

# Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione\*

di Gian Paolo Manzella

## 1. Una politica 'in cambiamento'

La politica di coesione europea affronta, nei prossimi anni, un ennesimo punto di svolta. E se si tratta di un momento fisiologico in una politica cadenzata - più di ogni altra, potrebbe dirsi - da cicli di programmazione, sono diversi i motivi che attribuiscono una ben precisa fisionomia alla discussione che si è avviata all'inizio del 2009.

Il primo è che essa interseca una riflessione sul futuro del bilancio europeo che si preannuncia "radicale" e, come tale, destinata a riverberarsi sugli assetti di un intervento che impegna una quota rilevante delle risorse dell'Unione<sup>1</sup>. Il confronto che si è appena avviato pone in questione i tradizionali criteri di allocazione della spesa pubblica europea e vede, tra le principali voci su cui si affacciano proposte di riforma, oltre a quella agricola, quella della coesione<sup>2</sup>. Per quest'ultima sembra destinato a riprendere vigore il dibattito relativo alla sua 'ampiezza': sia in termini finanziari, sia in termini di dimensione geografica. Diverse delegazioni propongono, infatti, un'azione comunitaria limitata esclusivamente agli Stati membri meno sviluppati dell'Unione, favorendo un'impostazione che attribuirebbe al livello nazionale la responsabilità ad intervenire sulle aree in ritardo localizzate in quelli con più elevato reddito pro-capite<sup>3</sup>.

Quello del bilancio è, tuttavia, solo il primo punto dal quale osservare la vicenda dell'intervento di coesione. Si affianca ad esso quello rappresentato dalla riflessione avviata nell'ambito della revisione del processo di Lisbona. Il documento della Commissione *Europa 2020* introduce in questo senso implicazioni ben precise per l'intervento regionale, indicando la necessità di una politica di coesione maggiormente integrata con le restanti politiche economiche europee ed un utilizzo dei fondi strutturali direttamente legato agli obiettivi strategici dell'Unione<sup>4</sup>. In quella sede si specifica come "la coesione economica, sociale e territoriale rimarrà al centro della strategia

---

\* Il presente scritto è destinato alla pubblicazione sul numero 1/2010 della *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*. Un ringraziamento a Fabrizio Barca, Monica Brezzi, Laura Polverari e Flavia Terribile per i commenti ricevuti ad una prima versione dello scritto. La responsabilità ultima, persino superfluo dirlo, è esclusivamente dell'autore.

<sup>1</sup> In questo senso il presidente della Commissione Barroso in occasione della presentazione degli *Orientamenti politici per la prossima Commissione*, consultabili sul sito [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/press\\_20090903\\_IT.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_IT.pdf), a p. 40.

<sup>2</sup> Si v., sul punto, la bozza di comunicazione della Commissione sul tema circolata nel mese di ottobre 2009 - e non ancora ufficialmente pubblicata - sulla quale si vedano i commenti di L. Polverari, in *Riv. giur. Mezz.*, 2009, p. 1434.

<sup>3</sup> Deve essere sottolineato, come le intenzioni della Commissione siano quelle di pervenire ad un cambiamento dell'impostazione del bilancio comunitario in modo da riflettere con maggior precisione il rapporto con le politiche dell'Unione, permettere un meccanismo di contribuzione di maggiore trasparenza, inserire forme di flessibilità per rispondere a cambiamenti nello scenario economico. Una ricostruzione del dibattito sulla riforma del bilancio può essere rinvenuta nel rapporto del consorzio EORPA (*European Regional Policy Research Consortium*) dell'*European Policies Research Centre* dell'Università di Strathclyde di Glasgow dal titolo *Challenges, Consultations and Concepts: preparing for the Cohesion Policy Debate*, Ottobre 2009.

<sup>4</sup> Si v., la comunicazione della Commissione, *Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles 3 marzo 2010, COM (2010) 2020. Così, ad esempio, si auspica un ruolo "pro-innovazione" dei fondi strutturali (p. 12); un loro intervento per la realizzazione della Iniziativa faro, "Un'agenda europea del digitale" e, a livello nazionale, verso i settori non totalmente coperti da investimenti privati (p. 14); una loro mobilitazione nell'ambito dell'iniziativa "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" ed in particolare nel potenziamento delle reti europee nel settore dell'energia, con l'obiettivo di creare una super-rete europea (p.15) e nelle materie dell'efficienza energetica e nell'uso efficiente delle risorse (p. 16). Oltre a questo vi è l'indicazione di fondo secondo cui: "Per realizzare gli obiettivi della strategia occorre mobilitare tutte le politiche, gli strumenti, gli atti legislativi e gli strumenti finanziari dell'UE. La Commissione intende potenziare le politiche e gli strumenti principali, come il mercato unico, il bilancio e l'agenda economica esterna dell'UE, per concentrarsi sulla realizzazione di Europa 2020" (p. 20).

*Europa 2020* per garantire che tutte le energie e tutte le capacità vengano mobilitate e orientate verso la realizzazione delle priorità della strategia” aggiungendo che “la politica di coesione e i fondi strutturali, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni”<sup>5</sup>.

Si sovrappone a questi angoli di osservazione quello che guarda al sistema organizzativo della politica, a quel disegno *multilevel* che ne costituisce tratto caratterizzante. Si registra sul tema un dibattito più articolato rispetto a quelli che si sono svolti in occasione dei precedenti periodi di programmazione. Un dato essenzialmente legato alla maggiore attenzione prestata all’attività di valutazione dell’azione amministrativa e, quindi, all’individuazione di criticità ed aree in cui sono necessari interventi volti a disegnare un assetto sussidiario efficiente.

Considerata la gravità del contesto, è inutile sottolineare, poi, il rilievo che la crisi finanziaria è destinata ad avere sulla politica di coesione. Già nel corso dell’ultimo anno quest’ultima ha visto l’adozione di misure di semplificazione e di accelerazione di spesa per favorire gli Stati membri ed il processo di rilancio. Ed alla luce dell’acuirsi delle difficoltà della *governance* economica dell’Unione e dell’approfondirsi delle proposte concernenti la tutela della stabilità dell’area Euro, sono anticipabili ulteriori sviluppi, diretti a funzionalizzare l’intervento regionale alle esigenze della politica economica europea.

E’ quindi il combinarsi di diversi elementi che, coincidendo con i tempi ‘fisiologici’ dei periodi di programmazione, conduce ad una complessiva riflessione sull’azione dell’Unione a sostegno della coesione: una riflessione che si sofferma sia su aspetti finalistici - e, cioè, sugli obiettivi dell’intervento - sia sulle sue modalità di attuazione, - e, cioè, sui meccanismi di *delivery* dei fondi.

### 1.1 Le nuove richieste alla politica

Per quel che concerne il primo aspetto - quello delle finalità - le questioni attengono essenzialmente alla delimitazione di un intervento che ha visto un ampliamento dei propri ambiti nel corso dei più recenti periodi di programmazione.

Le trasformazioni dell’economia e della società europea - unite alle dinamiche ‘naturalmente’ espansive della politica - hanno condotto ad un “ampliamento” delle sue missioni, che travalicano, oramai, quelle direttamente connesse con il *catching up* delle aree meno sviluppate<sup>6</sup>.

Con un’evoluzione non immune da implicazioni problematiche, la politica di coesione ha assunto su di sé compiti che hanno finito con il configurarla come *catch-all*<sup>7</sup>. Si richiede alle risorse dei fondi strutturali di rispondere all’aumento delle disparità presenti nell’economia europea. Quelle, in primo luogo, legate ai divari – economici e non - introdotti dal processo di allargamento. Ma, oltre a queste, anche quelle di ambito territoriale: sia quelle relative alla distribuzione

---

<sup>5</sup> Si v. la comunicazione da ultimo citata al punto 3.2 (*Investire nella crescita: politica di coesione, mobilitare il bilancio dell’UE e i finanziamenti privati*),

<sup>6</sup> In questo senso le notazioni di Ian Begg, contenute nel lavoro *Cohesion or confusion: a policy searching for objectives*: “As the Lisbon strategy has progressively become the core of EU policy, especially under the Barroso Commission, the political commitment to cohesion as a deepening of integration has been less evident. Instead there has been what might be called a *broadening* (...) of the policy in which cohesion is expected to contribute to a variety of policy objectives” (il corsivo è dell’autore). Deve essere sottolineato, sul punto, come si tratti di un’evoluzione che interessa l’insieme dei paesi dell’area OCSE, in cui si registra un indirizzo verso una politica regionale più ampia, che colga i profili di crescita di tutte le regioni piuttosto che concentrarsi esclusivamente su aspetti legati alla riduzione dei divari: una rassegna di tali indirizzi è contenuta in *Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth*, Parigi, OECD, 2009.

<sup>7</sup> Sul punto, D. Tarschys, *Reinventing cohesion: the future of European structural policy*, Rapporto preparato per il SIEPS (Swedish Institute for European Policy Studies), 2003. Si v., in particolare, cap. 6, in cui si fa riferimento alla “*goal congestion*” della politica regionale e si aggiunge che: “*the political masters of the European Union have squeezed so many tasks into Structural Policy that we have reason to be concerned about its own coherence and cohesion*”, p. 82).

geografica delle attività, sia quelle connesse ai problemi di inclusione. In buona sostanza – come evidenziato dalla flessibilità con cui si è fatto ricorso alle sue leve finanziarie nel corso della recente fase di crisi economica – l'intervento si va progressivamente caratterizzando come uno strumento *bon a tout faire*, adattabile ad una molteplicità di richieste politiche<sup>8</sup>.

I profili di competitività hanno, d'altra parte, guadagnato un'importanza che rende oramai difficile determinare se la politica si caratterizzi per l'attenzione ad aspetti allocativi ovvero a quelli - più tradizionalmente riconducibili alla nozione di coesione - di natura distributiva. L'incorporazione degli obiettivi di Lisbona è, sul punto, il passaggio di maggiore visibilità di questa trasformazione, ma, più in generale, è la complessiva 'retorica' dell'intervento regionale ad essersi progressivamente caratterizzata in termini pro-competitivi.

A questo alternarsi di prevalenza tra un'impostazione competitiva e un'impostazione distributiva – che, a partire dalla seconda metà degli anni settanta, può dirsi, costituisce un *pattern* ricorrente nella storia della politica – si aggiunge il fatto nuovo rappresentato dalle implicazioni sul territorio europeo dei processi che interessano l'economia mondiale. Le dinamiche impresse dall'ampliamento dei mercati e dall'accentuarsi delle pressioni concorrenziali; l'emergenza legata alla questione ambientale; i riflessi della crisi finanziaria sul piano economico e sociale; le conseguenze sulla società europea derivanti dai cambiamenti demografici attesi nei prossimi anni e dall'aumentare dei processi migratori: sono tutti elementi destinati ad influenzare modalità e forme dell'intervento<sup>9</sup>.

Il processo di globalizzazione – aumentando i rischi, siano essi reali o percepiti, sull'economia e la società europea - e la conseguente domanda di protezione e sostegno, hanno l'effetto di esacerbare le problematiche di un intervento che già vede la presenza di un elevato numero di *stakeholders*. E' significativa riprova della profondità di questa tendenza il fatto che le rilevazioni sull'opinione pubblica europea indichino la richiesta di un intervento strutturale ampio dal punto di vista finanziario e focalizzato precisamente attorno a questi profili<sup>10</sup>. Un segnale che se deve considerarsi positivo – perché mostra, a tacer d'altro, una politica 'legittimata' e percepita come 'vicina' e capace di incidere sulla realtà economica e sociale – introduce, peraltro, problematiche di ordine definitorio. Si tratta di individuare con nettezza gli ambiti tematici e geografici sui quali intervenire; di concentrare le risorse verso tali finalità; di evitare sovrapposizioni con altre azioni europee; di fornire, in ultima analisi, un'identità ad una politica che rischia, altrimenti, 'opacità' quanto ai suoi obiettivi, con inevitabili conseguenze sia sul piano attuativo, sia su quello della sua legittimazione democratica.

### 1.2 Le critiche al funzionamento del sistema.

Se, dunque, la definizione dell'ambito dell'intervento costituisce il primo aspetto che caratterizza la discussione in corso, si affiancano ad esso quelli più direttamente legati ai meccanismi di funzionamento del sistema della coesione.

In primo luogo, dal punto di vista dell'indirizzo delle risorse comunitarie. E' indubbio, infatti, che la Commissione - sia per la sua attuale debolezza sul piano politico-amministrativo, sia per l'inadeguatezza del sistema degli incentivi a garantire l'effettività del comportamento dei diversi attori - non sia considerata in grado di esercitare quell'azione di orientamento del livello

---

<sup>8</sup> Sul punto, per una disamina delle misure di intervento proposte per semplificare l'utilizzo dei fondi strutturali e migliorare la liquidità nel corso del periodo più recente, può consultarsi il dossier della DG Regio, *Politica di coesione: risposta alla crisi economica*, pubblicato nel marzo del 2009. Nel luglio 2009 la Commissione ha poi presentato ulteriori proposte di modifica volte a semplificare i requisiti ed accelerare le procedure di spesa, si v. documento COM (2009) 384 def., del 22 luglio 2009.

<sup>9</sup> Sul punto, la pubblicazione della Commissione *Regioni 2020*, del Dicembre 2008.

<sup>10</sup> Si v., il sondaggio Gallup, *Citizens perception of EU regional policy, analytical report*, Flash Eurobarometer n. 234 – EU Regional Policy. Parla di 'opacità' delle finalità, ponendo in rilievo le problematiche di tale carattere, F. Barca, *Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione ad una svolta* (nota presso l'autore).

nazionale che è prerequisito del sistema. Mentre, come detto, le missioni si accrescono in risposta alle pressioni congiunturali, la condizionalità esercitata dal livello comunitario si indebolisce<sup>11</sup>.

Accanto a questo primo aspetto problematico si fa valere l'assenza di una adeguata focalizzazione sulla complessiva *performance* del sistema. L'attenzione prestata ai profili di misurabilità dei risultati dell'azione amministrativa non è ritenuta sufficiente, mentre il raccordo tra obiettivi e risultati non è dotato di strumenti adeguati ad assicurarne l'effettività in termini di modifica dei comportamenti amministrativi sub-ottimali<sup>12</sup>.

Oltre agli aspetti posti in rilievo sono considerate problematiche anche alcune caratteristiche di natura 'culturale' che connotano il sistema. Gli attuali assetti – sui quali incide in maniera determinante l'allocazione di responsabilità finanziaria tra Commissione e Stati membri - sono concentrati sull'imposizione di controlli e sulla definizione di forme di verifica della correttezza formale dei comportamenti amministrativi piuttosto che sul raggiungimento di risultati obiettivi<sup>13</sup>. E' da qui che discende un sistema essenzialmente attento a considerazioni di regolarità contabili ed a problematiche attinenti alla velocità della spesa (elemento cruciale per evitare la perdita di risorse in base alla c.d. regola del "n+2").

Il primo aspetto ha inevitabili ricadute in termini di articolazione procedurale, con sovrapposizioni delle funzioni di controllo tra i diversi livelli amministrativi e limitazioni sul piano dei risultati ottenuti<sup>14</sup>. Come pone annualmente in rilievo la Corte dei Conti, la percentuale di irregolarità che caratterizza l'intervento regionale, permane, infatti, superiore a quella registrata nella media delle politiche pubbliche europee<sup>15</sup>.

Il secondo conduce, invece, all'elaborazione di meccanismi di accelerazione di spesa attraverso l'utilizzo di progetti già esistenti che, se assicurano la mancata perdita delle risorse a disposizione del livello nazionale, spesso non costituiscono, invece, la forma più efficace di investire i fondi a disposizione: sia perché possono attribuire priorità a questioni di assorbimento finanziario rispetto a quelle di qualità progettuale, sia perché possono disincentivare lo svilupparsi di processi di innovazione nelle attività delle amministrazioni di spesa<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Sul punto, le notazioni di Fabrizio Barca, *Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista*, intervista pubblicata in *Riv.giur. Mezz.*, n. 4/2009, p. 1125 e ss.

<sup>12</sup> Si vedano ancora le notazioni di Fabrizio Barca, contenute nell'intervista da ultimo citata, in *Riv.giur. Mezz.*, n. 4/2009, p. 1125 e ss.

<sup>13</sup> Su questo specifico aspetto, si confrontino le problematiche segnalate da Nicola de Michelis, *Riformare la politica regionale europea: spazi e prospettive*, intervista pubblicata in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4/2009, p. 1143.

<sup>14</sup> Sul punto, è utile richiamare il rapporto redatto dall'OIR (*Osterreichisches Institut für Rampling*) per la DG Regio, *A study on the efficiency of the implementation methods for Structural Funds*, Vienna, 2003.

<sup>15</sup> Possono consultarsi, in maniera continuativa, le relazioni della Corte dei Conti europea degli anni più recenti. A testimonianza dell'attenzione prestata dalla Commissione ai rilievi della Corte si rinvia alle comunicazioni con cui è stato definito il Piano d'azione diretto ad adeguare il sistema alle richieste dell'organo contabile – documento COM (2008), 97 – e le relazioni sull'attuazione di tale Piano – COM (2009) 42 e (2009) 1463. Il dato della maggiore percentuale di errore - che pure trova delle spiegazioni, per molti versi convincenti - mina la credibilità della politica e ne indebolisce lo status. Le spiegazioni attengono a tre profili. Il primo è l'adozione di tecniche di controllo da parte della Corte dei Conti incompatibili con le dinamiche della politica. Il secondo è la fisiologica difficoltà attuativa di una politica caratterizzata da una gestione condivisa. Il terzo è rappresentato dal fatto che la politica di coesione costituisce, per la sua ampiezza, un intervento all'interno del quale finiscono errori ed irregolarità originate da inadempienze relative ad altre normative (tipicamente quella in materia di appalti pubblici). Il punto è ampiamente trattato nel "Rapporto Barca", p. 184.

<sup>16</sup> Le dinamiche dell'esperienza italiana, caratterizzata dai c.d., "progetti sponda", è ripercorsa in A. Rainoldi, *Dal 1989 al 2009, vent'anni di intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo*, pubblicato sul presente numero della *Rivista*; si v. anche il documento del Parlamento europeo, *I Fondi strutturali in Italia meridionale*, del 15 maggio 2008. Le implicazioni sulle scelte delle amministrazioni di spesa derivanti dalla regola del disimpegno automatico sono poste in rilievo nel *Preliminary Report to the European Commission*, preparato dall'European Policies Research Centre dell'Università di Strathclyde, nell'ambito dell'esercizio di valutazione relativo ai programmi del periodo 2000-2006: si v., in particolare, p. 81: "The n+2 rule, in particular, is said to have prioritised financial absorption over project quality and inhibited innovation". In senso analogo, S. Davies, F. Gross, L. Polverari, *The financial management: control and audit of EU Cohesion Policy*:

### 1.3 Le implicazioni sul funzionamento del sistema.

Una capacità di indirizzo debole e difficoltà sul piano attuativo portano a due risultati, entrambi negativi.

Vi è, innanzitutto, una limitata visibilità della politica in termini di obiettivi perseguiti e, conseguentemente, di risultati raggiunti. In assenza di una chiara linea di indirizzo e di un'effettiva misurabilità dei suoi effetti, l'intervento comunitario non è in condizione di dimostrare la propria *performance* per concreti miglioramenti ottenuti in termini di servizi e infrastrutture. Né, d'altra parte, tale riscontro 'legittimante' può rinvenirsi sul piano del più generale incremento della crescita economica dei territori in ritardo di sviluppo. Come ampiamente riscontrato dagli osservatori economici non è possibile pervenire a conclusioni definitive sul punto a causa della presenza di un numero di variabili che rendono difficile la ricostruzione di un legame diretto tra investimenti effettuati e loro effetti<sup>17</sup>.

Vi è, poi, una intrinseca 'mobilità' del sistema<sup>18</sup>. Le già rilevate complessità procedurali indotte dalla logica contabile che ne caratterizza il funzionamento portano, infatti, ad un continuo riequilibrio dei rapporti tra livello comunitario e nazionale. Nel suo concreto dispiegarsi, il dialogo che intercorre tra Commissione e Stati membri si impernia, cioè, sulla richiesta di ampliamento dei margini di discrezionalità a disposizione di questi ultimi. Una dinamica che caratterizza i negoziati periodici, in cui si è assistito ad un andamento ciclico con momenti di maggior influenza della Commissione ed altri, invece, caratterizzati dalla 'nazionalizzazione' del sistema. E che si ritrova nell'interpretazione delle norme durante il periodo negoziale. Le continue richieste di semplificazione (che si traducono, sul piano propriamente normativo, in disposizioni di deroga che ampliano la sfera di autonomia delle scelte di spesa delle amministrazioni di livello nazionale e limitano i margini di controllo attribuito alla Commissione) sono, in questo senso, la spia più significativa del confronto tra i diversi livelli di governo del sistema<sup>19</sup>.

### 1.4 La discussione

Queste sintetiche notazioni spiegano la crucialità delle questioni che sottendono la negoziazione che si svilupperà nel corso dei prossimi mesi relativa al periodo di programmazione che avrà il suo avvio nel 2014.

Da un lato vi sono quelle legate al "cosa deve fare" la politica di coesione: quale bilanciamento deve trovare tra profili di efficienza economica e distributivi? Su quali temi essa deve concentrarsi alla luce della situazione dell'economia europea e delle implicazioni che su di essa avrà il processo di globalizzazione? In che modo la politica può e deve rispondere alle nuove domande che provengono dalla cittadinanza?

Vi sono, d'altro canto, le problematiche più direttamente riferibili alle modalità del suo operare, all'impostazione del rapporto di natura contrattuale che intercorre tra il livello nazionale e quello comunitario. E, quindi: attraverso quali modalità gli Stati membri e la Commissione debbono definire i loro rapporti? Come è possibile giungere a definire un punto di equilibrio tra le esigenze 'condizionali' dell'intervento - il suo dover necessariamente legare l'erogazione di risorse a determinati comportamenti o risultati - e la sfera di autonomia riconosciuta alle amministrazioni incaricate della sua attuazione? In che modo possono assicurarsi risultati visibili alla politica? E, al

---

*contrasting views on challenges, idiosyncrasies and the way ahead*, IQ-Net thematic paper, EPRC, University of Strathclyde, Glasgow, 2008.

<sup>17</sup> La valutazione riportata nel testo è ampiamente condivisa dagli osservatori della politica regionale. Sul punto, per tutti, il già citato Rapporto Barca, "*Beyond specific suggestions, the(se) studies do not offer, (though) a conclusive general answer on the effectiveness of cohesion policy. The use of similar data has produced positive, statistically insignificant and negative effects of cohesion policy*", p. 86.

<sup>18</sup> Sul punto, i risultati della valutazione *ex post* della politica di coesione (obiettivi 1 e 2) pubblicati, il 30 ottobre 2009, dalla DG Regio. La documentazione è rinvenibile sul sito internet istituzionale della DG Regio.

<sup>19</sup> Sul punto, si vedano, ad esempio, le misure di semplificazione proposte in risposta alla crisi economica (si v. la nota 8).

fine di assicurare questi risultati, secondo quali linee Commissione e Stati membri debbono modificare i loro assetti organizzativi e le loro modalità di interazione?

Costituisce in qualche misura implicita conferma dell'importanza delle questioni che si sono ricordate - e delle diverse posizioni che su di esse vanno emergendo - l'attivismo della Commissione sul punto.

In primo luogo vi è stata l'adozione del già ricordato documento "Regioni 2020". In esso l'amministrazione comunitaria ha individuato i principali problemi che affronteranno le regioni europee nel corso del prossimo decennio - quelli, già richiamati, della globalizzazione, dei cambiamenti demografici e di quelli climatici, delle problematiche energetiche - ed ha fornito una preliminare indicazione delle tematiche che la politica dovrà conseguentemente affrontare<sup>20</sup>.

A questo primo documento, ed in vista dell'elaborazione di una proposta finanziaria e normativa, si è affiancata la redazione di un rapporto indipendente incaricato di analizzare lo stato della politica e le sue problematiche e di individuare possibili linee di riforma<sup>21</sup>. Il c.d. 'Rapporto Barca' - dal nome del suo redattore, l'economista italiano Fabrizio Barca - si configura così, come il momento di avvio di un confronto tra la Commissione e gli Stati membri che si snoderà in un primo momento ufficiale in occasione della quinta Relazione sulla coesione prevista nell'autunno del 2010, per arrivare, poi, alle proposte di regolamento attese per l'inizio del 2011.

Vi è stato, successivamente, il *paper* di orientamento curato dal commissario alla politica regionale Pawel Samecki, che ha fatto il punto relativamente al contesto attraversato dalla politica di coesione ed indicato alcune linee di riforma per migliorarne legittimazione ed effettività<sup>22</sup>.

La posizione che emerge da tale riflessione - ed in particolare dal rapporto Barca, che già si configura come il documento *leader* del processo di riforma - è quella che, sostenendo una continuità della politica di coesione sul piano della sua architettura istituzionale, propone modifiche dirette a renderne più efficaci gli strumenti operativi. Basate sull'esigenza di una politica regionale comune in un sistema progressivamente federalizzato, le indicazioni del Rapporto precisano che l'intervento regionale dovrebbe essere rivisto per superare gli elementi di criticità, ma ne andrebbero tenuti fermi i principi fondanti: dalla sua proiezione all'insieme delle regioni europee, al carattere condizionale dell'azione della Commissione europea, alla priorità attribuita, sul piano organizzativo, al livello regionale. La riforma del suo apparato organizzativo dovrebbe essere, inoltre, 'doppiata', sul piano politico, da una serie di azioni dirette ad aumentarne il 'peso' comparato rispetto ad altre politiche comunitarie.

## *2. Le ragioni per il mantenimento di un intervento di solidarietà europeo 'diffuso' e 'sussidiario'*

Confrontati a tale impostazione - e sulla scorta dell'analisi storica che si è condotta - ci si deve interrogare su quali siano le ragioni che debbono indurre, in questa fase della costruzione europea, al mantenimento di questo sistema. Perché, cioè, la ricostruzione offerta nel Rapporto Barca deve essere ritenuta preferibile rispetto alle alternative che pure si sono avanzate nel corso degli anni più recenti, a partire da quella della rinazionalizzazione della politica? Le basi teoriche ed operative della politica di coesione sono così solide da meritare di essere mantenute anche in una fase di cambiamenti come quella attuale?

In assenza di un riscontro obiettivo in termini economici sui risultati della politica, la risposta a tali questioni trova la propria base in due ordini di considerazioni.

<sup>20</sup> E' utile, per una analisi 'dall'interno', il documento di lavoro della DG Regio della Commissione europea, *Regioni 2020: una valutazione delle sfide future per le regioni europee*, SEC (2008).

<sup>21</sup> Si v. *an Agenda for a reformed Cohesion Policy: a place based approach to meeting European Union challenge and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for regional policy by Fabrizio Barca, April 2009.

<sup>22</sup> Si v. il *Documento di Orientamento sul futuro della politica di coesione*, di Pawel Samecki, Commissario responsabile della Politica Regionale, pubblicato nel Dicembre 2009 e rinvenibile sul sito della DG Regio.

Vi sono, innanzitutto quelle di ordine istituzionale, legate alla disciplina ‘costituzionale’ europea ed ai principi che da essa discendono, anche alla luce delle innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona. Ad esse si aggiungono, poi, quelle relative agli effetti della politica sul piano amministrativo, per la cui analisi l’impostazione del c.d. ‘valore aggiunto’ appare il metodo di maggiore interesse<sup>23</sup>.

## 2.1 Profili costituzionali

a) I motivi di ordine ‘costituzionale’. Il primo ordine di considerazioni è, come detto, di natura costituzionale. E’ noto, sul punto, come le disposizioni relative alla coesione economica e sociale introdotte con l’Atto Unico e ribadite a Maastricht - così come il loro completamento con il concetto di “coesione territoriale” introdotto dal Trattato di Lisbona - configurino il valore della coesione come uno degli elementi fondativi della costruzione comunitaria. Unitamente a quello dei mercati aperti e concorrenziali, l’elemento solidale si connota come uno dei requisiti caratterizzanti il modello economico europeo. In linea con l’impostazione attribuita alla politica alla metà degli anni ottanta, esso rappresenta elemento di necessario riequilibrio in una carta costruita attorno all’apertura dei mercati ed alla libera circolazione dei lavoratori.

Alcuni elementi qualificanti possono, in questo senso, essere desunti dalla lettera del Trattato. Il primo di essi, muovendo dalle disposizioni contenute all’articolo 174, concerne la necessità di un intervento diffuso sul territorio europeo, capace, cioè, di interessare l’insieme delle regioni europee e non limitato esclusivamente ad alcune di esse. Il testo fa, infatti, riferimento alla necessità di “promuovere uno sviluppo armonioso *dell’insieme dell’Unione*”, con un’indicazione che riferisce l’ambito di interesse della politica alla totalità delle realtà amministrative che la compongono. Ed a precisare questo primo dato vi è la specificazione della nozione di “riduzione delle disparità regionali” in cui le norme qualificano come particolarmente interessate dalla politica regionale aree rurali, aree interessate da processi di transizione industriale e regioni caratterizzate da difficoltà permanenti di carattere demografico o naturale. Con ciò riferendosi a caratteristiche obiettive delle regioni, potenzialmente presenti in tutti gli Stati membri, e contrastando una ricostruzione che limiti l’ambito dell’intervento alle sole regioni degli Stati più poveri.

D’altra parte, ad ulteriore conferma di una ricostruzione orientata in tal senso, milita il riferimento alla nozione di “coesione territoriale” aggiunto - con la recente riforma del Trattato - al tradizionale binomio di “coesione economica e sociale”. La ‘costituzionalizzazione’ del dato territoriale mostra, infatti, il definitivo affermarsi di un’attenzione - il cui avvio data, come noto, agli inizi degli anni novanta - alla questione ‘geografica’ dell’intervento. Quale necessaria conseguenza di questa scelta la politica regionale deve avere, riferimento alle forme con le quali le attività economiche sono distribuite sull’insieme dell’Unione, con una visione di maggiore ampiezza rispetto a quella concentrata su singole aree problematiche. Una impostazione che supera e completa il riferimento al “divario tra i livelli di sviluppo” delle diverse regioni europee ed il “ritardo” di quelle meno favorite e necessariamente prefigura implicazioni espansive sul piano dell’ambito geografico dell’intervento<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Il concetto di “valore aggiunto” della politica regionale è uno dei più battuti della più recente letteratura sull’argomento. Si v., tra gli altri, D. Tarschys, *The enigma of European added value: setting priorities for the European Union*, Rapporto n. 4, SIEPS, 2005; J. Bachtler, S. Taylor, *The added value of Structural Funds: a regional perspective*, IQ-Net Special Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2003; A. Mairate, *The added value of European Union Cohesion policy*, in *Regional Studies*, 2006, p. 167; J. Bachtler, C. Mendez, G. Wishlade, D. Yuill, *The European Added Value of Cohesion Policy*, rapporto commissionato dal Ministero svedese dell’Impresa, l’energia e le comunicazioni, Glasgow, 2007.

<sup>24</sup> Sul tema - e per comprendere l’approccio ampio preferito dalla amministrazione comunitaria alla questione della coesione territoriale - è utile il rinvio alla comunicazione della Commissione, *Libro Verde sulla coesione territoriale: fare della diversità territoriale un punto di forza*, 6 ottobre 2008, COM (2008) 616 def.

Questa valutazione delle novità introdotte con il nuovo Trattato coglie, tuttavia, solo un primo elemento, di natura (potrebbe dirsi) finalistica. Appare, infatti, altrettanto importante interrogarsi sui riflessi derivanti dalla presenza di indicazioni relativamente a due ulteriori aspetti.

Il primo è la configurazione della politica quale intervento pubblico di natura promozionale diretto ad attivare meccanismi di crescita ed inclusione in situazioni che, in assenza di tale azione, rimarrebbero in condizioni di ritardo strutturale; il secondo è la connessione al dato territoriale e, cioè, la preferibilità di un assetto organizzativo direttamente legato al livello regionale.

Per quel che concerne il primo dei due profili, il punto che permette di configurare una politica che non si limiti alla dimensione redistributiva ed abbia, invece, riferimento ad una nozione più articolata, è il richiamo alla nozione di sviluppo. L'art. 174, co. 2, specifica, infatti, come l'Unione miri, in particolare, "a ridurre il divario tra i livelli di *sviluppo* delle varie regioni" (l'enfasi è nostra). La scelta di tale termine osta ad una interpretazione che risolva la politica in un esercizio di redistribuzione e che, in ultima istanza, potrebbe portare a configurare l'intervento finanziario secondo le forme di un fondo di compensazione. Al contrario, esso induce ad una configurazione della sua missione di ben maggiore ampiezza.

In primo luogo perché, come posto in rilievo, il termine fa riferimento a trasformazioni relative sia al dato economico, sia a quello istituzionale: e meglio si adatta, quindi, a comprendere un intervento di programmazione ed investimento che si riferisca all'insieme degli elementi necessari ad attivare dinamiche di crescita<sup>25</sup>.

D'altra parte, quella di "sviluppo" è una nozione 'dinamica', che si riempie di contenuti a seconda dell'affermarsi, nella teoria economica, di diversi paradigmi concettuali. Ed in questo senso essa è capace di adattarsi alle più recenti evoluzioni sul punto che, come noto, mettono in rilievo la crucialità del profilo istituzionale e della specificità delle condizioni ambientali piuttosto che concentrarsi sul solo dato degli investimenti materiali<sup>26</sup>.

Relativamente, invece, alla focalizzazione sul dato territoriale, a far propendere in maniera dirimente per una configurazione dell'intervento basata sulle preferenze locali ed imperniata, dal punto di vista gestionale, sull'articolazione regionale, è il riferimento al dato della sussidiarietà. Il principio sancito all'art. 5 (3) del Trattato - esteso, con le modifiche introdotte a Lisbona, anche alla dimensione locale - stabilisce, infatti, la necessità di attribuire la competenza all'intervento al livello amministrativo che sia, al contempo, il più vicino ai cittadini e quello maggiormente capace di intervenire con efficacia. Questo primo dato sembra dover dispiegarsi *in toto* i propri effetti nel caso specifico - e condurre ad una articolazione di responsabilità tra le diverse sfere di governo - per il fatto che la politica è individuata tra quelle a competenza suddivisa tra livello europeo e nazionale.

Entrambi questi aspetti inducono a preferire una configurazione funzionale che attribuisca, sia in fase ascendente, sia in fase discendente, massima ampiezza alle istituzioni più vicine al livello territoriale sul quale gli interventi avranno impatto. Debbono, quindi, affermarsi dinamiche di funzionamento basate su scelte programmatiche condivise dai diversi livelli interessati - e, quindi, con un processo di 'estrazione' di preferenze dal livello locale - e su una articolazione organizzativa che attribuisca la gestione delle risorse al livello capace di coniugare nelle forme migliori i principi di prossimità ed efficienza<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Pone in rilievo la 'polisemicità' del termine, G. Bottazzi, *Sociologia dello sviluppo*, Laterza, Bari, 2009, (in particolare il capitolo primo del volume). Nonostante le difficoltà derivanti dalla pluralità di significati attribuiti, l'autore rintraccia un "nucleo duro dell'idea di sviluppo (...): un processo di cambiamento delle strutture economiche e uno straordinario potenziamento delle capacità produttive che ha consentito di avere a disposizione una quantità di beni e servizi di molto superiore rispetto ad un passato anche recente, e che ha parallelamente cambiato in modo radicale le strutture e le istituzioni economiche e sociali, i modi di pensare e di essere, i modelli culturali, i comportamenti e le aspettative", p. 4.

<sup>26</sup> Il richiamo è, ovviamente, all'opera di D. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

<sup>27</sup> Sulla questione dell'impatto delle norme adottate a Lisbona sulla politica di coesione può vedersi la recente nota del Parlamento Europeo (Dipartimento per le politiche interne - sezione delle politiche di coesione) dal titolo *The impact of*

## 2.2 Le ragioni di ordine amministrativo

Oltre a queste valutazioni, che discendono dalle disposizioni relative alla politica di coesione contenute nel Trattato, ulteriori notazioni a sostegno del mantenimento dell'architettura della politica quale definita a partire dalla metà degli anni ottanta, derivano dal quello che si definisce il suo "valore aggiunto".

a) Il 'controllo indiretto' effettuato dalla politica di coesione. Vi sono, in primo luogo, le implicazioni legate al ruolo svolto nell'assicurare l'effettività all'attuazione del diritto comunitario. Nel valutare gli effetti della politica di coesione – e la sua ricostruzione organizzativa e funzionale – non va trascurato, infatti, come l'imposizione dell'obbligo del rispetto della normativa europea per l'ammissibilità al finanziamento trasformi l'intervento regionale in un efficace meccanismo per attuare il controllo 'diffuso' dell'osservanza delle normative europee. Specialmente per quel che concerne la materia degli appalti pubblici e della concorrenza e, su un piano solo parzialmente diverso, per i profili relativi alla parità di opportunità e la non discriminazione ed al partenariato, la politica di coesione rappresenta uno strumento per garantire l'omogeneità del mercato interno<sup>28</sup>. Ed in quest'ottica, potrebbe argomentarsi, l'elevato numero di irregolarità che attraverso la politica si riscontrano (e che sono poste in rilievo dalla Corte dei Conti nei suoi interventi annuali) possono essere concepiti come un suo contributo all'effettiva applicazione del diritto comunitario nei diversi ordinamenti e non esclusivamente come un sintomo della sua 'problematicità' dal punto di vista amministrativo.

b) Gli effetti di 'europeizzazione' sul piano amministrativo. Direttamente legato al precedente è un secondo aspetto che ha riferimento agli effetti della politica sul piano più propriamente amministrativo.

Come si è avuto modo di precisare nel corso della trattazione, tra quelli adottati nell'ambito delle politiche comunitarie è il modello della coesione quello che introduce, sul piano organizzativo, la maggiore integrazione tra i diversi livelli di governo<sup>29</sup>. Il legame continuativo tra le amministrazioni comunitarie, nazionali e sub-nazionali contribuisce, infatti, alla costruzione di quella che si è definita una 'comunità amministrativa europea', con specifici tratti organizzativi e funzionali ed un elevato tasso di omogeneità sul piano valoriale e culturale. Il punto è cruciale e ne derivano effetti conformativi del livello amministrativo europeo su quelli nazionali e sub-nazionali alla luce di meccanismi di "pressione non formalizzata" ovvero di vera e propria "imposizione"<sup>30</sup>.

E questo, in primo luogo, sul piano istituzionale. Sufficiente, sul punto, riandare alle previsioni normative che obbligano le amministrazioni di livello nazionale a dotarsi di un sistema di gestione delle risorse omogeneo quanto a struttura e funzioni ovvero a quelle che disciplinano la funzione di controllo attribuita all'amministrazione comunitaria relativamente alla qualità delle organizzazioni nazionali.

---

*the Treaty of Lisbon on Regional Policy*, del gennaio 2010, scaricabile da <http://www-europarl.europa.eu/studies>. Il lavoro pone in rilievo, oltre a diversi degli elementi fatti emergere nel testo, anche quello del rafforzamento del ruolo del Parlamento, in considerazione della modifica delle procedure di approvazione degli atti ed al ruolo paritario rispetto a quello del Consiglio oramai attribuito all'organo parlamentare. Il dato, seppure su un piano propriamente politico, ha una sua importanza per le future prospettive dell'intervento regionale, in considerazione del ruolo storicamente svolto dall'organo parlamentare a favore del rafforzamento dell'intervento regionale.

<sup>28</sup> Il punto è sottolineato da Ronald Hall, *La politica regionale tra discussioni interne e globalizzazione*, intervista pubblicata in questo numero della Rivista.

<sup>29</sup> In questo senso, le osservazioni del commissario Sawecki nel già citato *Orientation Paper*, a p. 4: "(Cohesion policy) invests in improving the capacity of national and regional administrations and it is the only Community policy which has the capacity to mobilise actors across all EU boundaries" (il corsivo è dell'autore).

<sup>30</sup> La categorizzazione è di P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane: coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 100 e ss.

A questo dato organizzativo si aggiunge il fatto che la politica sempre più si caratterizza come un'arena amministrativa. Con ricorso a metodi formali e informali, l'amministrazione comunitaria agisce, in primo luogo, come attore di indirizzo delle risorse, individuando priorità e tematiche sulle quali far convergere - grazie al principio di addizionalità - le dotazioni finanziarie del livello nazionale. L'azione comunitaria assicura, cioè, l'attenzione del livello nazionale alla 'questione dei divari' e la conforma alle indicazioni strategiche dell'Unione. Oltre a questo vi è, poi, il ruolo di "agente di cambiamenti amministrativi" esercitato dalla Commissione attraverso la promozione, nei singoli ordinamenti nazionali, di modelli di intervento innovativi e promuovendo la circolazione di *best practices*. Senza trascurare, infine, l'azione condotta dal livello comunitario al fine di assicurare un'attuazione omogenea delle regole europee nei diversi Stati membri, grazie alla costituzione di reti che riuniscono i responsabili nazionali sotto il coordinamento dell'amministrazione di Bruxelles.

Oltre a queste dinamiche, che si svolgono lungo l'asse 'verticale' amministrazione comunitaria-amministrazione nazionale, vi sono quelle - legate all'obiettivo della "Cooperazione territoriale" - che si muovono, invece, in direzione 'orizzontale'. Queste ultime - destinate a rafforzarsi ulteriormente a seguito del già ricordato riferimento costituzionale introdotto con il Trattato di Lisbona - promuovono, infatti, lo svolgersi di relazioni tra le diverse amministrazioni nazionali. Esse conducono a rapporti di collaborazione e di scambio di esperienze strumentali alla diffusione di modalità di intervento e su un piano più generale, contribuiscono all'affermarsi di un linguaggio e di una cultura comuni tra le diverse amministrazioni interessate<sup>31</sup>.

E' attraverso questa triplice 'linea di ingresso' che sono filtrate e diffuse negli ordinamenti interni modalità organizzative e gestionali che costituiscono oramai tratti caratterizzanti della cultura amministrativa europea anche al di là dei confini della politica regionale<sup>32</sup>. Ne sono un esempio le attività di valutazione degli effetti dell'intervento pubblico, sconosciute, in molti casi, all'interno degli ordinamenti nazionali precedentemente all'intervento comunitario<sup>33</sup>. Ovvero, ed è profilo in prospettiva di non minor rilievo, le iniziative condotte sul piano delle tecniche e degli ambiti di intervento - quali il *project financing*, il *venture capital* e più in generale gli strumenti di *partnership* pubblico-privata promossi dal livello comunitario negli anni più recenti, che hanno permesso la diffusione di strumenti sino ad allora conosciuti solamente all'interno delle realtà con mercati dei capitali più sviluppati. O, ancora, sul piano più strettamente politico, la già richiamata attenzione al valore del partenariato; quello alla parità di genere ed ora alla pari opportunità; la nozione di sviluppo sostenibile; la piena incorporazione degli obiettivi di Lisbona negli ordinamenti nazionali<sup>34</sup>. Tutti profili che hanno contribuito a innestare cambiamenti negli ordinamenti interni e

---

<sup>31</sup> Il più conosciuto dei programmi attenti ai profili di collaborazione è sicuramente INTERREG; ma sono, più in generale, i fondi a gestione c.d. diretta - quali ENPI - quelli che vedono una importante presenza dell'aspetto collaborativo.

<sup>32</sup> E' questo il fenomeno dei c.d. *spillovers* della politica regionale e, cioè, l'effetto di inserire negli ordinamenti interni metodologie e prassi che si estendono anche a settori diversi da quelli strettamente legati all'intervento di coesione.

<sup>33</sup> In ordine alle difficoltà di assicurare effettività all'attività di valutazione al livello comunitario precisamente per il suo essere troppo avanzata rispetto a molte delle realtà nazionali si v. la testimonianza di E. Landaburu, *La politica regionale da Delors alla fine del millennio*, in corso di pubblicazione su questa *Rivista*. Per l'analisi degli effetti sugli ordinamenti interni dell'attività di valutazione imposta dal livello europeo, si v. F. Barca, *European evaluation between myth and reality: reflections on the Italian experience*, in *Regional Studies*, p. 273, 2006; W. Huber, *Evaluation of cohesion policy: window dressing, formal exercise or coordinated learning process*, in *Regional studies*, p. 277, 2006; M. Geddes, *National evaluation of Local strategic Partnerships*, Theory of Change Issue Paper, Department for Communities and Local government, Londra, 2006; OIR (*Osterreichisches Institut für Raumplanung*), *The leverage effects of European Cohesion policy under the Structural Funds*, Rapporto finale al Comitato delle Regioni, Vienna, 2007.

<sup>34</sup> In ordine al partenariato, ad esempio, si è fatto valere, pur nella consapevolezza del suo diverso affermarsi nei singoli ordinamenti, come esso abbia contribuito ad un maggiore coinvolgimento degli attori locali nell'attività di programmazione e nel più generale dibattito europeo; al rafforzamento del bacino di conoscenza dei diversi attori (il *know-how pool*), utilizzabile anche con riferimento ad altre politiche: cfr., in questo senso, la letteratura citata nel rapporto alla Commissione redatto dall'European Policies Research Centre, *Ex post evaluation of Cohesion policy programmes 2000-2006 financed by the ERDF (Objective 1 and 2)*, del 7 luglio 2009, pp. 83 e ss. Da ultimo, ponendo

che, in assenza dell'azione 'vertebrata' condotta attraverso la politica regionale, si sarebbero affermati con difficoltà ben maggiori.

### 2.3 Le ragioni di ordine politico.

E' dunque per questo insieme di diversi elementi – che si muovono sul piano delle finalità dell'intervento regionale, della collocazione sulla scala valoriale comunitaria del principio di solidarietà territoriale, degli effetti 'esterni' in termini di trasformazioni amministrative negli ordinamenti nazionali - che si deve optare per una politica di coesione che mantenga i suoi tratti caratterizzanti. E questo a maggior ragione nella prospettiva di un'organizzazione progressivamente ordinata secondo criteri federali. Non può sfuggire, infatti, come all'interno di tale struttura la politica regionale potrebbe costituire uno degli strumenti di maggiore effettività per perseguire finalità di riforma sull'insieme del suo territorio, sperimentare soluzioni di *policy*, rafforzare il processo di costruzione di un'identità amministrativa europea. Vi è, cioè, una precisa dimensione politico-amministrativa dell'intervento di coesione che sembra dover essere ulteriormente valorizzata in un'ottica federale in quanto rappresentativa di un modello integrato di definizione ed attuazione delle politiche europee.

Anche per questo motivo risulterebbe illogica la scelta di strade alternative che pure si profilano: sia quella della c.d. "rinazionalizzazione" della politica, sia quella della costituzione di fondi sopranazionali direttamente gestiti dalla Commissione.

La prima perché un'azione ancorata al livello nazionale, ovvero limitata ad alcuni dei suoi Stati membri, facendo venire meno il carattere 'comune' dell'intervento, pregiudicherebbe il suo agire come strumento di riforma degli assetti delle amministrazioni nazionali e luogo di confronto e di collaborazione tra i diversi livelli amministrativi. Se dovesse prevalere una visione 'minimalista' della politica di coesione, questa si trasformerebbe in un'azione di natura redistributiva esclusivamente rivolta alle aree economicamente deboli dell'Unione - che sono poi anche quelle più deboli dal punto di vista amministrativo. Essa perderebbe la sua caratteristica di maggiore interesse e, cioè, la capacità di attivare, mediante gli strumenti condizionali, dinamiche di omogeneizzazione relativamente all'organizzazione e la *performance* delle amministrazioni interessate.

Ragioni solo in parte diverse inducono a considerare inadeguata anche la seconda opzione che appare profilarsi nel dibattito. Affidare alla Commissione la gestione diretta di fondi sovranazionali specializzati su specifiche tematiche sembra, infatti, incontrare due ordini di obiezioni. Innanzitutto quella di porsi in contrasto con il disegno sussidiario che, come detto, deve caratterizzare l'intervento regionale. La scelta colliderebbe con un'impostazione che vede il livello regionale responsabile dell'attuazione delle indicazioni comunitarie e costituirebbe un *vulnus* ad un sistema concepito e storicamente imperniato sulla valorizzazione del livello amministrativo più vicino alla cittadinanza. Non può, d'altra parte, sfuggire come anche un esame di questa opzione sotto un angolo di osservazione più propriamente economico, mostri che elemento essenziale di una politica territoriale, sia sempre più la sua capacità di 'estrarre' dall'area di riferimento conoscenze e di coinvolgere nel processo di scelte delle priorità i principali *stakeholders* locali. Ed anche adottando quest'ottica, quindi, la scelta di un intervento con caratteristiche *top-down* pregiudicherebbe l'affermarsi di tali dinamiche.

Il secondo ordine di obiezioni si colloca, invece, su un piano più propriamente attuativo. Un sistema fondato, anche solo in parte, su fondi sovranazionali a gestione comunitaria attribuirebbe, infatti, alla Commissione compiti e risorse che - sia per ragioni organizzative, sia con riferimento ai rapporti con il livello nazionale - appaiono di difficile attuazione. Un esempio di tali difficoltà è rappresentato dalla vicenda delle iniziative comunitarie, che dopo un periodo di favore – essenzialmente legato alla creazione di rapporti diretti tra Commissione ed amministrazioni

---

in rilievo le diverse forme con le quali il principio partenariale è declinato nei diversi ordinamenti, L. Polverari, R. Michie, *Il partenariato orizzontale: chimera, specchio per le allodole o reale strumento di policy?*, pubblicato sul presente numero di questa *Rivista*.

regionali ed alla possibilità di introdurre temi di interesse comunitario negli ordinamenti nazionali - sono state ricondotte alla programmazione ordinaria. Il risultato più probabile di una tale impostazione sarebbe, cioè, un 'rigetto' dell'intervento ed una gestione delle risorse che, pur formalmente attribuite al livello comunitario, finirebbe con l'essere effettivamente svolta in maniera opaca dal livello statale.

### *3. Le prospettive di riforma della politica*

Indirizzo di spettanza del livello comunitario, attuazione attribuita al livello nazionale con prevalenza del livello regionale, diffusione su tutto il territorio europeo: queste, quindi, le caratteristiche da salvaguardare per una politica di coesione maggiormente allineata alle indicazioni costituzionali e più coerente con un'impostazione federalista dell'intervento ed un'organizzazione amministrativa multilivello come quella europea.

Così stabilita la preferenza per una scelta di riforma del sistema che ne mantenga intatte le principali caratteristiche, l'insieme di considerazioni svolte in ordine alle sue difficoltà operative inducono a spostare l'analisi sul terreno delle modifiche da apportare. Sono diversi, in questo senso, i profili che un'azione riformatrice deve prendere in considerazione:

- a) la definizione strategica dell'intervento;
- b) il sistema di incentivi tra i diversi livelli amministrativi;
- c) l'attività di controllo;
- d) la finanziarizzazione dell'azione amministrativa;
- e) l'organizzazione dell'amministrazione comunitaria.
- f) le forme di integrazione tra politiche regionali nazionali e politica regionale europea.

#### 3.1.1 Una politica più strategica

La prima delle linee di sviluppo si lega all'approfondirsi della dimensione strategica della politica di coesione. Il dato, come già posto in rilievo, ha conosciuto un rafforzamento nel periodo di programmazione più recente. Rispetto a quel che accadeva in passato, si riscontra una maggiore *ownership* degli Stati membri relativamente alle finalità perseguite con le risorse comunitarie. Sia la presenza delle amministrazioni nazionali nella fase di preparazione degli Orientamenti, sia la partecipazione del Consiglio nel processo di loro adozione delineano un esercizio condiviso della funzione. Gli indirizzi strategici non sono imposti dal livello comunitario, ma frutto del confronto tra Stati membri e Commissione.

A rafforzare questo aspetto vi è, poi, il più compiuto innesto nella politica economica europea. Da un lato vi è il legame 'stretto' con i *Programmi Nazionali di Riforma* previsti nell'ambito del processo di Lisbona. Dall'altro la componente strategica trova una più precisa traduzione sul piano degli strumenti di intervento. I requisiti relativi alla destinazione delle risorse - il c.d. *earmarking* introdotto nel presente periodo - vincolano (o tentano di farlo) l'attività delle amministrazioni nazionali<sup>35</sup>. Queste ultime dovranno necessariamente destinare le risorse verso finalità cui si riconosce - per le loro implicazioni in termini di perseguimento degli obiettivi della politica economica europea - un interesse gerarchicamente superiore.

In senso analogo, anche i meccanismi di attuazione - in particolare nella parte in cui prevedono un "Seguito strategico" che assicura un adattamento del quadro di programmazione alle

---

<sup>35</sup> Dal punto di vista quantitativo, si stima che la c.d. "Lisbonizzazione" dei fondi strutturali abbia contribuito a destinare finanziamenti per circa 228 miliardi di euro nel periodo di finanziamento 2007-2013: si v. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Documento di valutazione della strategia di Lisbona*, del 2 febbraio 2010, SEC(2010)114 def., p. 6. Si noti come la critica che alcuni osservatori hanno portato al processo di definizione delle categorie delle spese ascrivibili agli obiettivi di Lisbona condotto in occasione dell'ultimo periodo di programmazione è stata quella della sua inefficacia. In sede negoziale si sarebbe riscontrata una debolezza della posizione dell'amministrazione comunitaria, da cui un allargamento delle categorie di spesa che ha avuto l'effetto di 'diluire' il possibile impatto in termini di concentrazione delle risorse verso specifici obiettivi. Sul punto, è utile il confronto con le notazioni contenute nelle già richiamate interviste a Nicola De Michelis e Ronald Hall, pubblicate in questa *Rivista*.

evoluzioni economiche ed all'effettività dell'azione di distribuzione - vedono un legame continuo tra livello nazionale e comunitario.

I risultati operativi indicano, tuttavia, la necessità di un'ulteriore azione in questo senso.

Occorre, in primo luogo, pervenire ad una concentrazione delle risorse su missioni di interesse comune ed evitare il loro disperdersi su una pluralità di obiettivi. Laddove, come visto in sede di disamina storica, quello della concentrazione è uno dei temi ricorrenti nel corso delle negoziazioni relative alla politica, esso assume specifica rilevanza nella presente discussione negoziale. In una fase in cui è probabile si moltiplichino ulteriormente le richieste dirette ad ampliarne gli obiettivi, è esclusivamente individuandone una precisa motivazione e specifici obiettivi di risultato, che potrà essere assicurata all'intervento la massa critica finanziaria necessaria per suscitare i cambiamenti perseguiti.

E' necessario, cioè, circoscrivere l'attenzione sulle azioni con una chiara ragione 'comunitaria'. Sul punto sembra necessario promuovere una netta distinzione fra l'obiettivo economico o di competitività e quello sociale o di inclusione sociale, con l'attribuzione ad ognuno di essi di una precisa dotazione in termini di risorse. I temi, scelti a seguito di un confronto politico di alto livello, dovrebbero essere quelli in cui in una logica federale trova precisa giustificazione un'azione sopranazionale: temi quali migrazioni, innovazione, adattamento al cambiamento climatico, invecchiamento della popolazione<sup>36</sup>.

### 3.2 Il sistema di incentivi tra i diversi livelli amministrativi

A questa maggiore attenzione alle motivazioni dell'intervento comunitario corrisponde una riflessione sul piano organizzativo. L'effettività di un sistema ancorato al dato territoriale dipende, infatti, dal corretto interagire tra il livello competente a fornire indicazioni strategiche generali e quello responsabile dell'individuazione delle problematiche e dell'attuazione delle politiche. L'ampliamento degli spazi di sussidiarietà - con un'ulteriore attribuzione di responsabilità al livello regionale e sub-regionale - deve essere, cioè, assistito da un rafforzamento delle forme di condizionalità del livello comunitario.

Precisamente per l'ampliarsi delle finalità della politica regionale e per il suo progressivo configurarsi come strumento per il raggiungimento di altre politiche comunitarie, la questione di tale relazione andrà posta in termini nuovi: quelli propri di un'organizzazione federale in cui l'amministrazione di livello superiore è legittimata a porre in essere meccanismi - premiali e sanzionatori - per incentivare le amministrazioni di livello 'inferiore' al perseguimento di politiche di interesse per l'organizzazione<sup>37</sup>.

In questo senso, il modello cui tendere è quello di una suddivisione di ruoli tra un *principal*, la Commissione, che detta ai suoi agenti, gli Stati Membri, l'agenda dei risultati misurabili da raggiungere e lo schema tipo delle modalità con cui questi ultimi debbono operare.

L'amministrazione comunitaria - o, nel caso, un soggetto esterno - dovrebbe progressivamente assumere il ruolo di *performance based agency*: ad essa spetterebbe l'individuazione degli obiettivi da raggiungere e degli indicatori di *performance* da utilizzare per la valutazione dell'operato amministrativo; la diffusione delle informazioni tra le diverse amministrazioni coinvolte; l'adozione di misure premiali o sanzionatorie.

Gli Stati membri, dal canto loro, cui va riconosciuto un margine discrezionale rispetto al perseguimento di tali obiettivi di *performance*, dovrebbero concretamente condurre l'attività di

---

<sup>36</sup> Contiene indicazioni in questo senso, il primo "pillar" del citato Rapporto Barca, p. VIII.

<sup>37</sup> Sul punto, un esempio della possibile evoluzione del sistema è quello - recentemente avviato nel nostro Paese - della definizione degli obiettivi di servizio cui condizionare l'erogazione di fondi strutturali riservati. Tale sviluppo, che amplia quelli precedenti essenzialmente fondati su dati di ordine quantitativo, prelude, infatti, ad una concezione della politica regionale definita in termini di maggiore chiarezza sul piano dei risultati raggiunti: con l'esplicitazione degli obiettivi; un esame, condotto nel corso della fase attuativa, relativamente all'effettivo loro raggiungimento; un riconoscimento di risorse aggiuntive per quei soggetti che abbiano raggiunto i *target* stabiliti.

valutazione sulle modalità con cui l'intervento è attuato (analisi di implementazione) e sugli effetti che tali scelte di *policy* hanno implicato (analisi degli effetti)<sup>38</sup>.

Così ricostruita la dinamica delle relazioni tra i diversi attori dell'arena della coesione, sono tre gli ambiti sui quali intervenire.

Il primo è l'introduzione di automatismi che impediscano l'avviarsi di negoziazioni di carattere politico successive all'esito dei riscontri sull'effettività dell'operato del livello nazionale. La prassi ha, infatti, mostrato come il grado di conformazione dei comportamenti amministrativi nazionali sia indebolito dall'assenza di meccanismi che leghino in maniera automatica e trasparente gli esiti del processo di analisi alle sue conseguenze sul piano finanziario. Le implicazioni finanziarie legate alla *performance* amministrativa – siano esse di carattere sanzionatorio o premiale – debbono essere automatiche, senza ambiti per l'esercizio di influenza o forme di negoziato interstatale.

Il secondo punto, al primo strettamente legato, è quello di prevedere la possibilità che la redistribuzione delle risorse per premiare le amministrazioni efficienti – e penalizzare quelle inefficienti – interessi l'insieme delle regioni europee e non solamente quelle di un singolo ordinamento. Tale sviluppo avrebbe, infatti, l'effetto di stimolare più ampi processi concorrenziali tra le amministrazioni in termini di qualità e quantità della spesa. Oltre a questo eliminerebbe una 'compartimentalizzazione' tra i diversi sistemi amministrativi che mal si adatta a quella che – come si è andati argomentando – deve essere considerata una politica sempre più slegata da considerazioni intergovernative e sempre più europea.

Questa maggiore obiettività del quadro relazionale ed il rafforzato grado di concorrenza inducono – ed è il terzo aspetto – ad operare per il rafforzamento della dotazione istituzionale delle amministrazioni territoriali, che, specialmente in alcune realtà europee, costituisce vero e proprio elemento 'costitutivo' del divario. L'attenzione mostrata alla situazione amministrativa delle regioni della convergenza nel corso dell'ultimo periodo di programmazione costituisce un passaggio che dovrà vedere la propria continuazione negli anni a venire. Dovranno essere ulteriormente promossi i programmi di *capacity building* delle amministrazioni di livello nazionale e rafforzato il profilo dello scambio di pratiche tra amministrazioni e di *legal transplant* di istituti ritenuti efficaci. In parallelo deve essere sostenuto - dal punto di vista finanziario, innanzitutto - un approfondimento delle forme di collaborazione tra le amministrazioni territoriali, finalizzato sia alla realizzazione di investimenti, sia alla definizione di un quadro operativo per promuovere scambi di esperienze ed attivare meccanismi informali di cooperazione<sup>39</sup>.

### 3.3 Controllo finanziario

Ad una più incisiva 'comunitarizzazione' della fase di indirizzo ed alla progressiva 'sussidiarizzazione' di quella di gestione, fa riscontro la crucialità delle attività di controllo finanziario e di valutazione.

Per quel che concerne il primo aspetto, la qualità dei risultati sino ad ora ottenuti sul piano della regolarità indica l'esigenza di un cambiamento. La misura preliminare è quella di più netta separazione delle responsabilità di Stati membri e Commissione in materia finanziaria. Come noto, infatti, l'attuale sistema pone in capo all'amministrazione comunitaria la responsabilità ultima per il funzionamento del sistema di gestione finanziaria e controllo, con un assetto che induce un impegno

---

<sup>38</sup> Utilizzo la distinzione fatta propria da A. Martini, M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 14.

<sup>39</sup> L'esperienza più avanzata sul punto, al momento non ancora pienamente operativa, è quella del GECT su cui si v. il regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT). La disciplina del Gruppo diretta a "migliorare le condizioni in cui si attuano le azioni di cooperazione territoriale" superando ostacoli che attualmente vi si frappongono (legislazioni e procedure nazionali differenti; l'inadeguatezza della struttura del Gruppo europeo di interesse economico); l'organismo, dotato di personalità giuridica, può attuare programmi e progetti di cooperazione sulla base di una convenzione tra le amministrazioni – nazionali, regionali, locali – di Stati membri diversi.

dell'amministrazione comunitaria in un'attività contabile con più di una conseguenza problematica<sup>40</sup>.

Quella, innanzitutto, di indurre all'interpretazione di una disciplina caratterizzata in senso sussidiario, in modo da pervenire ad un'attuazione 'intrusiva' dell'amministrazione comunitaria, cui corrisponde una reazione di 'rigetto' da parte delle amministrazioni nazionali. Queste ultime, infatti, molto spesso considerano i progetti comunitari gravati di eccessive onerosità procedurali rispetto a quelli condotti in attuazione della legislazione nazionale. Una seconda conseguenza si lega, invece, ad aspetti organizzativi. L'attenzione prestata al dato contabile e di controllo ha l'effetto di limitare la disponibilità delle risorse umane della Commissione per compiti di natura strategica e, quindi, connotarne l'attività secondo i termini che in questa sede si propongono.

### 3.4 La 'finanziarizzazione' dell'azione pubblica

Gli sviluppi futuri dovranno porsi altresì l'obiettivo di un miglioramento degli strumenti finanziari a disposizione della politica<sup>41</sup>.

La prima necessità è quella di assicurare un effettivo coordinamento tra gli strumenti esistenti affinché rispondano a finalità simili, applichino regole omogenee, abbiano una tempistica integrata. La gestione dei fondi strutturali dovrà condursi in sinergia con i prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie europee e, *in primis*, con quelli della Banca europea per gli investimenti che, ai sensi del Trattato, è l'istituzione finanziaria specializzata nella promozione dello sviluppo regionale<sup>42</sup>.

Sono auspicabili, in questo senso, meccanismi di intervento basati su una programmazione europea condivisa - e non, come è attualmente, fondati su singole iniziative del livello nazionale o di quello regionale - con la previsione di specifiche operazioni finanziarie di indebitamento per il co-finanziamento di investimenti di interesse europeo che:

- (i) prevedano condizioni vantaggiose in termini di durata e tasso di interesse,
- (ii) incorporino al loro interno meccanismi incentivanti legati al perseguimento di specifici risultati da parte dell'amministrazione beneficiaria del prestito,
- (iii) abbiano un trattamento di vantaggio ai fini del rispetto dei limiti del Patto di Stabilità, attraverso la loro non contabilizzazione come debito dell'amministrazione nazionale.

---

<sup>40</sup> La responsabilità ultima della Commissione sulle modalità di esecuzione del bilancio introduce, infatti, una asimmetria nella relazione *principal-agent* che intercorre tra l'amministrazione comunitaria e quelle nazionali. Queste ultime non sono, infatti, responsabili della mancata esecuzione del bilancio comunitario, mentre tale responsabilità ricade sulla Commissione. Le implicazioni di questa scelta legislativa sono quelle di una presenza continuativa dell'amministrazione comunitaria in fase di controllo, ritenuta dalle amministrazioni nazionali intrusiva della loro sfera di operatività e portatrice di disfunzioni in termini di efficacia dell'azione. Si tratta del risultato di una dinamica circolare del controllo avviata, secondo alcuni osservatori, a seguito della crisi della Commissione Santer e che si lega alla constatazione da parte della Corte dei conti di un tasso di riscontri negativi sui pagamenti della politica regionale superiore a quello evidenziato da altre azioni comunitarie. Si v., in questo senso, le osservazioni di J. C. Leygues in *Tornanti della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2008, p. 1071 (in particolare a p. 1080).

<sup>41</sup> Il tema della finanziarizzazione dell'attività comunitaria e della necessità di un raccordo con le risorse finanziarie dei privati si trova, per la prima volta, nella comunicazione del 26 gennaio 1987, COM (86) 723 def. dal titolo, appunto, *Ingegneria finanziaria*. Anche tra i sostenitori della politica è considerata necessaria una completa ridefinizione della sua struttura organizzativa e funzionale: si v., in questo senso, le osservazioni contenute nel c.d. 'Barca Report', *An Agenda for a reformed cohesion policy*, Aprile 2009, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for regional policy.

<sup>42</sup> La questione dell'effettività del raccordo tra prestiti della Banca europea per gli investimenti e sovvenzioni concesse dalla amministrazione comunitaria si pone, è il caso di dirlo, *ab origine*. Già nel 1975, si notava in questo senso che "le disposizioni in base alle quali, per gli investimenti in infrastrutture, la partecipazione del Fondo (Europeo di sviluppo regionale) può prendere, totalmente o parzialmente la forma di un abbuono di interesse del 3% sui mutui concessi dalla Bei in determinate regioni, non sono state finora applicate", Bei, *Relazione Annuale 1975*, Lussemburgo, 1976, p. 15.

Dal punto di vista tecnico vanno resi più agevoli gli schemi diretti a permettere l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali per concedere abbuoni di interesse sui prestiti comunitari: sia dal punto di vista tecnico, sia con riguardo alla compatibilità con la disciplina in materia di aiuti di Stato.

I regolamenti – ma soprattutto la loro traduzione sul piano amministrativo – dovranno, poi, assicurare effettivo sostegno ai meccanismi di *public-private partnership*, così da assicurarne l'effettività anche in quegli ordinamenti in cui maggiori sono gli ostacoli all'affermarsi di forme di collaborazione tra pubblico e privato nel settore finanziario. Sul punto si avverte, in particolare, l'esigenza di un miglioramento degli strumenti finanziari con cui perseguire obiettivi di interesse europeo. Appaiono lacunosi, da questo punto di vista, ambiti quali quelli del finanziamento delle reti transeuropee, delle piccole e medie imprese e della ricerca<sup>43</sup>.

Analoga attenzione va poi attribuita allo sviluppo del capitale di rischio ed alla sua diffusione in tutti gli Stati membri, in modo da evitare il replicarsi di situazioni in cui, dal punto di vista attuativo, è la domanda a determinare l'offerta; in cui, cioè, i meccanismi di finanziamento più innovativi si registrano nelle realtà europee con i mercati di capitali più evoluti pregiudicando, nei fatti, l'evoluzione verso un mercato dei capitali europeo<sup>44</sup>.

Su un piano simile – allorché la questione dell'inclusione sociale si configura come una delle missioni caratterizzanti della politica - anche l'attenzione al micro-credito potrà rappresentare un'area in cui l'intervento regionale colma una lacuna del mercato in realtà nelle quali questi strumenti non riescono ad avere piena attuazione<sup>45</sup>.

### 3.5 Attività di rafforzamento istituzionale del livello comunitario

Considerate le linee di riforma individuate, a queste indicazioni di *policy* dovrà corrispondere un diverso ruolo della amministrazione comunitaria. Al fine di garantire il funzionamento di un sistema caratterizzato da forme condizionali più avanzate - e, più in generale, nell'ottica di un sistema in cui sarà chiamata ad un ampliamento dei propri compiti di analisi, diffusione e promozione - la DG Regio dovrà conoscere un riorientamento della propria organizzazione. Si prefigura, infatti, un ruolo dell'amministrazione comunitaria maggiormente slegato dalla concreta gestione delle risorse, progressivamente affidate al livello nazionale e sub-

---

<sup>43</sup> Il punto è esplicitato nel già citato *paper* di orientamento del commissario Pawel Samecki che individua (pag. 13) nell'ingegneria finanziaria una delle aree sulle quali intervenire per permetterne il pieno sviluppo in un contesto di finanza pubblica in cui le risorse private dovranno necessariamente svolgere un'azione di supplenza per la realizzazione di infrastrutture (*"The role of the private sector in increasing leverage and impact of cohesion policy should be enlarged. The potential for involving private sector finance and spreading the use of instruments typical for that sector such as revolving funds should be fully exploited. A more comprehensive framework for financial engineering should be developed within cohesion policy combined with a further enlargement of its scope"*). In senso analogo anche le indicazioni contenute nella ricordata comunicazione *Europa 2020*, nella parte in cui ricordano la necessità di migliorare il contributo della Banca europea per gli investimenti per la messa in opera di strumenti finanziari capaci di incentivare l'avvio di investimenti con maggior livello di rischio.

<sup>44</sup> Vanno in questo senso le osservazioni di Anastasios Bougas, dirigente della DG Regio, in file presso l'autore. Per quanto riguarda il rafforzamento del segmento del *capitale di rischio* si vedano anche le indicazioni contenute nella già richiamata comunicazione *Europa 2020*, in cui si specifica (p. 23), come occorra dotare "l'Europa di un mercato del *venture capital* veramente efficiente in modo da facilitare considerevolmente l'accesso diretto delle imprese ai mercati dei capitali e cercando incentivi per i fondi del settore privato tali da rendere disponibili finanziamenti per le imprese *start-up* e per le PMI innovative".

<sup>45</sup> Significativi passaggi sono costituiti, in questo senso, dall'avvio delle iniziative congiunte tra la Commissione, la Banca europea per gli investimenti ed altre istituzioni finanziarie europee, che vanno sotto gli acronimi di *Jaspers*, *Jeremie*, *Jessica*, *Jasmine*, *Elena*. Esse sono dirette a colmare lacune del mercato dei capitali europeo e ad attivare risorse private in ambiti nei quali queste ultime hanno maggiori difficoltà di accesso. Proprio alla luce del loro carattere strategico va ad esse fornito l'adeguato supporto al fine di evitare un'operatività disallineata alle aspettative che attorno ad esse si sono costituite. In linea con le indicazioni auspiccate – ed in particolare per attivare risorse private per investimenti infrastrutturali - sono anche le iniziative *Marguerite* e quella del Fondo *InfraMed* promosse dalla Banca europea per gli investimenti ed istituzioni finanziarie nazionali tra le quali la Cassa Depositi e Prestiti.

nazionale, e sempre più orientato a definire indirizzi strategici, controllarne e valutarne l'effettiva attuazione, contribuire ad accrescere la legittimità della politica di coesione.

In quest'ottica è auspicabile siano destinate a conoscere un aumento di importanza le attività di analisi relativamente ai problemi dell'economia europea; la definizione e l'adattamento di strategie focalizzate attorno a missioni specifiche; il rafforzamento delle forme di confronto con il livello nazionale per la definizione delle regole del processo di distribuzione e per aumentarne il grado di accettazione; la scelta di obiettivi misurabili e la diffusione di metodi per la valutazione dell'operato dei soggetti attuatori di livello nazionale; la promozione di modelli di innovazione da diffondere nei diversi ordinamenti; l'azione di supporto alla soluzione delle complessità burocratiche che impediscono, in diversi ordinamenti, l'affermarsi di forme di partenariato tra pubblico e privato; il più stretto raccordo con le iniziative poste in essere in ambito comunitario, anche alla luce delle esigenze di coordinamento rilevate in *Europa 2020*<sup>46</sup>.

### 3.6 Gestire l'influenza: una politica più forte

Le linee di riforma tratteggiate rispondono, come si è detto, all'esigenza di configurare in termini effettivamente 'europei' la politica ed aumentarne l'efficacia del modello organizzativo. Esse delineano una politica maggiormente concentrata sulle missioni europee ed una amministrazione comunitaria più capace di condizionare le scelte allocative nazionali.

Tali passaggi non possono essere, tuttavia, perseguiti senza una modifica altrettanto profonda nella percezione dell'intervento su un piano più propriamente politico. Pur in presenza di una ben radicata 'retorica' europea, l'azione di coesione rivela, al suo interno, ancora forti i riflessi condizionati dell'originaria impostazione intergovernativa. Le dinamiche dei negoziati, le difficoltà nell'introdurre meccanismi di redistribuzione intrastatale basati sulle *performances*, la tendenza ad una 'rinazionalizzazione' della politica che si registra a partire dall'inizio degli anni novanta, sono elementi che segnalano la scissione tra un *discorso politico* solidale ed un'attuazione legata, invece, ad una concezione essenzialmente redistributiva.

E' un aspetto che rivela, oltre a problematiche sul piano strettamente funzionale, questioni che vanno affrontate con altre lenti. E' indubbio, in questo senso, che l'intervento regionale debba vedersi riconosciuto quel ruolo che il suo *status* finanziario e costituzionale, la sua origine storica, il suo impatto sui livelli amministrativi nazionali, la sua utilità per la *performance* economica dell'Unione, le dovrebbero assicurare. Perché ciò accada, oltre agli interventi che si sono richiamati, la politica europea deve fornire, sul punto, indicazioni nette.

La prima è la nomina di commissari responsabili della politica di primario livello politico. Come è emerso nella disamina storica, è rinvenibile una diretta correlazione tra la personalità del commissario competente – o, come nel caso di Delors, l'attenzione del Presidente - e l'approfondimento della politica. E' cioè necessario individuare personalità capaci di curare il raccordo con le amministrazioni di livello regionale per la definizione degli indirizzi strategici ed il controllo della fase attuativa e, d'altra parte, di difendere la politica da critiche fondate su valutazioni di ordine meramente finanziario e collocarla in una prospettiva moderna, allineata alle evoluzioni che si sono qui ripercorse.

---

<sup>46</sup> Oltre a questi aspetti va sottolineato anche il fatto che il rafforzamento della rete delle amministrazioni sub-nazionali è destinato ad avere implicazioni sull'organizzazione della Commissione. Come si è già avuto modo di sottolineare l'azione dell'amministrazione comunitaria già si caratterizza per un approfondimento dei rapporti con il livello nazionale. Gli ultimi anni hanno assistito, in questo senso, a creazione di reti, diffusione di *best practices*, un aumento dei momenti di incontro e collaborazione. Se l'ipotesi di una organizzazione decentrata dell'amministrazione comunitaria, che avrebbe l'effetto di avvicinare l'amministrazione comunitaria a quelle nazionali e regionali, può apparire prematura, si possono ipotizzare misure dirette a rafforzare il raccordo tra i diversi livelli amministrativi. Si può ipotizzare, sul punto, un rafforzamento degli strumenti di *secondment* tra il livello nazionale e quello regionale focalizzato sulle aree con più rilevanti problemi di attuazione, una misura che permetterebbe di governare le situazioni di maggiore difficoltà e di favorire l'osmosi culturale tra i diversi livelli amministrativi.

Il secondo aspetto è la definizione di un luogo di decisione europeo sui temi territoriali. La sua attuale assenza comporta, infatti, il mancato affermarsi di un momento di sintesi tra gli interessi nazionali ed il permanere delle differenziazioni esistenti sul piano amministrativo nei singoli ordinamenti. A questo primo aspetto si sovrappone la difficoltà di raccordare le iniziative della politica regionale con quelle condotte in attuazione di altre politiche. Anche in questo caso - se non altro per le chiare indicazioni del Trattato sul punto e quelle, più specifiche, contenute in *Europa 2020* - le inter-relazioni tra le diverse attività dell'Unione dovrebbero trovare un quadro unitario attraverso strumenti di raccordo tra le diverse iniziative condotte. Sono questi i motivi che sottendono all'esigenza di istituire il Consiglio europeo della politica regionale. Esso riunirebbe i responsabili della politica territoriale nei singoli ordinamenti interni e diverrebbe momento di collegamento nei confronti delle altre politiche europee e, sul piano verticale, con l'attuazione del livello nazionale.

Vi è, poi, la necessità di un rafforzamento dei legami con le sedi internazionali – dalla Banca Mondiale all'OCSE – direttamente interessate alle questioni dello sviluppo territorialmente equilibrato. In un momento storico in cui la questione dei divari territoriali è all'ordine del giorno in diversi ordinamenti, la politica regionale trova nella contestualità della riflessione condotta in quelle sedi uno degli strumenti per affermare, anche in campo europeo, il proprio impianto politico-amministrativo oltre che per espandere l'influenza di un modello amministrativo con una chiara matrice europeista.

#### *4. Conclusioni*

C'è, dunque, nel futuro della politica, un fitto intrecciarsi di temi politici, amministrativi, economici, di relazioni internazionali. Sembra essere questa l'agenda da perseguire affinché l'intervento regionale riacquisti quella dimensione propriamente politica che, negli anni, esso ha visto venir meno e dispieghi con piena efficacia i propri effetti sull'economia e la società europee. Non può sfuggire, sul punto, come l'una e gli altri siano legati: legittimazione ed effettività strettamente connesse. Sarà cioè difficile pervenire ad un assetto efficace se, come avvenuto alla metà degli anni ottanta, non si afferma in termini concreti la centralità della coesione negli assetti valoriali dell'Unione. D'altra parte, la dimensione propriamente politica non potrà dispiegarsi senza un sostrato caratterizzato da risultati operativi 'legittimanti'. E', dunque, un circolo virtuoso quello che deve avviarsi in cui la legittimazione dell'intervento deve influenzarne l'effettività e viceversa.

A favorire questa riflessione è l'attuale fase dell'Unione. La coincidenza con la trasformazione del bilancio europeo ed il riavvio del processo di Lisbona, il permanere (se non l'approfondirsi) dei divari che si registrano tra le diverse regioni, gli effetti sul territorio europeo del processo di globalizzazione, sono elementi che costituiscono presupposti per una riforma 'alta', che si ricolleggi ai momenti definitori della politica che sono stati attraversati nella disamina storica. Ci si riferisca all'ingresso di Gran Bretagna e Irlanda nella Comunità, alla crisi degli anni settanta, alla scelta del mercato unico alla metà degli anni ottanta, al raggiungimento dell'Unione economica e monetaria. Tutti momenti che hanno assistito ad un parallelo rafforzamento della politica regionale in funzione compensativa degli effetti che le scelte politiche avrebbero avuto sulle aree più arretrate del territorio europeo. Oltre a questo vi sono gli inevitabili riflessi che la crisi finanziaria è destinata ad avere sul piano della politica europea nel suo complesso. Difficile pensare che da essa non discenderà una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nazionali – con un approfondirsi della dicotomia tra Stati 'pagatori' e Stati 'beneficiari', tra Stati 'virtuosi' e Stati 'meno virtuosi' – dalla quale è legittimo attendersi una maggiore attenzione ai profili di condizionalità.

Sia sulla base della ricostruzione dell'evoluzione dell'intervento regionale, sia per motivazioni congiunturali, quello attuale costituisce, dunque, un momento propizio ad un cambiamento che radichi la politica e rafforzi il sistema multilivello tra le amministrazioni degli Stati membri che più di ogni altra iniziativa comunitaria essa ha contribuito a delineare. E questo

tanto più per la presenza di un'esperienza attuativa che, se permette di verificarne limiti e difficoltà, ne mostra anche le possibilità in termini effettuali ed il raccordo con le più avanzate correnti di pensiero relativamente a crescita economica, organizzazione amministrativa, rapporti tra i diversi livelli di governo.

Questo è, dunque, il momento per pervenire ad una riforma che rilanci la politica regionale, costruisca attorno ai suoi strumenti ed alle sue modalità operative, una sua nuova centralità nel panorama comunitario basata su valori caratterizzanti una moderna economia sociale di mercato: la concorrenza, servizi pubblici che assicurino la coesione, il combinarsi trasparente di pubblico e privato, il pieno dispiegarsi del partenariato verticale ed orizzontale per una maggiore effettività dell'azione amministrativa, l'agire per limitare gli ostacoli che limitano le opportunità dei diversi cittadini europei e pregiudicano la competitività dell'Unione in un contesto economico sempre più interconnesso.

Questa appare, oggi, la missione della politica regionale europea, Per realizzarla essa ha a disposizione le risorse, una cultura dello sviluppo economico e sociale, un'organizzazione radicata che la configura come un *unicum* nel panorama delle politiche comunitarie. E, a questo punto, anche una solida base di analisi di errori e limiti che questi trent'anni di esperienza hanno posto in rilievo.

Scegliere una strada alternativa - optare per una soluzione minimalista dell'intervento o affidare all'amministrazione comunitaria compiti di difficile attuazione - vorrebbe dire ignorare le potenzialità della politica di coesione sul piano economico e la sua capacità 'legittimante' per la costruzione comunitaria. Sarebbe una scelta che non terrebbe in conto il contributo, tanto in ombra quanto continuo, che la politica di coesione sta dando alla creazione di uno spazio amministrativo effettivamente 'europeizzato' e, quindi, al processo di federalizzazione europea. Significherebbe non valutare l'influenza che - al momento in cui sullo scenario economico globale la questione dei divari territoriali diviene d'attualità - l'esperienza regionalista europea potrà dare alla costruzione di un *corpus* di principi comuni ai principali ordinamenti giuridici mondiali attraverso i quali promuovere lo sviluppo economico e sociale.