

26 LUGLIO 2017

Molteplicità, complementarità e
interoperabilità delle fonti di
finanziamento della politica dei
trasporti nella Macroregione Adriatico
Ionica

di Annarita Iacopino
Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi dell'Aquila



Molteplicità, complementarità e interoperabilità delle fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella Macroregione Adriatico Ionica *

di Annarita Iacopino

Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi dell'Aquila

Sommario: 1. Premessa – 1.1. (Segue): cenni sulla politica europea dei trasporti – 2. La Macroregione Adriatico Ionica – 3. Strumenti finanziari a sostegno della politica dei trasporti e livelli di coordinamento per la gestione delle fonti di finanziamento – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: cenni generali sulla politica di coesione economica sociale e territoriale e sulla programmazione europea.

Il tema oggetto delle riflessioni che seguono rende necessaria una premessa di carattere generale, se pure non esaustiva, sulla politica europea di coesione economica sociale e territoriale e sulla programmazione europea¹.

Nel Rapporto presentato nel 1989 dal Comitato presieduto da Jacques Delors, Presidente della Commissione Europea, si legge: “...l'esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche di riequilibrio, l'impatto complessivo dell'integrazione economica sulle regioni periferiche potrebbe essere negativo. ... L'unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che possono aiutare le regioni povere a ridurre le distanze da quelle più ricche”.

Il Rapporto rappresenta un momento fondamentale poiché la posizione in esso assunta consentirà di riconoscere, a partire dal Trattato di Maastricht, la politica di coesione come una delle politiche prioritarie, tanto è vero che essa figurerà da allora in poi tra gli scopi dell'Unione. Basti a tal proposito rammentare l'art. 3, co. 3, terzo cpv. del Trattato sull'Unione Europea (di seguito TUE) in cui

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un quadro generale sulle istituzioni, gli obiettivi e le politiche dell'Unione Europea v. R. ADAM A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2014; V. GUIZZI G. NAPOLITANO *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*. Napoli, 2015; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2016. Sulle politiche di coesione territoriale confr., da ultimo, P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Vol II, A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana – Studi, Firenze, 2016, 9 e ss.; nello stesso volume. F.F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, 59 ss.



espressamente viene dichiarato che l'Unione *“promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri”*.

E ciò emerge con chiarezza dalla lettura dell'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE), poiché in esso viene sottolineato il ruolo cardine di tale politica per lo sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione che, muovendosi sui binari tracciati dal Rapporto Delors del 1989, può essere raggiunto riducendo *“il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”*.

L'affermazione contenuta nell'art. 174 riguardo la centralità della politica di coesione si traduce, poi, nella sua capacità di incidere sia sulle politiche economiche dei singoli Stati membri (*“Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174”*, art. 175, co. 1, primo cpv.) sia, ed anzi soprattutto, sull'elaborazione e l'attuazione di tutte le politiche dell'Unione Europea, ivi compresa l'attuazione del mercato interno, che deve tener conto anch'essa degli obiettivi di cui all'art. 174.

Proprio per l'ampiezza degli interventi, gli strumenti finanziari a sostegno della politica di coesione economica sociale e territoriale sono, come si vedrà, molteplici e di natura diversa (fondi a finalità strutturale; Banca europea per gli investimenti nonché, dice l'art. 175 TFUE, *“gli altri strumenti finanziari esistenti”*), tanto è vero che, per i fondi a finalità strutturale, è lo stesso Trattato a sottolineare la necessità che una fonte normativa ne disciplini i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione, nonché le disposizioni per garantire l'efficacia e il coordinamento tra i fondi strutturali tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.

La centralità e la molteplicità degli obiettivi e la capacità di incidere su tutte le politiche dell'Unione fanno sì che gli obiettivi dell'UE siano in sostanza gli obiettivi della politica di coesione e che quest'ultima sia parte fondamentale della programmazione strategica dell'Unione Europea. Ed è proprio il principio della programmazione a governare gli strumenti finanziari a sostegno della coesione. Si legge all'art. 2 del Regolamento generale sui fondi (Regolamento 2013/1303): *“«programmazione»: l'iter organizzativo, decisionale e di ripartizione delle risorse finanziarie in più fasi, con il coinvolgimento dei partner conformemente all'articolo 5, finalizzato all'attuazione, su base pluriennale, dell'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri per realizzare gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”*.

E' dunque evidente lo schema logico seguito dal Legislatore europeo (primario e secondario): individuazione degli obiettivi strategici dell'Unione, approvazione dei documenti finanziari, approvazione dei regolamenti che fissano i compiti e gli obiettivi prioritari degli strumenti finanziari con riferimento agli obiettivi strategici prefissati, programmazione su base nazionale e regionale.

Traducendo questo schema nella pratica, è possibile concludere che la programmazione europea 2014-2020 a sostegno della politica di coesione economica sociale e territoriale si fonda sulla strategia di

Europa 2020 e, dunque, concorre al raggiungimento delle tre priorità (crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva²) e dei cinque obiettivi (1. Occupazione, 2. Ricerca e Innovazione, 3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica, 4. Istruzione, 5. Integrazione sociale e Riduzione della povertà³).

1.1. (Segue): cenni sulla politica europea dei trasporti.

La politica europea dei trasporti ha subito nel tempo una profonda evoluzione con riferimento agli obiettivi da perseguire. Se, infatti, in una prima fase gli obiettivi potevano essere definiti di natura meramente economica, a partire dal Trattato di Maastricht è stato evidente un mutamento di rotta e l'inclusione di obiettivi di ordine sociale⁴.

Dopo il 1992, infatti, il trasporto non può più essere considerato solo sotto il profilo economico come attività funzionale alla realizzazione, in generale, del mercato comune o, in particolare, come attività economico-imprenditoriale e, dunque, settore del mercato soggetto alle regole della concorrenza, ma, in ragione della connessione con i fini della politica di coesione e con l'inserimento dell'attuale art. 170 TFUE (ex art. 154 del TCE), diviene anche attività finalizzata al raggiungimento degli obiettivi della coesione sociale⁵.

L'obiettivo della politica dei trasporti è divenuto, infatti, quello di realizzare connessioni migliori, efficienti e sostenibili sul piano ambientale tra tutte le aree dell'Unione, ivi comprese le aree più interne.

² Crescita intelligente: sviluppare una economia basata sulla conoscenza e l'innovazione. 2. Crescita sostenibile: valorizzare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva. 3. Crescita inclusiva: promuovere un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale (Fonte: Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale).

³ I cinque obiettivi: 1. Occupazione: occupazione delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni pari al 75%; 2. Ricerca e Innovazione: investimenti in ricerca e sviluppo pari al 3% del PIL; 3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica: riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990, 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica; 4. Istruzione: riduzione al di sotto del 10% dei tassi di abbandono scolastico precoce, aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria; 5. Integrazione sociale e Riduzione della povertà: almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno (Fonte: Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale).

⁴ Sull'evoluzione della politica europea dei trasporti v. M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in Riv. Dir. Econ. Trasp. e Amb., Vol XI, 2013, 165 ss.; M. MARESCA, *L'evoluzione del Diritto dell'Unione Europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Milano, 2013; C. MONTEBELLO, *Brevi considerazioni sulla rete transeuropea dei trasporti, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in Riv. Dir. Econ. Trasp. e Amb., fasc. 2, 2004, 37 ss.; A. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in Dir. Un. Eur., fasc. 3, 1997, 287 ss.; S. QUADRI, *Il Coordinamento e l'integrazione come driver della politica dei trasporti dell'Unione europea*, in www.federalismi.it, n. 20/2016 (19 ottobre 2016).

⁵ Confr., in tal senso, F. PELLEGRINO, *L'evoluzione della politica delle reti transeuropee di trasporto*, in E. FANARA (a cura di), *I porti dell'area dello stretto di Messina nelle reti transeuropee*, Messina, 2007. In particolare, 126: "se le politiche tradizionali sono state finalizzate all'integrazione europea attraverso l'instaurazione di un mercato interno aperto, eterocorretto (come lo qualifica Predieri), ossia rispettoso dei procedimenti previsti a tutela della concorrenza, l'art. 154 è più strettamente finalizzato alla coesione sociale europea, "in un'Unione che non è solo mercato e sua etero correzione, ma anche eterocompensazione", ossia riequilibrio territoriale e sviluppo sostenibile".

Realizzare, dunque, una “rete” moderna e sostenibile che rappresenti altresì un volano per l’occupazione, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro oltre che nuove opportunità di *business*.

Mutamento di rotta che è evidente dalla lettura del testo dell’art. 170 TFUE (ex art. 154 del TCE): “*Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 26 e 174 e per consentire ai cittadini dell’Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall’instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l’Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia*”.

In quest’ottica deve essere letto il contributo della politica dei trasporti al raggiungimento delle priorità di Europa 2020 in generale e della programmazione 2014-2020 in particolare. Contribuisce, infatti, alla crescita intelligente l’elaborazione di sistemi innovativi e più efficienti di trasporto (che determinino, altresì, un abbattimento dei costi), così come contribuisce alla crescita sostenibile la modernizzazione del settore attraverso soluzioni che garantiscano e tutelino l’ambiente (si pensi all’intermodalità e alla decarbonizzazione, realizzata attraverso la contestuale riduzione del traffico su gomma ed il potenziamento degli altri sistemi di trasporto). Infine, come già rilevato in precedenza, la previsione di connessioni che mettano in contatto tutti i territori dell’Unione, comprese le aree interne⁶, è strumento fondamentale per la crescita inclusiva e, dunque, per la coesione sociale, oltre che occasione di crescita occupazionale.

Il quadro sulla politica europea dei trasporti si completa, infine, con il Regolamento n. 2013/1315, che ha seguito l’adozione del c.d. “pacchetto per le nuove strategie sulle infrastrutture e trasporti”, avvenuta il 9 ottobre 2011 da parte della Commissione europea, con i quali l’Unione ha definito in dettaglio le regole del nuovo sistema di trasporto, che ha quale obiettivo la realizzazione di una rete globale di collegamenti basata sui c.d. corridoi.

2. La Macroregione Adriatico Ionica.

La molteplicità degli strumenti finanziari (che verranno esaminati partitamente nel prosieguo) ha quale diretta conseguenza la necessità di individuare nuovi modelli e strumenti di cooperazione tra Istituzioni, Regioni e tra Paesi al fine di rafforzare le tre dimensioni, economica, sociale e territoriale, della coesione e, dunque, garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati, anche con riferimento alle singole politiche, ivi compresa, ovviamente, quella dei trasporti

⁶ In questa prospettiva la politica dei trasporti diviene strumento per il superamento della marginalizzazione delle aree interne. Sul tema, confr. L. CORAZZA, R. DIPACE, , *Aree interne e servizi. La coesione territoriale come criterio dello sviluppo sostenibile*, in www.nelmerito.com, 25 luglio 2016, nonché, degli stessi Autori, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Soveria Mannelli, 2017.

Anzi, tali modelli (*multilevel governance*⁷, strategie macro-regionali⁸) costituiscono il presupposto indefettibile per assicurare il coordinamento, la sinergia e la complementarietà tra le fonti di finanziamento (europee e nazionali).

Basti, in questa sede, brevemente richiamare la strategia macroregionale, ed in particolare la Macroregione Adriatico-Ionica (EUSAIR)⁹, cui l'Italia partecipa, che presuppone un approccio integrato, un'azione collettiva che mira ad un obiettivo comune integrando diversi attori, diverse politiche e diversi fondi e che ha quale obiettivo proprio quello di coordinare le risorse finanziarie disponibili a beneficio dei territori in essa ricompresi e, dunque, dello sviluppo dell'intera macro-area.

Stante la natura di strumento di coordinamento, così come chiarito dalla Commissione nella relazione sulla *governance* della strategia macroregionale, la macroregione non necessita di nuovi fondi o di nuove istituzioni, dovendo puntare “*su un uso più intelligente delle risorse esistenti*”¹⁰.

Per questa ragione, i c.d. Pilastri della Strategia contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi strategici e tematici di Europa 2020 e si innestano nella programmazione europea, con specifico riferimento al territorio macroregionale. In altri termini, la strategia della Macroregione Adriatico-Ionica è parte integrante della strategia nazionale e con essa deve essere coordinata

E ciò è evidente dalla lettura dell'Accordo di Partenariato che, a tal proposito, espressamente prevede: “*L'Italia partecipa alla Strategia dell'UE per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR), che include le regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e le province autonome di Trento e di Bolzano. La Commissione europea ha pubblicato il 17 giugno 2014 la Comunicazione relativa a EUSAIR e il connesso Piano d'azione. Le sfide individuate sono significative per il territorio italiano, nel quale sono presenti tutte le criticità rilevate dalla Comunicazione: le disparità socio-economiche accentuate; il deficit infrastrutturale, anche per quanto riguarda le connessioni intermodali e i sistemi di gestione del traffico, in particolare quello marittimo e quello che interessa le aree di frontiera; l'ancora scarsa efficienza e diversificazione delle forniture energetiche; le sfide ambientali; le criticità nella gestione dei rischi e pericoli naturali e di*

⁷ Sui modelli di *governance* multilivello nella strategie macroregionali ed in particolare nella strategia macroregionale adriatico ionica, v. M. D'ORSOGNA (a cura di), *EUSAIR Strategy. Multilevel Governance and Territorial Cooperation*, Napoli, 2016, ed in particolare i contributi di L. GIANI e G. SCACCIA.

⁸ Sulle strategie macroregionali v. P. GARGIULO, *Le Macroregioni nel contesto delle politiche dell'Unione Europea: le specificità della strategia macroregionale adriatico ionica (EUSAIR)*, in A. CICCARELLI, T. FORCELLESE (a cura di), *L'Europa del XXI secolo. Il futuro dell'Unione Europea tra convergenze politico-istituzionali e integrazione socio-economica*, Napoli, 2015, 225 ss. Confr., altresì, P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 9 e ss., spec. 14 ss.; nello stesso volume A.L. TARANTINO, *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, 101 ss.

⁹ Sulla Strategia Macroregionale Adriatico-Ionica v. AA. VV., *La Strategia dell'Unione Europea per la regione adriatico-ionica: le fatiche della costruzione di un processo*, studio condotto dal CESPI – Centro Studi di Politica Internazionale e dall'Osservatorio Balcani e Caucaso, Dicembre 2015.

¹⁰ *Relazione sulla governance della strategia macroregionale* [COM (2004)].

origine umana conseguenza del cambiamento climatico; la ancora insufficiente capacità amministrativa e istituzionale. Altrettanto rilevanti le opportunità individuate dalla Comunicazione nel campo dell'economia blu, della connettività, del patrimonio culturale e naturale, della biodiversità e del turismo. Tutti ambiti nei quali l'Accordo di Partenariato interviene, creando le premesse affinché i Programmi 2014-2020 possano efficacemente contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Strategia EUSAIR”¹¹.

Ed è ancora per questa ragione che all'accordo di partenariato è allegata una tavola di correlazione tra le azioni della programmazione 2014-2020 e quelle della Strategia Macroregionale Adriatico-Ionica.

Lo sforzo richiesto ai livelli istituzionali interessati è, dunque, quello di sviluppare strumenti di coordinamento e politiche di cooperazione interistituzionale che garantiscano, appunto, il migliore utilizzo possibile delle risorse. Ed è per questa ragione che la Strategia macroregionale Adriatico-Ionica, a fianco dei Pilastri, per così dire, “verticali” che hanno ad oggetto specifiche politiche, prevede un asse “trasversale” dedicato alla *capacity building*, ovvero al rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, che assume un ruolo centrale per una corretta progettazione ed utilizzazione delle fonti di finanziamento.

3. Strumenti finanziari a sostegno della politica dei trasporti e livelli di coordinamento per la gestione delle fonti di finanziamento.

La molteplicità degli strumenti finanziari a sostegno delle politiche e delle azioni dell'Unione cui si è accennato in precedenza caratterizza, ovviamente, anche la politica europea dei trasporti ed in particolare quella delle reti transeuropee. Strumenti che, nel caso di specie, devono essere coordinati alla luce delle regole rigorose fissate nel Regolamento n. 2013/1315, che garantiscono maggiore facilità nella selezione e predisposizione dei progetti finanziabili.

Tra gli strumenti finanziari occupano un ruolo fondamentale i fondi di natura strutturale ed in particolare il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Si tratta, per quanto riguarda l'Italia, dello strumento che consente, sulla base dell'Obiettivo tematico 7 dell'Accordo di Partenariato, la realizzazione di interventi “*place-based*”, destinati alle regioni meno sviluppate; interventi, dunque, volti a superare il divario di sviluppo che caratterizza queste regioni. La finalità di tali fonti di finanziamento è di natura eminentemente perequativa ed è territorialmente circoscritta alle aree appartenenti alle Regioni meno sviluppate.

Privo del requisito della territorialità è, al contrario, il Meccanismo per collegare l'Europa (CEF – Connecting Europe Facility) – programma europeo “tematico” a gestione diretta – il cui obiettivo, sotto il profilo infrastrutturale, è quello di completare la rete TEN-T, eliminando le “strozzature”

¹¹ Accordo di Partenariato, Sezione 1A, 142.

tutt'ora esistenti e integrando le diverse modalità di trasporto e, sotto il profilo finanziario, è di sviluppare strumenti innovativi per il finanziamento dell'infrastruttura del trasporto, oltre che individuare modi adeguati per l'integrazione dei finanziamenti nazionali e regionali.

Accanto a questi strumenti "tradizionali", il c.d. Piano Juncker 2015 prevede il Fondo europeo degli investimenti strategici (FEIS). L'obiettivo del fondo è quello di "attrarre" gli investimenti privati in settori strategici, di cui fa parte il settore dei trasporti, e di mobilitare finanziamenti privati verso progetti di interesse pubblico. La finalità del fondo è, in questo caso, di "stimolo alla crescita". Al contrario di quanto accade per gli interventi infrastrutturali finanziabili con fondi FESR, il FEIS si connota per la centralità che assume il progetto: viene meno il criterio per così dire "geografico" (non essendoci una distribuzione di "quote" di finanziamento tra le varie aree) e viene valorizzato il progetto in ragione dell'efficienza e dell'efficacia ed a prescindere dal contesto geografico in cui il progetto stesso si colloca. Così, con riferimento alle aree appartenenti alla Macroregione Adriatico-Ionica, potranno essere finanziati anche interventi che coinvolgono Paesi "prossimi", quali quelli appartenenti alla regione dei Balcani occidentali.

I diversi criteri di operatività e, non ultimo, il diverso profilo di rischio fanno sì che le fonti di finanziamento sopra brevemente richiamate possano essere considerate complementari e possano integrarsi tra loro¹².

Ma proprio tale aspetto, considerato unitamente alla molteplicità delle fonti di finanziamento, intercetta un ulteriore profilo di indagine che riguarda l'individuazione non solo, come si è detto, di nuovi strumenti, quali la strategia macroregionale, per l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse, ma anche di forme di coordinamento¹³, nonché delle modalità di attuazione del coordinamento, al fine di evitare, da

¹² Si veda, a tal proposito, il documento redatto dalla Commissione Europea (marzo 2016) FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI (SIE) E FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI STRATEGICI (FEIS) GARANTIRE IL COORDINAMENTO, LE SINERGIE E LA COMPLEMENTARITÀ, che così chiarisce i vantaggi della complementarietà tra fondi: "I fondi SIE e il FEIS possono sostenere l'impegno collettivo e coordinato volto a contrastare il calo degli investimenti in Europa in generale o in una determinata regione.

I fondi SIE e il FEIS possono mobilitare maggiori investimenti integrandosi a vicenda e mobilitando il più possibile i finanziamenti privati. Questi fondi sono stati progettati in modo diverso, ma sono complementari in termini di ratio, concezione e quadro legislativo. Pur nella loro diversità si rafforzano a vicenda.

La complementarità si può concretizzare in molti modi, in funzione dell'investimento. L'uso complementare dei fondi SIE e del FEIS può essere particolarmente interessante in determinati paesi o settori in cui i fondi SIE offrono ampie opportunità e in cui il FEIS da solo non è stato ancora pienamente mobilitato.

Qualsiasi progetto che sia sostenibile sotto il profilo economico e tecnico, potenzialmente in grado di favorire la crescita e l'occupazione nell'UE e coerente con le politiche comunitarie può beneficiare di un finanziamento sia del FEIS sia dei fondi SIE.

Le autorità regionali saranno in grado di raggiungere ulteriori risultati attraverso i coinvestimenti del FEIS (contributo del FEIS e di qualsiasi altro coinvestitore interessato dal FEIS). Gli stanziamenti regionali non solo salvaguardano gli investimenti del FEIS, ma danno anche a ogni regione (conformemente al suo programma regionale) la possibilità di attrarre a sé gli investimenti del FEIS".

¹³ Sul coordinamento amministrativo sia consentito richiamare, *ex multis*, V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica*, Milano, 1957; ID., *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, vol X, Milano, 1962, 630 ss.; G. BERTI, *Il*

una parte, come accaduto nel passato, la duplicazione degli obiettivi e degli interventi finanziabili, e, dall'altra parte, l'impossibilità di finanziare interventi strategici o innovativi perché non "conformi", non in linea con gli obiettivi di quel determinato fondo o programma.

In particolare, la necessità del coordinamento discende dalla pluralità dei livelli di governo (*governance* nazionale) coinvolti nella programmazione strategica e a livello operativo, stante l'intreccio di competenze¹⁴. Basti a tal proposito richiamare l'ordinamento italiano in cui possono essere individuati tre livelli istituzionali (nazionale, regionale e locale) che, in virtù delle prerogative di cui sono titolari, costituzionalmente garantite, intervengono a diverso titolo sul piano programmatico e operativo¹⁵.

L'esame dei documenti, europei e nazionali, porta ad individuare tre livelli di coordinamento.

In primo luogo, non vi è alcun dubbio sulla necessità di un coordinamento a livello di programmazione, che coinvolge la *governance* di ciascun fondo e programma, assicurato, nell'ordinamento italiano, dal Documento di Programmazione Pluriennale.

Il secondo livello di coordinamento attiene al profilo operativo. Per ciò che attiene ai trasporti, tale coordinamento è garantito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), come emerge chiaramente dalla lettura del PON Infrastrutture e Reti (2014-2020), in considerazione della circostanza che all'interno della stessa Direzione Generale del MIT sono incardinati l'Autorità di gestione del Programma Operativo Nazionale, l'Ufficio focal-point per il Connecting Europe Facility (CEF), nonché la divisione incaricata dei Programmi di Cooperazione territoriale che, peraltro, ha competenza sulla Macroregione Adriatico-Ionica. Si legge nel PON: "*La Direzione responsabile della gestione del CEF, prima di procedere a candidare ufficialmente un progetto, si coordinerà internamente con l'Autorità di Gestione del PON, coinvolgendo anche i responsabili dell'individuazione delle priorità strategiche nazionali, in un momento di concreta*

coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione, in G. AMATO, G. MARONGIU, (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 31 ss.; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.

¹⁴ Sui modelli organizzativi sperimentati nell'ordinamento italiano, confr. M. MONTEDURO, *Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale*, in P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 131 ss.

¹⁵ Per un'analisi della *governance* multilivello nella gestione dei fondi strutturali v. E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in Ist. del Federal., fasc. 3/2014, 539 ss. Rileva l'Autrice che "*Le diverse sfaccettature dell'architettura di governance della politica di coesione rappresentano, dunque, un quadro parecchio complesso, i cui elementi costitutivi sono in continua evoluzione e la cui comprensione richiede un'analisi molto più articolata rispetto al quadro analitico proposto poco più di un decennio fa, secondo cui bastava distinguere tra le seguenti tre fasi: a) la definizione del pacchetto finanziario, b) la creazione di istituzioni preposte alla programmazione dei FS all'interno degli Stati, c) la formulazione dei programmi operativi. Come illustrato sopra, all'interno di ciascuna di queste fasi, si intrecciano svariati ulteriori passaggi, rispetto ai quali il peso dei diversi soggetti istituzionali può essere variabile. La gestione dei FS passa, dunque, attraverso un meccanismo molto complesso di ruoli e funzioni interdipendenti, che coinvolgono i diversi livelli di governo. In questa prospettiva, sembra che il decentramento non sia l'unica condizione per garantire una gestione efficace ed efficiente dei finanziamenti ma, piuttosto, come quest'ultima richieda un certo equilibrio nel rapporto centro-periferia. Tale equilibrio viene stabilito da ogni Stato, mentre il quadro normativo comunitario relativo al metodo concertativo e al principio di partenariato non produce modelli di interazione interistituzionale omogenei?*", 538.

condivisione, al fine di garantire l'appropriata individuazione delle fonti di finanziamento, tra FESR e CEF, per ciascun intervento candidato”.

Il medesimo documento programmatico, alla Sezione 8, individua poi in via generale, le modalità di attuazione del coordinamento tra i fondi, il FEASR, il FEAMP e gli altri strumenti di finanziamento, europei e nazionali, e con la BEI. Prevede, infatti, il Programma che “La sinergia garantita dall'univocità della Direzione competente garantirà un flusso costante di informazioni ed una regia unica.

Più in generale, la garanzia di coordinamento tra i fondi e di coerenza con la strategia macroregionale EUSAIR è data a monte dall'esistenza del Comitato per la politica regionale unitaria”, che, per l'intero periodo di programmazione, svolge il ruolo di garanzia di approccio unitario per tutti i programmi dei fondi ESI 2014-2020.

Inoltre, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, prevista dall'art 10 della legge 125 del 30 ottobre 2013, avrà tra le sue competenze il monitoraggio sistematico degli interventi, l'accompagnamento e supporto delle amministrazioni centrali e regionali titolari degli interventi finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo sviluppo e coesione”¹⁶.

La lettura delle prescrizioni contenute nel PON Infrastrutture e Reti evoca il terzo livello di coordinamento, che è quello degli interventi finanziabili, necessario in ragione della più volte rimarcata molteplicità delle fonti di finanziamento di cui è destinatario il settore dei trasporti e che, stante quanto si desume dal Programma Operativo, è garantito anch'esso dal MIT.

4. Considerazioni conclusive.

Le riflessioni che precedono danno conto di riforme, regolamentari e strutturali, che, in astratto, forniscono tutti gli strumenti per rimuovere gli ostacoli e le strozzature e per massimizzare l'utilizzo

¹⁶ Sul ruolo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale v. A. LA SPINA, *Agenzie di sviluppo e politica industriale: le prospettive dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale*, in Riv. Giur. Mezzogiorno, fasc. 3-4/2015, 677 ss. Confr., altresì, E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea ...*, cit., che, con riferimento alla costituzione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, rileva: “Gli studiosi si sono espressi in gran parte favorevolmente all'Agenzia, seppur con qualche riserva o osservazione critica riconducibili soprattutto all'esperienza di fallimento della Cassa per il Mezzogiorno, auspicando un ruolo forte della nuova Agenzia nel riordino delle politiche economiche a favore dello sviluppo. Tra i rappresentanti regionali, invece, si è diffusa la preoccupazione, invece, che l'Agenzia potesse sostituire sempre di più le Autorità di Gestione (ADG) regionali con un soggetto nazionale, nonostante fosse stata assicurata un'adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali nel Comitato direttivo. Questo in ragione del fatto che la neo-istituita Agenzia, fortemente legata alla Presidenza dei ministri, dovrebbe svolgere attività di indirizzo relative all'impiego dei FS e del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSc), supportando il Presidente o il Ministro delegato nei rapporti con le istituzioni dell'Ue relativi alla fase di definizione delle politiche di sviluppo regionale e di verifica della loro realizzazione, predisponendo, ove necessario, proposte di riprogrammazione. L'Agenzia vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni, sull'attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i Fs e può assumere le funzioni dirette di ADG di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale. Sono state accolte positivamente, invece, le funzioni tecniche assegnate all'Agenzia, che comprendono: la promozione e il coordinamento dei programmi e degli interventi finanziati dai FS nonché le attività di monitoraggio sistematico e di valutazione; la raccolta e l'elaborazione, in collaborazione con le amministrazioni statali e regionali competenti, di dati e informazioni sull'attuazione dei Po e in materia di sviluppo regionale; le azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi nazionali o europei con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale”, 568-569.



delle risorse finanziarie. Ciò che, dunque, in questo momento appare fondamentale per garantire il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione in generale e di quella dei trasporti in particolare è un'azione di *capacity building* che consenta ai soggetti pubblici coinvolti di svolgere, sulla base delle rispettive competenze, una funzione di indirizzo per l'allocazione “*strategica*” delle risorse, ma anche (e soprattutto) l'individuazione di procedure e buone prassi efficaci ed efficienti che eliminino i colli di bottiglia e che presuppongono necessariamente una certa centralizzazione, quantomeno a livello di programmazione, con l'esercizio di poteri di coordinamento e di direzione.