 2020 Final.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione Europea 2020 "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" Bruxelles, 3.3.2010, COM (2010) 2020 definitivo.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di **Europa 2020**. Bruxelles, 6.10.2010 COM (2010) 553 definitivo. SEC (2010) 1183.

COMMISSIONE EUROPEA, "Investing in Europe's regions". Fifth report on economic, social and territorial cohesion" Brussels/Luxembourg, 2010.

COMMISSIONE EUROPEA, "*Position Paper*" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo

2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012.

COMMISSIONE EUROPEA (2014), *Le Politiche dell'Unione Europea: Politica Regionale, Bruxelles*.

COMMISSIONE EUROPEA, The European code of conduct on partnership, January 2014.

COMMISSIONE EUROPEA, Politica regionale e urbana, *Investimento per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e nelle Regioni dell'UE, Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles, luglio 2014*.

COMMISSIONE EUROPEA (2015), *Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali*, su: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Council (2009d) Presidency Conclusions, Brussels, European Council 10-11 December 2009, EUCO6/09, Brussels, 11 December 2009.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Council (2010b) Presidency Conclusions, Brussels, European Council 17 June 2010, EUCO 13/10, Brussels, 17 June 2010.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, European Council 24/25 March 2011, Conclusions, EUCO 10/11, 2, Bruxelles.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Council Conclusions on the Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, General Affairs (Cohesion) Council, 19 November 2014, Bruxelles.

D'IGNAZIO G., (a cura di) *Multilevel Constitutionalism, Tra Costituzione Europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè Editore, 2011.

DANIEL G., RUTH F., *The Post 2010 Lisbon Process: The key role of Education in Employment and Competitiveness*, CEPS Working Document, n. 308, 2008.

DAVIES S., GROSS F., POLVERARI L. *Cohesion Policy: Contrasting Views on Challenges, Idiosyncrasies and the Way Ahead*, in IQ-Net, The Financial Management, Control and Audit of EU Thematic Paper, 23(2), 2008.

DELORS, J., Programma di lavoro della Commissione per il 1986. Presentazione al Parlamento europeo da parte del Presidente Jacques Delors e risposta a conclusione del dibattito, Strasburgo, 19 febbraio 1985, in Boll. CE, suppl. 1-86.

DELORS J., Address by Jacques Delors to the European Parliament on 15<sup>th</sup> February 1987, Bulletin of the European Communities Supplement 1/87; *Portare l'atto Unico al successo: Una nuova frontiera per l'europa*, COM (87) 100 Final.

DE RYNCK S., MCALEAVEY P., *The cohesion deficit in Structural Funds*, Journal of European Public Policy, 2011.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Accordo di Partenariato 2014-2020. Italia – Sezione 1A, settembre 2014, p. 262.

DOMORENOK E., RIGHETTINI M.S., *Qualità della governance e dei flussi finanziari. Il caso dei fondi strutturali in Italia*, Congresso annuale Sisp, Palermo, 2011.

DOMORENOK E., *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, Istituzioni del Federalismo, 2014.

ESPOSITO M., *Dal Libro bianco sulla governance alla Convenzione del futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, Istituzioni del Federalismo, 2004.

FABBRINI S., BRUNAZZO M., *Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization*, in «Regional and Federal Studies», 2003, pp. 100-120.

FALUDI A., PEYRONY J., *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Scenarios*, paper presented at the Seminar 'What Future for Cohesion Policy? – An Academic and Policy Debate' organized by the Regional Studies Association at Bled (Slovenia), 2011

FALUDI A., *Multi-level (Territorial) Governance: Three criticisms*, Planning Theory and Practice, Vol. 13, n. 2, 2012, pp. 197-211.

FARGION V., MORLINO L., PROFETI S., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.

FERRI D., *European Citizens...Mind the Gap! Some reflections on Participatory Democracy in the EU*, Perspectives on Federalism, Vol. 5, issue 3, 2013.

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

FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, Stato e mercato, Fascicolo n. 1, 2008.

GRAZIANO P., *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2004.

GRAZIANO P., *La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'europeizzazione*, Researchgate, 2014.

- GUALINI E., *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Aldershot, Ashgate, 2014.
- HAAS H., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, 1958.
- HOLMSTORM B., *Moral Hazard and Observability*, Bell Journal of Economics, Vol. 10, n. 1, 1979, pp. 74–91.
- HOOGE L., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, 1996.
- HOORGA I., FLORIAN G. L., *Multilevel Governance and Subsidiary Principle in white Paper of MLG of the Committee of the Regions*, 2011, disponibile al link: [www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)
- HUBNER D., *The European Parliament and Cohesion Policy in PIATTONI S. E POLVERARI L. (a cura di), Handbook on Cohesion Policy*, Edward Elgar Pub, Cheltenham, UK, 2016.
- JOHN P., *The Europeanization of Sub-national Governance*, Urban Studies, Vol. 37, n. 5-6, 2000, pp. 877-894.
- JORDAN A., *The European Union, an evolving system of Multi level governance...or government?*, The Policy Press, Vol. 29, n. 2, 2001, pp. 193-208.
- KASSIM H., *Policy Networks and European Union Policy Making: a Sceptical view*, West European Politics, Nr. 17 (4), 1994.
- KELLERMAN C., ECKE M., PETZOLD S., *A new growth Strategy for Europe beyond 2010*, International Policy Analysis, 2009.
- LEONARDI R., *Cohesion policy in the European Union: The building of Europe*, Basingstoke: Palgrave, 2005.
- LEONARDI R., *Multilevel Governance in the EU: Contrasting Structures and Contrasting Results in Cohesion Policy*, Paper prepared for the RSA Research Network on Effectiveness, Vienna, November 2011.
- LOWI T., *American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory*, World Politics, Vol. 16, n. 4, 1964, pp. 677-715.
- MAJONE G., *Regulatory Federalism in the European Community*, “Environment and Planning Government and Policy” 10, n. 3, 1992, pp. 299-316.
- MANZELLA G. P., *La politica regionale europea nell’allargamento “più largo”*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo n. 4, 2008.

MANZELLA G. P., *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo n. 3, 2009.

MANZELLA G.P, *Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista. Intervista a...*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo n. 4, 2009.

MANZELLA G. P., *Lo stato innovatore 'nella' programmazione europea 2014-2020* (nella recensione del libro di M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, tradotto da F. Galimberti, Bari-Roma, Laterza, 2014), paper, 2014, p. 5 .

MARKS G., HOOHE L., BLANK K., *European Integration and the State*, EUI Working Paper RSC , n. 95/7, 1995.

MASCIA M., *Il Comitato delle regioni nel sistema politico dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1996.

MASTROROCCO N., GARGANESE R., *Le politiche di coesione nel mezzogiorno d'Italia: Un'analisi degli interventi finanziati da fondi strutturali Europei e Nazionali*, Paper, 2016, disponibile al link: [www.editorialexpress.com](http://www.editorialexpress.com)

MENDEZ C., *The turning points of EU cohesion policy*, Report Working Paper, University of Strathclyde, 2009.

MESSINA P., (2006) *La sfida dell'Europeizzazione delle Regioni Italiane*, Sintesi Dialettica per l'identità democratica, n. 162, 2009.

MILIO S., *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo n. 3, 2011.

MORAVCSIK A., *'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach'*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, n. 4, 1993, pp. 473-524.

NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2014, pp. 567-571.

NUGENT N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2008

OLSEN J. P., *The Many Faces of Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*, 40, 5, 2002, pp. 921-952.

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 21 ottobre 2008 (A6-0356/2008).

PEROTTI R., TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali Europei*, luglio 2014, disponibile al link: [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

PETERSON J., *Decision making in the European Union: Towards a Framework for analysis*, Journal of European Public Policy, 1995.

PIATTONI S., *Subnational Governments and Non-Governmental Organizations: A Difficult Coexistence within Multi-Level Governance?*, in Committee of the Regions, The Contributions to the 2008 Ateliers, Brussels, Forward Studies/Cellule de prospective, 2008, pp. 71.

PIATTONI S., *The Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance: Some Reflections*, 2009, disponibile al link: [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

PINHO C., VARUM C., ANTUNES M., *Structural Funds and European regional Growth: Comparison of effects among different programming periods*, European Planning Studies, Vol. 23, n. 7, 2015, pp. 1302-1326.

POLVERARI L., CARABBA M., CLARONI A., *Politica di Coesione 2014-2020: Vecchi vizi o nuove virtù?*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, 2015, pp. 5-10.

PRAUSELLO F., *Cinquant'anni e più di integrazione Economica in Europa*, Franco Angeli, 2007.

PRESSMAN J.L., WILDAVSKY A. B., *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1973.

RANT V., MRAK M., *The 2007-2013 Financial Perspective: Domination of National interests*, Journal of Common Market Studies, Oxford, Vol. 48, n. 2, 2010, pp. 347-372.

REGIONE TOSCANA, *I Patti per lo sviluppo locale. Uno strumento di governance multilivello* in: Quaderni della Programmazione n. 16.

REGIONE TOSCANA, *Punto e a capo sull'autonomia dei giovani*, E-book Giovanisì, 2013.

REGIONE TOSCANA, *Piano di Rafforzamento Amministrativo Regione Toscana*, Versione Finale Dicembre 2014.

REGIONE TOSCANA, Giovanisì Network, *Click istantanea sulle politiche giovanili in Europa*, 2017.

REGOLAMENTO (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, Bruxelles.

REGOLAMENTO (CEE) 214/79 del Consiglio del 6 febbraio 1979 che modifica il Regolamento (CEE) 724/75. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, pp. 1-7.

REGOLAMENTO (CEE) n. 1787/84 del Consiglio del 19 giugno 1984 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, Bruxelles.

REGOLAMENTO (CEE) 2052/88– GUCE L185/9 del 15 luglio – relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia ed al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti; Regolamenti CEE 4253/88, 4524/88, 4255/88, 4256/88 – GUCE L374 del 31 dicembre – recanti disposizioni di applicazione.

REGOLAMENTO (CEE) N. 2081/93 DEL CONSIGLIO del 20 luglio 1993 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, Bruxelles.

REGOLAMENTO (CE) N. 1260/1999 DEL CONSIGLIO del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, Bruxelles.

REGOLAMENTO (CE) N. 1263/1999 DEL CONSIGLIO del 21 giugno 1999 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca, Bruxelles.

REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, Bruxelles.

REGOLAMENTO (UE) N. 1304/2013 del Parlamento europea e del Consiglio del 17 dicembre 2013, relativo al **Fondo sociale europeo** e che abroga il regolamento (CE) n.1081/2006 del Consiglio.

RENDA A., *The Review of the Europe 2020 Strategy: From austerity to prosperity?*, Center for European Policy Studies, n. 322, 2014.

RISSE T., COWLES M. G., CAPORASO J., (2000) *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, in M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (a cura di), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, pp. 1-20.

ROSAMOND B., *Theories of European integration*, Macmillan, Basingstoke, 2000.

RUSCA R., *Il negoziato per la Politica di Coesione 2014-2020 e le prospettive per il futuro. Questioni chiave, battaglie, alleanze, obiettivi e sfide viste da un insider*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Marzo-Giugno 2015.

SAMCEKI P., *Orientation Paper on future of Cohesion Policy*, December 2015, disponibile al link:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf)

SANTOS I., *EU Cohesion Policy: Some fundamental questions*, paper prepared for the International Conference on the “Future of Cohesion Policy and integrated Local Development”, 26-27 March 2009.

SAPIR A., (et al), *Europa, un'agenda per la crescita*. Rapporto Sapir, Bologna, 2003.

SBRESCIA V.M., *I lavori preparatori della riforma europea delle politiche di coesione: una rilettura del Rapporto Barca alla luce dei principi del nuovo ciclo di programmazione*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, 2013.

SCAVO A., *La politica di Coesione dell'Unione Europea: tendenza a una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013*, Jean Monnet Working Papers, n. 60, luglio 2006.

SUTCLIFFE J.B., *The 1999 Reform of the Structural Funds Regulation: multi-level governance or rationalization?*, Journal of European Public Policy, Vol. 7, 2011, pp. 290-310.

TAYLOR P., *The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions* in “Review of International Studies”, 17, n. 2, 1991, pp.109-125.

Trattato di Amsterdam, Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità Europee, 1997.

UNIONE EUROPEA, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Atto Unico Europeo, 17 Febbraio 1986 disponibile al: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

UNIONE EUROPEA, La Riforma della Commissione: un anno dopo, MEMO 01/57, Bruxelles, 28.02.01.

VANDAMME F., *The reform of the EEC structural funds: hopes and limitations*, International Labour Review, Vol. 129, 1990.

VANNAHME F., SCHMIDT A.G., VERHCAMP R., *Lisbon-A Second shot*, Spotlight Europe; n. 02, 2010.

VIESTI G., *Beati gli ultimi*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo 3, Maggio-giugno 2011.

W. Gasparri, *Livelli di amministrazione e principio di adeguatezza nella Regione Toscana*, Le Regioni, Fascicolo 3-4, 2009.

WABE J.S., *La Politica Regionale della Comunità Europea*, Moneta e Credito, Vol. 36, n. 142, 2013.

WALLACE H., YOUNG R., POLLAK A. M., *Policy making in the European Union*, Oxford University Press, 2010.

WERNER P., Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria, Lussemburgo, 8 ottobre 1970, in G.U.C.E. C 136, dell'11 novembre 1970.

WISHLADE F., YILL D., *La misura delle disparità territoriali e la designazione delle aree della politica regionale nell'Unione Europea*, Rivista economica del Mezzogiorno, Fascicolo 1, marzo 2017.

WOLFANG P., *Conditionality, Flexibility, Unanimity: The embedded 2013 Reform for EU Cohesion Policy*, European Structural and Investment Fund Journal, 2013.

WORLD BANK, "Reshaping Economic Geography" World Development Report, Washington, 2009.