

AA.VV.

L'EUROPA PER I GIOVANI, I GIOVANI PER L'EUROPA

*Riflessioni sulla politica di coesione europea
dal progetto TRUE – TRUsting Europe*

a cura di
Massimo Bartoli

Morlacchi Editore *U.P.*



AA.VV.

L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa

*Riflessioni sulla politica di coesione europea
dal progetto TRUE – TRUsting Europe*

a cura di
Massimo Bartoli

Morlacchi Editore *U.P.*

TRUE – *TRU*sting Europe – Agreement n. 20210E160AT202 – Questo progetto è stato finanziato con il sostegno della Commissione europea. L'autore è il solo responsabile di questa comunicazione e la Commissione declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in essa contenute.



Co-funded by
the European Union



IL VALORE
DELLA COESIONE
EUROPEA

Un progetto realizzato da



WITHUB



LA NUOVA EUROPA
SCUOLA D'EUROPA
LA NUOVA EUROPA

Prima edizione: 2024

ISBN/EAN: 978-88-9392-506-8

DOI: 10.61014/TUCEP/vol1



The online digital edition is published in Open Access on series.morlacchilibri.com
Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated and a URL link is provided to the license.

© 2024 Author(s)

Published by Morlacchi Editore

P.zza Morlacchi, 7/9, 06123 Perugia, Italy

www.morlacchilibri.com | redazione@morlacchilibri.com

Indice

Gianluca Rossi

Prefazione 6

Raffaella Rizzo

Il Progetto TRUE – *TRUsting Europe*. Motivazioni, attività, struttura 7

Massimo Bartoli

Coesione, giovani e territori. Introduzione al volume 12

Raffaella Rizzo

La bella politica. Intervista a Gian Paolo Manzella 18

Fabio Raspadori

L'importanza di comunicare i fondi europei per il territorio 31

1. *L'Europa delle Regioni* 32

2. *Quanti fondi europei per i territori* 35

3. *Quali fondi* 38

4. *L'importanza di comunicare i fondi* 40

5. *Per una migliore comunicazione di fondi europei sul territorio* 45

Christian Rossi

Le politiche di coesione dell'Unione europea. Un percorso storico e l'azione propositiva del Regno Unito 50

1. *Introduzione* 50

2. *Una politica con radici storiche* 53

3. *L'Atto Unico Europeo* 57

4. *Il regionalismo, il presente e futuro delle politiche di coesione* 71

5. *Conclusioni* 72

Domenica Farinella

Dalla Cassa per il Mezzogiorno alle nuove politiche di sviluppo dal "basso": il contributo del Mezzogiorno alle politiche di coesione europea 75

1. <i>Introduzione</i>	75
2. <i>L'esperienza dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno</i>	77
3. <i>I limiti del processo di industrializzazione forzata e la degenerazione dell'intervento straordinario</i>	81
4. <i>Dal macro al micro: la svolta localistica delle politiche per il Sud e l'attenzione ai fattori istituzionali</i>	86

Claudio Di Maio e Raffaele Torino

L'Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini	102
1. <i>L'evoluzione delle politiche europee riguardanti i giovani. Dai Trattati alla Strategia dell'Unione europea 2019-2027</i>	102
2. <i>I giovani come futuri lavoratori o imprenditori</i>	105
3. <i>I giovani sportivi</i>	108
4. <i>La partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'unione</i>	111
5. <i>Osservazioni di sintesi</i>	114

Massimo Bartoli

Politica di coesione e buone pratiche: dalla comunicazione delle opportunità alla valutazione dei progetti realizzati	117
1. <i>Premessa</i>	117
2. <i>Sulla nozione di "buona pratica"</i>	119
3. <i>L'approccio europeo alle "buone pratiche"</i>	122
4. <i>La comunicazione sui fondi europei nei siti web delle Autorità di gestione</i>	126
5. <i>La problematica individuazione di buone pratiche nella valutazione dei progetti europei</i>	135
6. <i>Considerazioni di sintesi</i>	139

Gli Autori	143
------------	-----

Bibliografia generale	146
-----------------------	-----

Sitografia generale	154
---------------------	-----

Prefazione

La politica di coesione rappresenta uno dei pilastri fondamentali dell'integrazione europea, promuove la solidarietà tra le regioni e contribuisce alla riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali nell'Unione.

Il progetto *TRUE – TRUsting Europe* si è proposto di esplorarne criticamente gli sviluppi e le prospettive, evidenziando la significatività delle misure introdotte e contribuendo ad una più diffusa consapevolezza delle sfide che attendono l'Europa.

I partner di progetto hanno lavorato per rafforzare un dialogo aperto e la partecipazione civica, soprattutto dei giovani, creando validi momenti di confronto.

Il volume raccoglie riflessioni, analisi e contributi di esperti e ricercatori provenienti da diverse discipline e contesti nazionali. Attraverso una serie di saggi, *case-study* e interviste, gli autori ci offrono un'approfondita panoramica delle sfide e delle opportunità che caratterizzano la politica di coesione europea, la governance multilivello, l'efficacia dei fondi strutturali, l'innovazione e la sostenibilità.

Il volume intende, inoltre, stimolare il dibattito ed un confronto costruttivo su questi temi al fine di garantire una crescita equa, inclusiva e sostenibile in Europa.

Desidero ringraziare i miei collaboratori, i nostri partner, la Rete dei Centri Documentazione Europea e gli autori che, con il loro contributo, hanno permesso la realizzazione di questo volume.

Sono certo che la raccolta costituisce una risorsa preziosa per i giovani, per i decisori politici e per tutti coloro che sono interessati alla politica di coesione e ai suoi impatti sulle società e sulle economie europee.

Gianluca Rossi
Presidente TUCEP

Il Progetto TRUE – *TRU*sting Europe Motivazioni, attività, struttura

*TRU*sting Europe (TRUE) è il titolo che abbiamo scelto per il nostro progetto, trovandoci tutti magnificamente d'accordo, perché in questa semplice espressione – *Fidarsi dell'Europa* – c'è il senso di quello per cui ci sentiamo di impegnarci.

Dare fiducia, trasmettere fiducia, andare là dove il dialogo è possibile, nelle Università, che restano centri di elaborazione del pensiero, di formazione e di studio, ma anche luoghi di incontro e di scambio per le giovani generazioni. Andare in quei luoghi e coinvolgere sia i professori – molti dei quali sono gli autori degli articoli pubblicati in questo volume – che gli studenti, rendendo questi ultimi non solo destinatari ma protagonisti di azioni positive, fare in modo che diventino i primi responsabili di una comunicazione efficace. Consapevoli che questo tema rappresenta un punto cruciale.

È infatti sempre più strategica la necessità di assicurare un'adeguata informazione ai cittadini su quello che fa l'Europa per loro; c'è un valore politico importantissimo nell'attività di comunicazione perché le persone che conoscono le azioni messe in campo a loro beneficio sviluppano un più forte sentimento filo-europeo. E d'altra parte, all'opposto, prendere atto di disservizi, disegualianze territoriali e cattiva amministrazione fa sviluppare comportamenti di disaffezione o di contrasto nei confronti della politica e delle istituzioni favorendo, ad esempio, l'astensionismo elettorale. Questo è tanto

più vero per le politiche di coesione, che hanno ricadute territoriali importanti in termini di modernizzazione, di crescita e di sviluppo.

Il tema della comunicazione europea, dunque, assume un alto valore simbolico perché implica connessioni istituzionali, politiche e culturali tese a rafforzare il processo di integrazione.

Forti di queste considerazioni, abbiamo costruito il partenariato attingendo in primo luogo al ricco patrimonio del TUCEP che ha al suo interno, consorziate, ben dodici università su tutto il territorio nazionale, oltre a un'esperienza pluridecennale nel campo della formazione.

Le Università erano il nostro terreno ideale. La collocazione geografica al Nord, Centro, Sud e Isole completava il quadro di base, insieme alla rete degli Europe Direct, che avrebbero prestato un fondamentale supporto territoriale al progetto.

C'era poi bisogno di esperti di comunicazione, non solo dei linguaggi tradizionali e istituzionali, ma anche dei nuovi linguaggi, quelli utilizzati dalla generazione Zeta. La società DIGIVIS, specializzata nella produzione di contenuti utilizzabili in modo particolare sui social, con una forte esperienza anche nel campo della ricerca, era il partner giusto per questa area del progetto.

E poi c'era necessità di un partner che con i giovani fosse a contatto di continuo, un'associazione giovanile impegnata nella diffusione dei valori solidali europei. LA NUOVA EUROPA, associazione di promozione sociale del Terzo Settore, con esperienza sia nell'ambito della formazione non formale che nell'organizzazione di eventi, era il terzo tassello che avrebbe portato linfa al progetto, specialmente nel reclutamento dei giovani "Ambassador della coesione" che, nell'obiettivo generale, sarebbero divenuti i primi promotori di un'immagine positiva dell'Europa. In modo particolare, all'interno della propria *community* anagrafica e territoriale, trainando amici e colleghi universitari, e poi nelle abitudini quotidiane di comunicazione, per esempio sui propri profili social. Mancava la quarta gamba del tavolo, un'azienda specializzata in prodotti editoriali, che avrebbe potuto sia editare accattivanti strumenti di comu-

nicazione che diffondere l'informazione delle attività e dei risultati raggiunti in una dimensione territoriale mirata e capillare, nello specifico WITHUB, con la sua rete di testate giornalistiche locali e regionali e la sua redazione di Bruxelles, specializzata in tematiche europee.

A dicembre 2022 ha preso il via da Perugia il viaggio della coesione nelle università italiane, per concludersi a Roma a novembre 2023 con la partecipazione dei rappresentanti istituzionali degli uffici in Italia di Commissione e Parlamento europeo. In meno di un anno, l'*University-tour* del progetto ha percorso la Penisola facendo tappa all'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" (Santa Maria Capua Vetere), all'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", poi nell'isola di Ventotene, quindi all'Università degli Studi di Milano, all'Università degli Studi di Cagliari e all'Università degli Studi di Messina, per un totale di otto *Giornate della coesione*.

A queste si sono aggiunte altre occasioni di disseminazione del progetto, quattro incontri istituzionali su Cittadinanza e istituzioni europee. Complessivamente, nel tour di *TRUE – TRUsting Europe* è stata raggiunta una platea di 500 giovani, coinvolti anche attraverso iniziative di formazione online dedicate e laboratori in presenza per complessive 28 ore di formazione distribuite in dieci moduli tematici.

Come materiale informativo, durante l'anno di durata del progetto sono state realizzate 150 infografiche, 300 contenuti (video, foto, interviste, articoli, approfondimenti) sul portale eunews.it, 12 clip in videografica, 60 *briefing note* dedicati al racconto del rendiconto dei fondi di coesione e 60 *fact sheet* dedicati al racconto di grandi e piccoli progetti territoriali, 12 inserti mensili sui quotidiani locali italiani con notizie multiregionali, 8 inserti verticali dedicati agli eventi pubblicati sui quotidiani del territorio oltre a 96 articoli su portali tematici, più post, video, caroselli, infografiche su 4 canali social (X, Instagram, Facebook, Youtube) e una mostra online in 3D.

Alla fine del tour i 30 "Ambassador della coesione" hanno dichiarato di aver ricevuto dal progetto, complessivamente, una maggiore motivazione a lavorare per un futuro migliore. E una maggiore

consapevolezza di essere «la forza trainante del cambiamento e di avere il potenziale per costruire un'Europa più equa, più giusta e sostenibile»¹.

La condivisione di una progettualità indirizzata verso la valorizzazione di quanto di buono fa l'Unione europea per i territori, attraverso i fondi e le politiche di coesione, ha messo dunque in moto un processo virtuoso, rivolto principalmente alle fasce giovanili della popolazione, che è riuscito a coinvolgere anche gli attori istituzionali: pensiamo per esempio alle Università e al ruolo importantissimo dei docenti nel formare le nuove generazioni di amministratori locali.

È un lavoro, questo *Fidarsi dell'Europa*, di fatto appena cominciato, che ha molte possibilità di espandersi e andrebbe replicato in altri territori e con il coinvolgimento di altri attori, associazioni impegnate nel sociale, aziende produttive, enti locali, organismi di rappresentanza. È sempre più importante garantire un'informazione corretta ai cittadini sulle politiche di coesione e sulle ricadute sui territori in termini di crescita e di sviluppo, soprattutto in un periodo storico, come quello attuale, in cui la coesione ha acquisito centralità anche nel dibattito pubblico grazie alle misure eccezionali messe in campo nel dopo pandemia con il *Next Generation Eu* e i *Piani nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

Tutti i numeri del progetto *TRUE – TRUsting Europe* (in Fig. 1 una sintesi grafica), le iniziative organizzate nel corso di un anno, le immagini, i video e la documentazione di studio sono pubblicati sul sito <https://trustingeurope.eu/il-progetto/>.

1 ALESSANDRA DESIDERATO, coordinatrice degli “Ambassador della coesione”, intervenuta al convegno conclusivo del progetto *TRUE-Trusting Europe*, dal titolo *L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa*, Roma, 30 novembre 2023, Europa Experience David Sassoli.



Fig. 1: infografica sul Progetto TRUE. <https://trustingeurope.eu/il-progetto/>.

Coesione, giovani e territori

Introduzione al volume

Il Progetto TRUE – *TRUsting Europe* – ha, tra le sue varie attività, consentito la diretta interazione tra docenti provenienti da otto Atenei italiani, distribuiti capillarmente lungo la Penisola, e circa cinquecento studenti, coinvolti in percorsi formativi dedicati alla Politica di coesione (PC) dell’Unione europea (Ue). Alcuni di questi docenti hanno deciso di cristallizzare i propri contributi nel presente Volume, concepito in formato *open access* per raggiungere la più vasta platea possibile; uno strumento agile, utile per comprendere i fondamenti e le dinamiche della politica europea più vicina ai territori, ma anche per decifrarne talune problematiche.

Come è noto, la PC si prefigge l’incremento delle opportunità di sviluppo economico – sociale volte a ridurre le disparità tra territori e regioni europee, concentrando in particolare le proprie azioni verso le aree meno sviluppate, le comunità periferiche ed i soggetti più fragili.

Le sue basi giuridiche sono piuttosto solide, traendo non solo fondamento dai Trattati istitutivi dell’Unione, in particolare dall’art. 174 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), bensì anche dalla Costituzione italiana attraverso il combinato disposto degli artt. 3 e 119, richiedenti interventi pubblici “speciali”, da parte di ogni articolazione dello Stato ed anche in concorso con le risorse Ue, per la promozione di uno sviluppo

armonico e la rimozione degli squilibri. Nella concezione europea, la Coesione è una politica ad obiettivi di medio termine, chiamata a coinvolgere diversi livelli di governo nazionale (centrali e locali) e che attribuisce un ruolo formale, di primo piano, al partenariato economico e sociale, supportando piani, programmi e singoli progetti sotto la responsabilità, condivisa con la Commissione Ue, di amministrazioni centrali, regionali o locali¹.

Comunicare la PC non è mai un esercizio semplice, spesso nemmeno per gli addetti ai lavori, nonostante che da questa derivino numerose realizzazioni, materiali e immateriali, attuate nei vari territori dell'Unione. Anche se, quindi, i suoi risultati sono potenzialmente sotto gli occhi di tutti, alcune peculiarità di questa politica contribuiscono renderla poco intellegibile e parzialmente comunicabile. Si pensi, ad esempio, alle modalità di funzionamento del suo principale strumento di attuazione, ossia i fondi strutturali, i cui progetti approvati spesso richiedono svariati anni per essere realizzati, rendendosi visibili solo in modalità differite nel tempo, oppure, come precedentemente accennato, su come l'intervento europeo nei territori poggi su di un complesso sistema di *governance* multi-livello, rispetto al quale non è agevole capire, e quindi comunicare, ruoli e attribuzioni degli attori coinvolti. Trattasi poi di una politica regolamentata da svariati provvedimenti europei che, a loro volta, implicano l'adozione di un numero ancora più ampio di disposizioni nazionali e regionali; nonché complicate procedure che prevedono la partecipazione di numerosi attori territoriali tra istituzioni, enti pubblici e soggetti privati².

1 Su tale aspetto, ed in riferimento al consolidamento di una dimensione prettamente urbana della Politica di Coesione europea, v. M. BARTOLI, *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea*, in F. RASPADORI, M. BARTOLI (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017, pp. 21-48.

2 In argomento, *amplius* F. RASPADORI (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio – una proposta operativa*, Franco Angeli, Milano 2021.

Nonostante queste difficoltà, appare indispensabile insistere sulla comunicazione della PC, soprattutto per consentire una crescita generalizzata di consapevolezza su cosa realmente faccia l'Unione, articolandosi con le risorse statali, per scongiurare un'Europa a "macchie di leopardo", realizzando progetti a noi vicini, capaci di migliorare la qualità delle nostre vite e coinvolgerci direttamente in quel grande progetto di integrazione che, per dirla alla Schuman, si basa *in primis* su «(...) realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»³.

Relativamente ai saggi presentati in questo volume, Raffaella Rizzo, con *La bella politica*, ripercorre la storia delle politiche regionali europee e la loro evoluzione in politiche di coesione fino al PNRR, intervistando Gian Paolo Manzella, autore del volume *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU* (2022), pubblicato nella collana Svimez del Mulino.

Il contributo di Fabio Raspadori, *L'importanza di comunicare i fondi europei per il territorio*, affronta direttamente alcune delle suddette problematiche nel comunicare la PC. L'autore ci ricorda come siano tante le regioni europee che usufruiscono, ormai da decenni, dei cosiddetti fondi strutturali, innescando processi di crescita che possono consentire alle aree territoriali più in difficoltà di raggiungere i livelli di sviluppo delle regioni più avanzate. Tali fondi, nel corso degli anni, sono divenuti sempre più cospicui, anche in forza del principio di addizionalità che prevede l'affiancamento di risorse nazionali agli stanziamenti unionali. Gli importanti risultati raggiunti, tuttavia, soprattutto a causa di un'inefficace comunicazione, non sono spesso conosciuti dal grande pubblico. Ciò aumenta sensibilmente il senso di lontananza del cittadino dal processo di integrazione europea non consentendo, al tempo stesso, di esercitare quel sano controllo sociale delle politiche e delle modalità di spesa che,

3 Cfr. Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950, consultabile al link https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it.

grazie alla politica di coesione europea, regione per regione, vengono attuate dagli enti di governo territoriali.

Christian Rossi, con il suo saggio *Le politiche di coesione dell'Unione europea. Un percorso storico e l'azione propositiva del Regno Unito*, si sofferma su uno degli aspetti peculiari della complessa *multilevel governance* europea della coesione, vale a dire il momento politico – negoziale in quel di Bruxelles. Nello specifico, il Prof. Rossi analizza alcuni snodi politici relativi alle posizioni particolari degli Stati membri durante il processo di consolidamento della politica di coesione europea, evidenziando il contributo offerto dalla politica britannica soffermandosi, in particolare, sulle decisioni intercorse tra la fine degli anni Ottanta e primi anni Novanta. Proprio in quel momento, il Regno Unito stava negoziando diversi *opt-out* rispetto agli assunti di Maastricht, mirando a non perdere una cospicua fetta di finanziamenti, necessari soprattutto alle proprie regioni più interne. Attraverso un'attenta consultazione di documenti d'archivio sia dell'Ue che dei *National Archives* britannici, viene qui offerta una suggestiva disamina delle posizioni assunte dai principali attori intervenuti nelle discussioni, evidenziando altresì le discordanze esistenti all'interno del Consiglio europeo, la ricerca di alleati da parte del Regno Unito e, infine, il ruolo di mediazione del presidente della Commissione europea Jacques Delors.

Concentrandosi su un tema cruciale per l'intero sviluppo del nostro paese, Domenica Farinella, con il suo saggio *Dalla Cassa per il Mezzogiorno alle nuove politiche di sviluppo dal "basso": il contributo del Mezzogiorno alle politiche di coesione europea*, evidenzia innanzitutto il contributo italiano al rafforzamento dei principi e dei valori che sono alla base delle politiche di coesione. L'autrice ricorda come in Italia, dal Secondo Dopoguerra fino ai primi anni Novanta, il problema primario del superamento dei divari regionali si sia dapprima concretizzato in una politica d'intervento straordinario per il Sud attraverso la Cassa per il Mezzogiorno, scelta che sancì l'affermarsi della programmazione come metodo «sistematico, unitario e continuativo». La successiva riattribuzione delle politiche

di sviluppo regionale all'amministrazione ordinaria è proceduta parallelamente all'affermarsi della politica di coesione europea e del "paradigma dello sviluppo locale", elementi centrali delle politiche territoriali della cosiddetta "nuova programmazione".

Claudio Di Maio e Raffaele Torino, con il loro saggio *L'evoluzione delle politiche europee riguardanti i giovani. Dai Trattati alla Strategia dell'Unione europea 2019-2027*, ricordano come i giovani costituiscano una parte fondamentale, attiva e propulsiva all'interno della società europea, tale da spingere le Istituzioni unionali a spostare progressivamente la propria attenzione verso le politiche giovanili, intese a favorire lo sviluppo e l'inclusione di differenti formazioni sociali: studenti, lavoratori, sportivi e, in modo più ampio, attori nella loro dimensione politica. Gli autori propongono, in tale contesto, un'analisi ricognitiva sia delle basi giuridiche che delle ultime azioni messe in campo dall'Ue, spaziando dal diritto primario di riferimento agli undici specifici punti della Strategia della Commissione 2019-2027, evidenziando un percorso evolutivo significativo, caratterizzato da un impegno crescente di Bruxelles nei confronti delle giovani generazioni.

Infine, il contributo di chi scrive – la *Politica di coesione e buone pratiche: dalla comunicazione delle opportunità alla valutazione dei progetti realizzati* – propone una riflessione generale intorno ad una nozione spesso poco dibattuta e dai caratteri ancora incerti, ma che rappresenta, di per sé, il momento culminante di un percorso virtuoso di attuazione dei progetti territoriali supportati dalla PC europea. Basandosi su due recenti progetti di ricerca che hanno coinvolto L'Ateneo di Perugia, il saggio propone una duplice lettura della nozione di "buona pratica" rapportabile a due momenti essenziali della dimensione locale della Coesione.

Da un lato, gli oneri di comunicazione sulle opportunità offerte dai fondi strutturali, posti in carico alle Autorità di gestione per la strutturazione dei propri portali Web. Dall'altro, il complicato riconoscimento, secondo parametri oggettivi e condivisi, di buone prassi locali afferenti a progetti realizzati con tali fondi. Una proble-

matica, quest'ultima, che meriterebbe ulteriori approfondimenti e andrebbe al più presto superata sia per raffinare, nel segno della trasparenza e dell'oggettività, le dinamiche dei processi di valutazione *ex post* delle azioni progettuali, ma anche per favorire una comunicazione più puntuale, e potenzialmente più efficace, dei migliori risultati conseguiti nei territori grazie ai fondi europei. Magari invogliando tanto le giovani generazioni quanto quelle "diversamente giovani" a scoprire qualcosa di più sulle opportunità che l'Europa mette a disposizione per il proprio territorio e per la propria crescita personale, sia civica che professionale.

Bibliografia

BARTOLI M., *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea*, in RASPADORI F., BARTOLI M. (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017, pp. 21-48.

RASPADORI F. (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio – una proposta operativa*, Franco Angeli, Milano 2021.

La bella politica Intervista a Gian Paolo Manzella*

Abstract: La coesione è una fondamentale politica dell'Unione europea, che ha lo scopo di ridurre i divari territoriali delle aree meno sviluppate degli Stati membri. Il contributo ripercorre la storia delle politiche regionali europee e la loro evoluzione in politiche di coesione fino al PNRR, con l'intervento di Gian Paolo Manzella, autore del volume pubblicato nella collana Svimez del Mulino *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU* (2022).

Parole chiave: trattati istitutivi; politica regionale; coesione territoriale.

Abstract: Cohesion is a fundamental policy of the European Union, which aims to reduce territorial gaps in the less developed areas of member states. The paper traces the history of European regional policies and their evolution into cohesion policies up to the NRPR, with an intervention by Gian Paolo Manzella, author of the volume published in the Svimez series of the Mulino *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU* (2022).

Keywords: founding treaties; regional policy; territorial cohesion.

D. Europa e «sviluppo armonioso», il titolo del suo libro pubblicato nella Collana Svimez del Mulino cita un'espressione che rimanda al Preambolo e all'articolo 2 del Trattato di Roma ma che può ritrovarsi anche oggi, nel Next Generation EU¹?

* L'intervista è stata realizzata a margine della 2° Giornata della coesione, *Europa, Mezzogiorno, coesione territoriale e Next Generation EU*, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", Santa Maria Capua Vetere, 19 gennaio 2023, e riveduta e corretta prima della stampa del volume (gennaio 2024). GIAN PAOLO MANZELLA è vicepresidente della Svimez, associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno. Già sottosegretario di Stato al ministero dello Sviluppo Economico (2019-21), il suo ultimo libro è *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Il Mulino, Bologna, 2022.

1 «Solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite», *Trattato*

R. Sì, il riferimento allo “sviluppo armonioso”, a quello che sarà tradotto come coesione, è già nel Trattato di Roma, poi è di nuovo riaffermato nell’Atto Unico del 1986, a cui seguirà il Trattato di Maastricht nel 1992. E torna, nel 2021, in quello che è l’esercizio finanziario più importante e qualificante che l’Europa ha messo in campo negli ultimi anni, il *PNNR*, in cui la coesione è centrale. Basta pensare che la base giuridica dell’iniziativa europea sono gli articoli del Trattato relativi alla coesione, che l’espressione “coesione economica e sociale” ricorre nel testo più volte, che la parola Mezzogiorno è presente 66 volte nel Piano *Italia Domani*, il nostro *PNNR*, 59 il termine Sud, cinque volte il suffisso Merid -. Sono più di cento citazioni che delineano un quadro completo di intervento. C’è, quindi, una centralità della coesione che per molti versi non c’è mai stata. Tra *PNNR* e Fondi strutturali mai come oggi sono state messe a disposizione risorse dedicate a ridurre i divari territoriali, a eliminare le sacche di inclusione, a promuovere una crescita che tocchi tutti i territori in maniera omogenea.

D. Come si arriva a questa conquista?

R. Con un percorso che ha diversi punti di svolta: il primo addirittura precede la firma del Trattato di Roma, con la Conferenza di Messina del 1955. Nell’avanzamento del progetto europeo ci sono delle difficoltà e il ministro degli Esteri, il messinese Gaetano Martino, convoca nella sua città i colleghi degli altri cinque Paesi “motori” dell’iniziativa europea di quegli anni – Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo – per discutere di come andare avanti. Si esce dalla Conferenza con una dichiarazione in cui si fa riferimento a un Fondo europeo per gli investimenti che avrebbe avuto, come com-

di Roma, Preambolo, 1957; «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l’instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell’insieme della Comunità, un’espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano», Trattato di Roma, Articolo 2, 1957.

pito, proprio quello di aiutare le regioni meno sviluppate. Certo, c'è la questione meridionale a muovere il tutto, ma il tema territoriale interessa anche gli altri Paesi fondatori, che stanno crescendo in maniera squilibrata. In Francia viene pubblicato, già nel 1947, un libro destinato ad avere molto successo, *Parigi e il deserto francese*, che pone il problema del dislivello tra la capitale ed il resto del Paese, ma ci sono squilibri territoriali in ognuno degli altri Stati fondatori. Tre anni dopo si arriva alla firma del Trattato di Roma, ma non c'è un riferimento diretto alla politica regionale. La causa è da ricercare nel fatto che i singoli Paesi si stavano dotando di politiche proprie per ridurre i divari all'interno dei loro territori e questo li orientava verso una gestione nazionale, piuttosto che "aprire" alla Commissione su questo tema. E così l'unica concessione fatta alla questione regionale è la Banca europea per gli investimenti (Bei), considerata un "meccanismo" per prendere risorse dai mercati di capitali europei e investirli nel Mezzogiorno. È una conquista italiana, e infatti è stata fondamentale, in quegli anni, la collaborazione tra Bei e Cassa per il Mezzogiorno, per arrivare all'infrastrutturazione basica di molte regioni del Sud.

D. Invece una spinta politica all'idea di coesione quando emerge?

R. Di fatto poco dopo. Organo propulsore sarà il Parlamento europeo. È quest'organo a sensibilizzare la Commissione sull'esigenza di politiche comuni per superare le differenze territoriali. Su questa spinta la Commissione convoca a Bruxelles i principali esperti di tutti i Paesi e li fa parlare tra di loro. Per l'Italia ci sono esperti dei problemi del Mezzogiorno e dello sviluppo territoriale come Gabriele Pescatore, presidente della Cassa per il Mezzogiorno, e Giuseppe De Rita, allora giovanissimo studioso dello Svimez. Da questo scambio di esperienze si arriva, nel 1965, a una prima comunicazione della Commissione.

D. Di che si tratta?

R. È un primo lavoro che analizza quello che si sta facendo nei diversi Paesi. Ma è la spia di un'attenzione al tema, testimoniata, poco più tardi, dalla nomina di un commissario per la Politica regionale: il tedesco Hans von der Groeben (1967-70). Ma il punto di svolta è successivo, alla fine degli anni Sessanta, quando Jean Rey, presidente della Commissione, nel 1968 dichiara a Strasburgo che «la politica regionale è come il cuore per il corpo umano». Una bella immagine per dire che essa deve portare sviluppo in tutte le aree territoriali dell'Europa. Eppure, questa presa di posizione così autorevole ancora non basta, con gli Stati membri che di nuovo resistono all'idea di avere una politica regionale comunitaria. Per convincerli ci vuole uno choc, che sarà, nel 1973, con l'ingresso in Europa della Gran Bretagna: un Paese con fortissime disequaglianze e una lunga storia d'intervento pubblico a sostegno delle aree depresse. È l'arrivo della Gran Bretagna che impone all'Europa di occuparsi anche delle sue aree depresse: si uniscono le forze con l'Italia e si avvia, all'inizio degli anni Settanta, la politica regionale, con l'istituzione di un Fondo di sviluppo regionale nel 1975².

D. È interessante leggere la storia in filigrana dietro alla politica regionale. Parliamo sempre di coesione come risorse, fondi, investimenti, dimenticando il pensiero e le personalità che hanno contribuito a crearla.

R. Sì, penso sia una prospettiva utile, anche con lo sguardo rivolto ad oggi. È una lunga storia quella della politica regionale e poi della coesione. Fatta di personalità e intuizioni che hanno lasciato il segno nella storia europea: e, va sottolineato, molte di queste personalità sono italiane. Penso a Renato Ruggiero, Antonio Giolitti, Tommaso Padoa-Schioppa, Fabrizio Barca. Ma anche ad Altiero

2 Regolamento n.724/75 del 18 marzo 1975, relativo alla creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale e decisione del 18 marzo 1975, relativa alla creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, cit. in G.P. MANZELLA., *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 51.

Spinelli che, da commissario per la Politica industriale (1973-76), dichiarava che politica regionale e politica industriale dovessero andare insieme e che l'Europa dovesse avere «una politica regionale molto forte e una Banca europea molto forte, perché dobbiamo portare le industrie anche nelle aree svantaggiate». Non dobbiamo dimenticare, insomma, che l'Italia non solo ha promosso la politica, ma l'ha influenzata nei momenti determinanti. Ha portato in Europa il metodo della programmazione e la dimensione regionale; ne ha voluto il rafforzamento in occasione della creazione del mercato unico; ha inserito l'approccio *place-based*, attento alle caratteristiche dei luoghi.

D. Da quali personalità in particolare prende impulso la politica regionale europea?

R. Un impulso fortissimo lo ha dato Renato Ruggiero, che all'inizio degli anni Settanta era capo di Gabinetto del primo commissario britannico per la Politica regionale George Thomson e che poi sarà il direttore generale della DG Regio. E non è un caso che il laburista scozzese Thomson volle un italiano come braccio destro, è una testimonianza dell'alleanza tra i due Paesi nel volere una politica regionale forte. Fu un duo formidabile, e c'è una convinzione di Thomson che faremmo bene a tenere presente anche oggi: sosteneva, con certa preveggenza, che nessuna comunità può esistere se al suo interno ci sono troppe differenze e se chi è indietro non ha la convinzione che si stia facendo di tutto per ridurre quelle differenze³. Un pensiero attualissimo in tempo di disuguaglianze e di disaffezione per la politica.

3 «Ci sono due Comunità oggi in Europa. C'è la Comunità delle periferie in difficoltà del Mezzogiorno, di molta parte dell'Irlanda, della Groenlandia, delle aree agricole spopolate del sud-ovest francese e del confine orientale tedesco con il Comunismo, delle aree in decadenza della Gran Bretagna industriale. E c'è la Comunità del cuore prospero dell'Europa, quella che va da Birmingham a Brema, dal Randstadt olandese a Torino. [...] «Un'Europa» non significa un'Europa in cui la ricchezza materiale è diffusa in maniera omogenea, come fosse marmellata. Questo sarebbe utopistico e addirittura triste, nella sua mancanza di diversità. Significa però un'Europa in cui, con un'azione deliberata e consa-

D. Come sono stati quegli inizi della politica regionale?

R. Difficili. All'inizio non è stata una vera e propria politica europea. Sono semplicemente dei fondi messi a disposizione dalla Comunità, ma poi ogni Stato prendeva la sua quota, con l'Italia che aveva intorno al 45-50% delle risorse disponibili. Ma il punto era che non si trattava di una politica veramente europea, i progetti non erano decisi dalla Commissione, era il singolo Stato che, nei fatti, decideva dove investire.

D. E quando cambiano le cose?

R. Il cambio di passo richiederà del tempo. Avviene a metà degli anni Settanta. In Europa c'è una crisi energetica e, a livello internazionale, c'è una crisi finanziaria: la costruzione europea è in stallo. Per superarlo, il primo ministro belga Léo Tindemans (1974-78) viene incaricato di scrivere un rapporto su cosa si deve fare per rilanciare l'Europa. E Tindemans scrive che l'Europa – se vuole veramente diventare un'unione economica e monetaria – per reagire alla crisi si deve dotare anche di una politica regionale forte. Si sarebbe dovuto superare il sistema delle rigide quote nazionali e optare per una distribuzione delle risorse definita sulla base di criteri comunitari, con una caratterizzazione più federalista.

È in quel momento che l'Italia manda in Europa una personalità chiave, Antonio Giolitti, con il ruolo di commissario per la Politica regionale (1977-85). Giolitti era stato ministro del Bilancio, aveva consiglieri preparati e influenti, come Luciano Cafagna, Giuliano Amato, Manlio Rossi Doria: per primo, in Italia, aveva lavorato alla Programmazione. Ed è questa esperienza che porta in Europa, con un vero cambio di paradigma nella politica regionale. Le sue parole sono chiare: «Dobbiamo dimenticare la politica che avevamo prima, di avere un fondo da cui ogni Stato prende e sceglie cosa fare

pevole, le differenze negli standard di vita e le opportunità economiche sono avvicinate e portate a quello che è politicamente tollerabile in una società democratica», GEORGE THOMSON, 1975, *ivi*, p. 43.

della sua parte. Abbiamo un'Europa che sta cambiando, in cui ci sono dei divari crescenti e delle sfide globali da affrontare e quindi abbiamo bisogno di una politica globale e attiva». Con questo «pensare in anticipo» Giolitti persegue l'obiettivo non solo di porre rimedio alle difficoltà regionali, ma di prevenire il sorgere di nuovi squilibri. E non c'è solo questo.

D. Cos'altro?

R. C'è l'attenzione alla dimensione regionale. Nel 1977 Giolitti viaggia nelle capitali europee per spiegare ai governi nazionali i motivi che debbono spingere verso una vera politica regionale europea e, nello stesso tempo, sviluppa rapporti con le amministrazioni territoriali. Cerca, insomma, di incrinare l'impostazione statalista prevalente sino allora, spingendo verso il superamento delle «quote nazionali», di avere un'impostazione più federalista. E in parte ci riesce. Dico in parte, perché gli Stati membri ancora resistono, ma quell'impostazione comincia a far sì che le risorse europee siano investite sulla base di programmi regionali. Si rafforza la capacità di indirizzo europeo e di coordinamento sulle politiche regionali nazionali e si promuove il diretto coinvolgimento del livello locale. Non è un caso che sia per Napoli il primo «progetto integrato»⁴.

*D. Negli anni Ottanta si arriva a una maggior centralità della politica regionale con l'Atto Unico del 1986 che inserisce un Titolo dedicato alla coesione economica e sociale*⁵.

4 Il Programma per Napoli, proposto dal commissario Giolitti in seguito all'epidemia di colera che colpì la città nel 1973, fu «bilanciato» con un altro localizzato in un'altra area della Comunità, Belfast in Irlanda del Nord, che in quegli anni viveva forti tensioni tra la comunità nazionalista cattolica e quella unionista protestante. Si tratta delle cosiddette «Operazioni Integrate», «quale insieme coordinato di azioni di livello comunitario, statale e locale dedicate ad una zona geografica limitata», *ivi*, p.65.

5 «Già l'Atto Unico del 1986 [...] diveniva strumento per il perseguimento di uno «sviluppo armonioso» dell'insieme della Comunità». Si trattava [...] di un obiettivo perseguito con tre strumenti: l'attuazione delle politiche comuni, l'intervento diretto del Fondo europeo di sviluppo regionale focalizzato «sullo sviluppo e l'adeguamento strut-

R. Sì, alla metà degli anni Ottanta l'Europa è uscita dalla sua fase di crisi e si va verso il mercato unico. Superato l'euroscetticismo degli anni Settanta si avvia un contesto favorevole alla dimensione europea grazie a leader progressisti come Francois Mitterrand in Francia, Helmut Kohl in Germania, Bettino Craxi in Italia. Si afferma, insomma, un vento favorevole per l'Europa ed anche per la politica regionale. Ed è qui che Jacques Delors, presidente della Commissione europea, incarica Tommaso Padoa-Schioppa di scrivere un rapporto destinato ad avere grande influenza. E Padoa-Schioppa è molto chiaro nel dire che, se si va verso la liberalizzazione, si rischiano grandi squilibri e quindi bisogna lavorare affinché il nuovo mercato europeo abbia strumenti di aggiustamento nelle regioni e nei Paesi strutturalmente deboli. Insieme all'efficienza ci deve essere la solidarietà.

Parte da qui, anche da qui, il passaggio dalla politica regionale alla politica di coesione. Un passaggio che è tutt'altro che nominale: c'è il raddoppio delle risorse, l'affermarsi del metodo della programmazione, l'idea che i fondi europei guidino in qualche modo i fondi nazionali. Non solo. Poi, più tardi, con Maastricht, ci saranno altri passaggi determinanti: l'istituzione del Comitato europeo delle regioni, la *Relazione sulla coesione*, il *Protocollo sulla coesione economica e sociale*. È il momento in cui, a livello europeo, si costituzionalizza il valore della coesione, che oggi è veramente uno dei valori fondamentali dell'Unione.

D. E dopo aver "costituzionalizzato" il valore della coesione, quali altre tappe ci sono da fare?

R. Segue poi un'attività di accompagnamento all'evoluzione. Romano Prodi, da presidente della Commissione (1999-2004), fa sì

turale» delle regioni in ritardo di sviluppo e sulla «riconversione delle regioni industriali in declino»; le politiche nazionali. Si delineava, così, un sistema integrato della coesione. In parallelo all'azione diretta e coordinata condotta attraverso le risorse dei diversi fondi – quello agricolo e sociale oltre a quello dedicato allo sviluppo regionale – gli Stati membri dovevano condurre le proprie politiche economiche anche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione economica e sociale», ivi, p. 75.

che i fondi strutturali si adeguino al nuovo contesto, cioè all'allargamento ai nuovi Paesi. Entrano in Europa nuove diseguaglianze territoriali, un fatto che evidentemente porta a un'ulteriore estensione delle necessità di coesione⁶. In questo c'è un legame stretto tra allargamenti e una politica per lo sviluppo territoriale che si sviluppa a fasi: si inizia con l'ingresso della Gran Bretagna a metà degli anni Settanta, poi con l'ingresso della Grecia (1981), poi con Spagna e Portogallo (1986), poi ci sono i *Länder* tedeschi in difficoltà al momento della riunificazione (1990), poi c'è l'allargamento a Est (2004). Ognuna di quelle fasi ha portato ad una maggiore attenzione nei confronti della coesione.

D. E arriviamo al tornante del nuovo secolo con la piena consapevolezza del potenziale di una nuova politica regionale.

R. Sì, si delinea una politica regionale progressivamente più ampia, chiamata a sostenere i fattori strutturali alla base della competitività europea: le infrastrutture di trasporti, le reti dell'energia, la società dell'informazione, le infrastrutture ambientali, quelle relative all'acqua e ai rifiuti. Nella *Seconda Relazione sulla coesione* (2001) si poneva poi in rilievo il profilo del legame tra società della conoscenza e concentrazione degli investimenti in specifiche aree urbane. È in questo contesto che si comincia a maturare la nozione di "coesione territoriale" destinata ad avere uno spazio sempre maggiore e una sua costituzionalizzazione nel Trattato di Lisbona (2009), che introduce un'altra novità: assegna un ruolo di co-decisorio a Parlamento e Consiglio europeo.

D. Le regioni sono sempre più al centro del disegno di crescita territoriale europeo, dunque?

R. Sì, indubbiamente, in questa fase ha maggiore protagonismo il ruolo delle regioni, che debbono sempre più orientarsi verso l'ester-

6 Nel 2004 entrano Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Malta e Cipro; nel 2007 entrano Romania e Bulgaria.

no e trovare il loro posto nei mercati mondiali. Ma, ed è interessante sottolinearlo, per farlo debbono guardare meglio a sé stesse, alle loro potenzialità. E in questo senso è un altro italiano, Fabrizio Barca, a dare un contributo determinante. Chiamato nel 2007 dalla commissaria Hubner a delineare il futuro della politica di coesione, egli pone una forte attenzione all'approccio *place based*, cioè all'idea di una politica per lo sviluppo che sia attenta alle caratteristiche dei luoghi, che si interroghi su quali siano le loro forze e le loro debolezze, che ascolti chi in questi luoghi lavora, studia, opera.

D. Un altro salto in avanti che accompagna verso la centralità del valore della coesione nel discorso pubblico europeo di oggi.

R. Sì, io sono convinto che in questi anni abbia assunto sempre più rilevanza, almeno nel discorso politico e nella riflessione scientifica, un nesso da sempre centrale nella costruzione europea: quello tra rafforzamento della coesione e pieno sviluppo e durevole successo dell'Unione. È sempre più chiaro a tutti che solo uno sviluppo sociale, economico e territoriale armonioso dell'Unione potrà garantire la durata e la vitalità delle sue istituzioni. La coesione è diventata, insomma, una questione essenziale per le democrazie e per le economie europee.

D. E arriviamo al Next Generation EU e al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

R. È un passaggio chiave, anche per la politica di coesione. La leva finanziaria viene utilizzata anche per promuovere la diffusione dei valori centrali del modello europeo. E non è un caso, come abbiamo già sottolineato, che il *Next Generation EU* si fondi sugli articoli 174 e 175 del Trattato e prenda spunto dall'esperienza della politica di coesione. Poi, certo, ci sono grandi differenze. Tra tutte il fatto che all'impostazione regionalista delle politiche di coesione si sostituisce un modello centralista, basato sul rapporto diretto Commissione-Stati membri, che si contrappone alla *governance*

multilivello propria delle politiche di coesione. Però penso che, al di là delle grandi differenze, ci sia un punto importante che va sottolineato: il *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* riafferma il legame strettissimo tra principio di solidarietà e costruzione europea. È un dettaglio ma a testimoniarlo è il fatto che nel testo regolamentare del *Dispositivo* il termine coesione ricorre diciannove volte.

D. Guardando avanti, al prossimo periodo di programmazione 2028 – 2035, quali linee di tendenza si possono delineare?

R. Sulla base degli sviluppi più recenti, individuo dieci linee di tendenza. La prima è una sempre più stretta integrazione tra politica di coesione e politica economica europea dei singoli Stati. Ci sarà poi sempre più attenzione alle questioni territoriali, ai progetti che emergono dal territorio, all'approccio *place based*. Altrettanto rilevante un terzo aspetto, il maggior legame tra politica industriale e politica di coesione. Siamo nella fase più importante della politica industriale europea, assistiamo a una profonda ristrutturazione del tessuto produttivo legata alla “doppia transizione”, digitale e verde, e alle esigenze dell'autonomia strategica. Ecco che le esigenze di mantenere uno sviluppo armonioso divengono chiarissime: se a quest'attenzione per la politica industriale non affianchiamo un'attenzione altrettanto forte alla politica di coesione finiremo con un'Europa frammentata e polarizzata.

D. E poi?

R. A mio parere si andrà verso una maggiore attenzione alla qualità amministrativa, perché è sempre più evidente che le risorse non si investono al meglio se non c'è qualità amministrativa. È una questione sulla quale c'è massima allerta da parte della Commissione. Così come c'è attenzione su un altro aspetto: maggiore flessibilità e semplificazione: dobbiamo andare verso regole sempre più semplici, che mettano in condizione le pubbliche amministrazioni di spendere in fretta e bene queste risorse e di rispondere con flessibilità alle esigenze della cittadinanza, alle emergenze.

Penso, poi, che andremo verso un sempre maggiore coinvolgimento di finanza privata nelle politiche di coesione, cioè sempre di più l'investimento pubblico porterà dentro le risorse private, sarà un catalizzatore di investimenti privati: penso ad esempio al *venture capital* e a sistemi di garanzia. Penso anche che vedremo un'attività di investimento pubblico che sarà sempre più valutata secondo criteri obiettivi. E, in parallelo, sempre di più la Commissione assumerà un ruolo centrale di valutazione dell'azione delle singole amministrazioni. È necessario, poi, aprire una fase di maggiore cooperazione tra le regioni e di maggiore partecipazione della cittadinanza. In questo senso la comunicazione delle politiche e dei risultati sarà più centrale. È sempre più chiaro che la politica di coesione, per la sua capillarità, per il suo parlare a tutte le amministrazioni territoriali europee, è in una posizione unica per aiutare l'Europa. Se il cittadino sa che l'Europa fa qualcosa di utile sul suo territorio è probabile che guardi con maggior favore alla costruzione europea.

D. Restano da contrastare le diseguaglianze, grande tema a livello mondiale.

R. È il decimo punto del mio elenco, ma non l'ultimo in ordine di importanza. Penso che andremo verso un più spiccato protagonismo europeo nella discussione globale sugli squilibri territoriali e i metodi per contrastarli. Gli impatti elettorali legati alla "geografia dello scontento" fanno sì che questi temi della coesione siano sempre più centrali nel dibattito politico di questo periodo storico. È una questione mondiale, insomma. E l'Europa è il "blocco" in cui questa politica è più avanzata. Per questo può trasmettere agli altri Paesi il modello e, insieme, i valori della coesione. Non a caso negli ultimi anni l'Unione ha fatto accordi di collaborazione con il Sudafrica, con l'Argentina, con il Brasile, con tanti Paesi del mondo e quest'attività continuerà.

D. Una valutazione conclusiva?

R. La politica di coesione ha cambiato pelle in questi anni. All'inizio del suo viaggio europeo non c'erano basi costituzionali, oggi le

abbiamo talmente solide da farci poggiare il *PNRR*. Era una politica che valeva il 5-6 % del bilancio europeo, oggi siamo intorno al 30%. Era una politica guidata dagli Stati membri ed oggi è la Commissione a dare le carte. È quindi diventata una grande politica, che coinvolge tutte le istituzioni e le parti sociali, le associazioni d'impresa e i sindacati. E poi è una "bella politica", che ha saputo ampliare le sue finalità: dal focalizzarsi sulle sole infrastrutture, parla oggi alle imprese, al capitale umano, alla ricerca, alla qualità amministrativa. Non solo. È una politica "trasformativa", che aiuta a cambiare grazie alla condizionalità: se io chiedo le risorse della Comunità europea per fare un investimento, sono tenuto a una serie di impegni che, da una parte, fanno sì che le norme siano meglio rispettate e, dall'altra, fanno sì che le amministrazioni si comportino secondo regole comuni. E quindi è una politica che serve anche a costruire un'amministrazione europea che lavora secondo regole comuni. Per tutti questi motivi, per i suoi valori, per le dinamiche che attiva, sono convinto che la sua rilevanza sia destinata a crescere. Anche per questo è importante investire al meglio le risorse che ci sono. Se lo facciamo la coesione avrà maggiore legittimità; se avrà maggiore legittimità avrà più peso politico; se avrà più peso politico avrà più risorse. È questo il circolo virtuoso che dobbiamo attivare.

L'importanza di comunicare i fondi europei per il territorio

Abstract: Le tante regioni europee usufruiscono da anni dei cosiddetti fondi strutturali, erogati dall'Unione europea attraverso la politica di coesione. Questi hanno lo scopo di innescare processi di crescita che consentano alle aree territoriali più in difficoltà di raggiungere i livelli di sviluppo delle regioni più avanzate. Si tratta di fondi che nel corso del tempo sono divenuti sempre più cospicui, anche in forza del principio di addizionalità che prevede l'affiancamento di risorse nazionali agli stanziamenti europei. Grazie a questi strumenti sono stati raggiunti importanti risultati, che tuttavia, a causa di un'inefficace comunicazione, spesso non sono conosciuti dal grande pubblico. Questo ingenera due effetti negativi particolarmente gravi: contribuisce al permanere del senso di lontananza del cittadino dal processo di integrazione europea; e non consente di esercitare quel sano controllo sociale delle politiche e delle modalità di spesa che grazie alla politica di coesione europea, regione per regione, vengono attuate dagli enti di governo del territorio.

Parole chiave: Europa; Regioni; comunicazione europea; fondi strutturali; coesione territoriale.

Abstract: Europe's many regions have for years benefited from so-called structural funds, provided by the European Union through cohesion policy. These are aimed at triggering growth processes that enable the most distressed territorial areas to reach the development levels of more advanced regions. These are funds that have become more and more substantial over the years, partly due to the principle of additivity, which requires national resources to be placed side by side with European allocations. Thanks to these instruments, important results have been achieved, which, however, due to ineffective communication, are often not known by the general public. This engenders two particularly serious negative effects: it contributes to the persistence of the citizen's sense of remoteness from the process of European integration; and it does not allow for the healthy social control of policies and spending patterns that, thanks to European cohesion policy, are implemented region by region by local government bodies.

Keywords: Europe; Regions; European communication; Structural funds; Territorial cohesion.

1. *L'Europa delle Regioni*

L'Europa non è l'unico continente in cui sono presenti comunità sociali che si riconoscono su base regionale. Tuttavia, il suo territorio fortemente variegato, le tante migrazioni ed invasioni che si sono susseguite nel corso dei millenni, le numerose culture e lingue che si sono radicate in ambiti territoriali specifici e, non da ultimo, la fierezza e la caparbieta con le quali molte comunità locali hanno difeso fino ad oggi le proprie specificità, fanno della vecchia Europa la vera patria delle identità regionali e locali¹.

Tuttavia, questo straordinario e variopinto insieme di territori costituisce sia una ricchezza che un freno allo sviluppo. Quest'ultimo effetto si verifica quando, per svariate ragioni, una regione si isola dal contesto circostante. Con il tempo questa condizione può divenire cronica e portare ad un generale stato di arretratezza². Situazione che si è verificata nel passato ed in parte perdura ancora oggi, in molti paesi europei. In Italia nel Meridione e nelle isole, in Spagna nella parte ovest e sud del Paese, in Germania nei territori dell'ex DDR, per non parlare degli Stati dell'est-Europa.

Con l'avvio del processo di integrazione economica europea, il "problema regionale" venne preso in considerazione solo in via marginale. A parte il preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE), in cui gli Stati di allora si impegnavano genericamente a ridurre «le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite», c'era poco o nulla.

La situazione iniziò a cambiare quando negli anni Settanta le Istituzioni di Bruxelles si convinsero che la presenza di forti squilibri tra le regioni sub – statali poteva impedire la crescita dell'intera Comunità Economica Europea di allora. Ad essere prese in considerazione

1 Si veda in argomento M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2006, p. 14 ss.

2 L'impovertimento di aree territoriali periferiche e meno dinamiche è cresciuto con l'affermarsi della globalizzazione economica, soprattutto in Europa. Al riguardo si veda quanto riportato in G. OTTAVIANO, *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, Bari Roma 2019, p. 75 ss.

erano le aree territoriali dove si riscontravano bassi redditi, ricerca ed innovazione sotto standard, scarsi investimenti e competitività, sacche di povertà diffusa, istruzione e formazione carenti, corruzione, criminalità e tempi lunghi della pubblica amministrazione³. Tali fattori, vista l'esistenza del mercato comune, potevano esercitare non solo un effetto contagio, ma rallentavano lo sviluppo dell'intera Comunità. Per questo bisognava riportare le aree più svantaggiate ai livelli di performance almeno della media delle regioni della CEE⁴.

Da questa consapevolezza nacque il primo strumento di sostegno regionale, ossia il Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR), creato nel 1975 per stimolare la crescita delle zone più arretrate dei paesi membri.

Si dovrà però attendere l'Atto Unico del 1986 per vedere la nascita della politica di coesione economica e sociale, che viene affidata come nuova competenza generale alle istituzioni europee⁵. Politica di coesione alla quale più di frequente ci si riferisce usando l'espressione "politica regionale", visto che l'intento è raggiungere stadi di maggiore coesione guardando a cosa succede nelle tante regioni europee.

A seguire, con il Trattato di Maastricht del 1992 si istituisce il Fondo di coesione, per finanziare interventi infrastrutturali nei paesi membri con un PIL inferiore al 90% della media. Negli anni '90

3 Questa consapevolezza nasce a partire dal Rapporto Thomson elaborato su istanza della Commissione europea, *Address by George Thomson on the Tindemans Report* (Brussels, 1 March 1976), https://www.cvce.eu/en/obj/address_by_george_thomson_on_the_tindemans_report_brussels_1_march_1976-en-0c8be6be-06b4-409f-bd52-11f4a09cd1eb.html. Si veda anche L. MONTI, *L'Europa delle regioni*, Luiss University Press, Roma 2005.

4 Una rassegna esauriente delle teorie a sostegno dei processi di crescita economica e di sviluppo su base regionale si trova in R. CAPELLO, *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, il Mulino, Bologna 2015.

5 Con l'Atto Unico europeo non si ha solo l'introduzione di una nuova competenza assegnata alle Istituzioni europee, ma si realizza anche il passaggio di paradigma del processo di sviluppo economico, che pone al centro le dinamiche regionali. In argomento B. CURLI, *Un «secondo regionalismo»*. *Mercato unico e privatizzazioni: il caso italiano*, in E. CALANDRI, G. LASCHI, S. PAOLI (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna 2020, p. 159 ss.

viene anche avviato il processo di programmazione pluriennale, che delinea un panorama temporale di media durata (5-7 anni) per realizzare gli obiettivi della politica di coesione. Infine, il Trattato di Lisbona del 2007 completa il quadro chiarendo obiettivi e rafforzando strumenti di quella che da allora si chiama politica di coesione economica, sociale e territoriale⁶.

Volendo delineare le principali traiettorie di evoluzione della politica regionale, possiamo delineare due trend.

Il primo riguarda la *governance*. Originariamente, i fondi di coesione erano appannaggio degli Stati membri in cui erano presenti regioni svantaggiate. Le modalità attraverso le quali venivano utilizzate le risorse economiche europee rientrava nella piena discrezionalità di ciascun paese beneficiario. Con l'introduzione della politica di coesione e dei cicli di programmazione pluriennale, è andato progressivamente consolidandosi il ruolo degli enti di governo territoriali. Tanto che oggi le regioni, insieme alla Commissione e agli Stati membri, sono protagoniste della politica di coesione. Esse, infatti, non si limitano a ricevere fondi, ma sono chiamate a definire obiettivi e modalità di azione, che tengano conto delle proprie specificità e hanno la principale responsabilità nella realizzazione di effettivi processi di sviluppo. Inoltre, nella *governance* hanno ottenuto una posizione rilevante anche gli attori del territorio (imprese, enti, associazioni, cittadini) che, come si vedrà meglio più avanti, svolgono compiti centrali per la buona riuscita di questa politica⁷.

Il secondo elemento che caratterizza l'evoluzione della politica regionale riguarda l'entità delle risorse economiche messe in campo dall'Unione europea (Ue). Questo ambito settoriale, infatti, ha visto una significativa espansione dell'intervento europeo anche in termini finanziari. Gli investimenti in materia regionale, come si ve-

6 Sul punto F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino 2012, p. 78 ss.

7 In tema si rimanda al nostro *Le Regioni nel Trattato di Lisbona: premesse per una nuova governance?*, in F. RASPADORI (a cura di) *Regioni strumento di governare democratica: una sfida europea*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017, p.1 ss.

drà nel prossimo paragrafo, corrispondono oggi alla principale quota del bilancio europeo, ammontando a circa il 40% del totale. Con la politica agricola comune è una delle due politiche redistributive, attraverso le quali l'Unione con il suo budget assegna direttamente agli Stati e alle regioni ingenti risorse finanziarie.

Questo è un aspetto importante, perché è solo in questi ambiti – agricoltura e coesione regionale – che la UE, oltre a dettare norme e fissare strategie comuni (come fa per la maggior parte dei settori in cui interviene), per raggiungere gli obiettivi voluti può contare anche sulla leva economica.

2. Quanti fondi europei per i territori

Una delle poche informazioni che il cosiddetto uomo della strada è in grado di riportare sull'Unione europea, è che da lì vengono tanti soldi destinati alle regioni e agli enti locali. Questo perché i mezzi di informazione, ed anche la politica, sono molto più attenti quando, oltre alle regole, ci sono risorse finanziarie da potere impiegare per realizzare delle politiche. Conseguentemente, da decenni i fondi europei sono uno dei pochi aspetti di cui si parla in riferimento all'integrazione europea⁸.

Il fatto che l'Unione destini fondi considerevoli alle regioni di per sé, quindi, non è un dato infondato, ma certamente deve essere circostanziato per evitare fraintendimenti, che sono all'ordine del giorno quando si parla di Europa.

Anzi tutto l'entità. I fondi ci sono, ma non raggiungono neppure lontanamente un'entità paragonabile a quella di cui dispongono gli Stati per finanziare le proprie politiche pubbliche. Questo anzi tutto perché l'intero bilancio europeo ammonta a solo l'1% circa dei

8 Sul rilievo della comunicazione europea in materia di politica regionale si veda D. PAOLETTI, *La comunicazione della politica di coesione: uno sguardo d'insieme*, in F. RASPADORI (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio. Una proposta operativa*, FrancoAngeli, Milano 2021, pp. 39 ss.

redditi nazionali lordi degli Stati membri. In generale, parliamo di oltre un centinaio di miliardi di euro che servono a sostenere l'intera attività annuale dell'Unione⁹.

Andando più nello specifico, guardando al bilancio del 2023¹⁰, le grandi voci di spesa, con le relative entità espresse in miliardi di euro, corrispondono a: Mercato unico, innovazione e agenda digitale 21,727; Coesione, resilienza e valori 70,137; Risorse naturali e ambiente 57,295; Migrazione e gestione delle frontiere 3,814; Sicurezza e difesa 1,946; Vicinato e resto del mondo 16,329; Pubblica amministrazione europea 11,419.

Il totale è di 182,667 miliardi di euro impegnati nel 2023 (quelli realmente spesi, ci si attende siano 168,575). Come si evince dalle cifre, quindi, la principale voce concerne la "Coesione, resilienza e valori", che può contare su oltre 70 miliardi di euro. La parte più rilevante di queste risorse (oltre 62 miliardi) concerne la politica di coesione economica, sociale e territoriale, ossia la più volte citata politica regionale.

Entrando più nel dettaglio, gli oltre 60 miliardi di cui si è detto si ripartiscono in due macro-voci: la prima si riferisce alla coesione regionale (46,152 miliardi di euro con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC); la seconda riguarda la coesione sociale (16,774 miliardi) (occupazione, istruzione, formazione, assistenza, ecc.), che ha come principale strumento operativo il Fondo di sviluppo europeo (FSE).

Sessanta miliardi sono tanti e sono pochi allo stesso tempo. Sono pochi perché devono essere ripartiti per le circa 350 regioni presenti negli Stati membri della Ue; e restano pochi anche se la loro erogazione si protrae anno per anno in tutto il ciclo settennale di programmazione pluriennale. Ovviamente ci sono dei criteri per ripartire questi fondi. In generale, la maggior parte va alle regioni

9 In merito al bilancio della UE si veda G. PARAMITHIOTTI, A. ZATTI, *Il bilancio dell'Unione europea. Origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia University Press, Pavia 2015.

10 Si veda il *Draft Union annual budget for the financial year 2023, General Statement of Expenditure*, COM(2022) 400 – EN, 1.7.2022, pp. 23 ss.

più in difficoltà e con maggiore popolazione. Tuttavia, se pensiamo che il bilancio annuale di una regione italiana di media grandezza come la Toscana è di circa 25 miliardi, è intuitivo che i fondi europei costituiranno solo una parte residuale delle risorse regionali.

Però, li possiamo considerare anche tanti se pensiamo che i bilanci regionali sono destinati quasi per intero a spese ordinarie fisse, come – guardando alle regioni italiane – la sanità (che assorbe oltre il 70%), il personale, i trasferimenti ad altre amministrazioni ed enti pubblici, ecc.¹¹ Poco o nulla rimane per investimenti con i quali sostenere nuove iniziative in ambiti quali: la ricerca, la formazione, le politiche sociali, la cultura, l'ambiente e molti altri ancora. Ambiti che sono invece terreno d'elezione dei finanziamenti europei, che puntano ad attivare quei processi che possano fare uscire le regioni dallo stato di fragilità sul piano dello sviluppo economico e sociale in cui diverse di loro si trovano.

Inoltre, c'è da aggiungere che uno dei principi cardine della politica di coesione consiste nella cosiddetta addizionalità, in base alla quale – con differenti percentuali a seconda delle regioni coinvolte – alle risorse messe in campo dalla UE, si devono aggiungere fondi nazionali e regionali in genere in entità superiore a quelli mobilitati dall'Unione. Prendendo a riferimento l'Italia ed il nuovo settennato pluriennale 2021-2027, i fondi europei ammontano a circa 44 miliardi di euro. A questi però vanno aggiunti, a titolo di cofinanziamento nazionale, circa 33 miliardi del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie ed ulteriori circa 70 miliardi del fondo di sviluppo e coesione. A rimpinguare ulteriormente la quota di cofinanziamento nazionale sono chiamate anche le regioni, che a seconda del livello di ricchezza dovranno integrare i fondi messi a disposizione dallo Stato con risorse proprie¹².

11 Si vedano i dati riportati nel sito dell'ISTAT e relativi alla spesa delle regioni italiane nel 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/284961>.

12 Si vedano i dati riportati dal Servizio studi della Camera dei deputati, *Politiche di coesione. I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027 per la coesione*, <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/i-fondi-europei-per-la-politica-di-coesione-2021-2027.html>.

In totale quindi, nel settennato 2021-2027 la politica di coesione regionale in Italia potrà contare su circa 150 miliardi, ossia circa 21 miliardi di euro all'anno, che, prendendo nuovamente in considerazione una regione come la Toscana (che oltretutto beneficia in parte minore dei fondi europei perché non è considerata una regione povera), corrispondono a circa 1 miliardo all'anno tra fondi europei e fondi complementari nazionali¹³. Una quota non indifferente considerato quanto abbiamo detto in merito alla composizione dei bilanci regionali.

3. Quali fondi

Fino ad ora abbiamo parlato solo dei fondi che l'Unione destina alle regioni attraverso la politica di coesione economica, sociale e territoriale. In estrema sintesi, e sempre in riferimento alla programmazione 2021-2027, ci riferiamo a cinque strumenti. I cosiddetti fondi a finalità strutturale, ossia il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con il quale è finanziato anche il programma Interreg; il Fondo Sociale Europeo (FSE); il Fondo di Coesione (FC); ed il Fondo per la transizione giusta (Just Transition Fund – JTF). A completare il quadro concorre il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)¹⁴.

Ciascuno di loro ha specifiche finalità, che tuttavia concorrono a favorire la crescita armoniosa delle regioni, puntano ad una generale convergenza verso le condizioni presenti nei territori più virtuosi. L'idea di fondo è che solo intervenendo sulle diverse cause che impe-

13 Si veda quanto riportato in Regione Toscana, *Fondi europei 2021-2027*, <https://www.regione.toscana.it/-/fondi-europei-fesr-e-fse-2021-2027-in-toscana>.

14 Sui fondi della programmazione 2021-2027, congiuntamente al *Next Generation EU*, si vedano G. CENTURELLI, *Next Generation Eu' e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1/2022, pp. 27 ss.; G. BARTOLOMEI, A. MARCOZZI, *Fondi europei 2021-2027 e Next generation EU*, EPC, Roma 2022.

discono la crescita sostenibile, è possibile puntare a risultati positivi e duraturi.

Così, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR – finanzia interventi strutturali, iniziative che favoriscono innovazione e competitività del sistema imprenditoriale e la riconversione delle regioni industriali in declino. Il Fondo Sociale Europeo – FES+ – (qualificato *plus* nell'attuale quadro pluriennale) investe nel capitale umano e sostiene l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il Fondo di coesione – FC – eroga contributi a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee per gli Stati con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media. Quindi una *new entry*, ossia il Fondo per la giusta transizione – JTF – che, nel contesto della strategia del Green Deal Europeo, sostiene tutte le iniziative che concorrono al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Infine, Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), che promuove la pesca e l'acquacoltura sostenibili, il ripristino e la conservazione delle risorse acquatiche e la sostenibilità dell'ambiente marino in generale.

L'intero pacchetto di tali risorse (più altre di minore entità collegate ai fondi strutturali) viene definito e ripartito attraverso una complessa procedura europea, che si perfeziona con l'adozione di un regolamento generale (regolamento sulle disposizioni comuni – RDC) e altrettanti regolamenti per ciascun fondo. Le modalità attraverso le quali i fondi saranno impiegati dagli Stati e dalle regioni sono fissate attraverso una complessa procedura, alla quale partecipano sia il livello europeo (in particolare la Commissione), che quelli nazionale e regionale. Il risultato finale consiste in migliaia di programmi nazionali e regionali nei quali sono enunciate le concrete finalità e modalità di spesa per ciascun territorio dell'Unione beneficiario dei fondi di coesione¹⁵.

15 Sul complesso funzionamento della politica regionale si veda a L. MONTI, *I fondi europei, Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Luiss Press, Roma 2021.

Come abbiamo accennato nel primo paragrafo, le regioni svolgono un ruolo di primaria importanza nel perseguimento degli obiettivi di coesione. Sta a loro, infatti, indicare nei programmi regionali di attuazione quali sono gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo sostenibile del territorio; e sono sempre loro, che dovranno fissare i traguardi specifici da raggiungere e le tipologie di intervento da prendere. E sempre le regioni hanno il compito di coinvolgere i soggetti presenti sul territorio, *stakeholder* e società civile, al fine di coinvolgerli nei difficili sforzi di ammodernamento ed efficientamento.

Qui sta la principale opportunità data agli enti regionali. Con la politica di coesione europea gli enti regionali non si presentano quali passivi terminali di un intervento finanziario caduto dall'alto. Al contrario, essi sono chiamati a definire dei programmi pluriennali concreti, che risultino convincenti, sia agli occhi del governo nazionale, sia a quelli della Commissione europea. Programmi che devono essere conformi a principi e obiettivi comuni definiti a livello europeo, ma che tracciano il cammino e gli sforzi che ciascuna regione, in modo differenziato, deve compiere per realizzare la convergenza verso i territori più virtuosi. Programmi che si presentano quali vere agende politiche che ciascun governo regionale prospetta prima di tutto ai suoi cittadini, puntando a risolvere i principali limiti allo sviluppo presenti sul territorio ed a migliorare i livelli di benessere per tutti.

4. L'importanza di comunicare i fondi

Per capire l'importanza di una buona comunicazione sui fondi europei destinati alle regioni e agli enti locali, è opportuno richiamare quanto accennato riguardo alla struttura del bilancio europeo.

Come abbiamo detto, il budget complessivo della Ue corrisponde a circa l'1% dei bilanci consolidati di tutti gli Stati membri. Questa condizione dipende dal fatto che l'Unione di oggi si occupa di tan-

tissime competenze, ormai di quasi tutte quelle che comunemente ci si attende vengano esercitate da uno Stato. Tuttavia, il suo compito si limita nell'indicare strategie e fissare norme. Le azioni necessarie per dare attuazione a strategie e norme, e a maggior ragione i costi connessi a tali azioni, restano a carico degli Stati. È sempre così, a parte per le politiche dell'agricoltura e della coesione regionale che, come abbiamo visto, assorbono insieme più della metà dell'intero bilancio della Ue. In questi ambiti, e per ora solo in questi, l'Unione, oltre a dettare norme e indicare principi e programmi d'azione, finanzia direttamente le sue politiche. Nel settore dell'agricoltura sostenendo i redditi degli agricoltori e promuovendo modelli di produzione eco-sostenibili. Nella politica di coesione, definendo insieme agli Stati e alle regioni le azioni da intraprendere per promuovere forme di sviluppo sostenibile, contribuendo direttamente a finanziarle.

Quindi, a differenza di quanto accade in materie come i trasporti, l'ambiente, la sanità, la giustizia e tante altre, nel campo della politica regionale – che è quello che a noi qui interessa – quanto deciso a livello europeo si trasforma direttamente in progetti concreti e finanziati. Semplificando si può dire che in questo ambito l'Europa non ci mette solo le idee, ma anche i soldi. E parliamo di progetti che, se realizzati, comportano benefici immediati e visibili per tante categorie produttive e sociali e per i cittadini in generale.

Le iniziative finanziate dalla Ue attraverso la politica regionale sono numerosissime e di dimensioni molto variabili. Si va, ad esempio, da progetti di piccole dimensioni, come il supporto ad uno studio professionale che vuole digitalizzare le proprie pratiche, ad un'organizzazione locale del terzo settore che intende offrire corsi di formazione professionalizzanti per disabili. Ma, allo stesso tempo, i fondi regionali rendono possibili grandi opere, come la realizzazione di un ponte autostradale, oppure la riconversione di una grande impresa industriale finalizzata a produzioni non inquinanti e competitive. E poi interventi nel settore della cultura, come il recupero di un antico

sito di importante valore storico, o l'offerta di corsi di formazione per artisti di strada. E la lista potrebbe continuare a lungo¹⁶.

Il tratto comune di ogni progetto è quello di creare nuove opportunità ed apportare benefici diretti alle persone. Opportunità e benefici che possono essere facilmente riconducibili a decisioni prese grazie alle scelte fatte dall'Unione europea. Per questo la politica di coesione regionale rappresenta un caso pressoché unico (insieme con l'agricoltura) in cui i vantaggi derivanti dalla Ue si vedono chiaramente senza mediazioni da parte degli Stati. È qui, più che in altri settori, che si evidenzia quella vicinanza tra cittadini ed Unione di cui si lamenta spesso l'assenza. Nella politica regionale l'Unione è sempre amica del cittadino, e a differenza di quanto sostiene la vulgata comune, non è matrigna (imponendo restrizioni e sacrifici), ma munifica e generosa, elargendo finanziamenti e sostenendo iniziative private e pubbliche.

Per tali ragioni comunicare la politica di coesione regionale è allo stesso tempo molto utile e semplice. O almeno così dovrebbe essere. Utile, perché come si accennava, il cittadino, vedendo le realizzazioni rese possibili dall'Unione proprio nel suo territorio, dovrebbe essere indotto a comprenderne l'utilità e ad identificarsi con essa. Comunicare la politica di coesione, quindi, si presenta come la modalità più idonea per colmare quel *gap* di diffidenza che rende molti cittadini europei indifferenti, se non ostili, rispetto al progetto di unificazione.

Semplice perché, quando si racconta della politica di coesione regionale, si parla di corsi di formazione che non esistono ma servono, di ristrutturazioni da tanto tempo attese, di nuove linee ferroviarie, di maggiori guadagni d'impresa dovuti ad innovazioni. Insomma, di cose concrete di cui si vede immediatamente il vantaggio e che possono essere verificate perché sono a portata di mano, sotto casa.

Dovrebbe essere così, ma purtroppo i benefici connessi alla comunicazione sulla politica di coesione non sono sempre evidenti;

16 Una rassegna di alcuni dei tantissimi progetti finanziari sul territorio dalla politica di coesione è presente nel sito *Cosa fa per me l'Europa, nella mia regione*, <https://www.what-europe-does-for-me.eu/it/portal>.

anzi, sotto alcuni aspetti, anche questo tipo di azione europea dà adito a critiche e riserve.

Questo avviene principalmente per tre ragioni, tutte connesse ad una cattiva o insufficiente comunicazione¹⁷.

La prima ragione consiste in un atteggiamento di fondo che molti hanno verso l'Unione, che è vista come una sorta di bancomat o "mucca da mungere". Secondo questa concezione, la Ue ha senso di esistere solo se risulta in grado di garantire sostegno agli Stati, agli enti territoriali, alle imprese e ad ogni soggetto che ha bisogno di un aiuto finanziario. Tutto il resto risulterebbe secondario, se non controproducente, per i concreti interessi di Stati e territori. Questa visione certo non scalda i cuori, riducendo il processo di integrazione ad una sorta di operazione bancaria. Secondo questa visione, le istituzioni di Bruxelles sono considerate alla pari di un'agenzia finanziaria alla quale certo non fa piacere affidare compiti diversi da quelli consistenti nel sostegno economico. Se questa è la base sulla quale poggia il consenso verso la Ue, si comprende come sia facile perderlo. Basta infatti che i fondi ottenuti siano minori di quelli attesi o che le opere promesse non vengano realizzate nei tempi stabiliti, perché la fiducia nell'intera Unione venga meno.

La seconda ragione che mina la credibilità della politica di coesione poggia sulla cattiva gestione, frodi e truffe che secondo alcuni caratterizzerebbero i fondi europei. Tempo fa fece scalpore la notizia dell'uso di risorse della coesione per pagare cachet milionari a star dello spettacolo¹⁸, ed è frequente leggere di tasse indirette non dichiarate, progetti gonfiati, richieste di finanziamenti sproporzionate, ecc.¹⁹ Poi ci sono gli enormi ritardi nell'attuazione dei tanti

17 Sulle fragili basi sulle quali poggia il consenso "di comodo" di molti italiani sull'Unione europea, si veda P. V. DASTOLI, R. SANTANIELLO, *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Egea, Milano 2013.

18 M ZATTERIN, *Napoli rimborsa Elton*, in «La Stampa», 19 novembre 2010, <https://www.lastampa.it/rubriche/straneuropa/2010/11/19/news/napoli-rimborsa-elton-1.37273295/>.

19 Si veda sul tema delle frodi europee in Italia SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *A spese dell'Europa Le mille e una frode sui fondi co-*

progetti presentati dallo Stato e dalle regioni e finanziati con fondi europei. Ritardi o addirittura incapacità nella programmazione e nella spesa, che a volte comportano il recupero punitivo da parte dell'Unione europea delle risorse messe a disposizione dell'Italia e delle sue regioni²⁰. Tutto questo porta ad una generale sfiducia nella utilità dell'intera programmazione europea a favore delle regioni.

La terza ragione della debolezza comunicativa sui fondi europei dipende dalla perversa regola del giornalismo in base alla quale le vere notizie sono solo quelle cattive. Regola che si applica pienamente in materia di coesione, dove, al contrario di quanto avviene per frodi e ruberie, sono rarissimi i reportage nei quali si illustrano i risultati raggiunti attraverso il sostegno europeo. E altrettanto rare e poco accessibili sono le informazioni su quanto la politica di coesione sia stata determinante per il successo economico e sociale di alcune regioni europee. Come è il caso della Spagna e del Portogallo, che anche grazie ai fondi europei sono riusciti ad innescare processi di crescita che hanno consentito alla maggior parte dei territori di riallinearsi con le altre regioni europee. Oppure a Paesi, come l'Ungheria e la Bulgaria, dove i fondi europei costituiscono una parte considerevole della loro spesa pubblica e la ragione principale dei trend di sviluppo. Inoltre, al cittadino raramente viene spiegato che le mancate realizzazioni, al pari delle incapacità di spesa, dipendono dalle amministrazioni nazionali e regionali, che non si sono sapute organizzare adeguatamente. Queste mancate narrazioni o parziali spiegazioni contribuiscono notevolmente a rendere anche la comunicazione sulla politica di coesione europea poco efficace e incapace di apportare quei benefici di cui abbiamo detto in merito al colmare la distanza tra le istituzioni europee ed il cittadino.

munitari: come funzionano? A quanto ammontano? Chi le combatte, e con quali risultati?, maggio 2018, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/Focus_frodi_comunitarie.pdf.

20 ANSA EUROPA, *Italia resta indietro su spesa fondi regionali Ue. Solo 15 mesi per certificare 40% risorse disponibili dal 2014*, 6 ottobre 2022, https://www.ansa.it/europa/notizie/la_tua_europa/notizie/2022/10/05/a-giugno-quasi-tutte-le-regioni-oltre-50-spesa-dei-fondi-europei_d58c3571-893d-46d8-a8e5-d955b889019c.html.

Infine, un'ultima considerazione sull'importanza della comunicazione sui fondi territoriali concerne il ruolo della società civile e dei cittadini nelle dinamiche politiche, coinvolgendo il concetto stesso di democrazia.

Se a livello nazionale può essere difficile per il cittadino verificare quanta parte di un programma politico sia stato realizzato, a livello regionale e locale questa operazione è più facile. Perché i compiti dei governi del territorio sono ridotti rispetto a quelli del governo nazionale, e perché il cittadino è fisicamente più vicino all'amministratore locale ed ha diretta conoscenza di quanto avviene sul territorio dove vive. Questo rende più agevole svolgere quella funzione di controllo sociale sulla politica che dovrebbe consentire al cittadino di rivendicare il ruolo di vero titolare e beneficiario del potere pubblico. Perché questo avvenga però il cittadino dovrebbe conoscere i programmi politici dei governi regionali e locali, che oggi corrispondono in buona parte ai programmi concordati con la Commissione europea nell'ambito della politica di coesione. E poi dovrebbe essere informato delle fasi di attuazione del programma e dei risultati finali. Solo così il cittadino, soprattutto agendo all'interno delle formazioni sociali attive, avrebbe davvero la capacità di fungere da propulsore e valutatore delle politiche pubbliche, contribuendo in maniera determinante al perseguimento del bene comune.

Purtroppo, però, per le ragioni che abbiamo ricordato, la comunicazione sui fondi è carente e spesso fuorviante.

5. Per una migliore comunicazione di fondi europei sul territorio

Vista l'importanza, per l'Unione e per il cittadino, di una buona comunicazione sui fondi regionali, a questo punto ci si deve chiedere cosa è possibile fare per modificare la situazione esistente. A tale riguardo si dovrebbe operare su più fronti, alcuni dove appare difficile ottenere dei risultati, altri dove invece lo è meno.

Relativamente agli interventi più impegnativi, un grande ostacolo da superare è sicuramente rappresentato dall'estrema complessità

delle procedure, sia europee che nazionali e regionali attraverso le quali si decide e si applica la politica di coesione.

Come abbiamo visto, parliamo di procedimenti che coprono un arco temporale pluriennale (il dibattito su un futuro ciclo di programmazione viene avviato almeno due anni prima del suo inizio) e che prevedono l'adozione di un gran numero di atti giuridici di diversa natura (sia a livello europeo, che nazionale e regionale). Da vari decenni i cicli settennali si sovrappongono, nel senso che il vecchio prevede la possibilità di proroghe alla sua definitiva attuazione di almeno tre anni; per tale ragione il nuovo ciclo in realtà viene avviato tre o quattro anni dopo la data del suo avvio formale. A livello europeo gli obiettivi della politica di coesione (che riguardano un arco temporale di sette anni) devono essere coordinati con quelli della strategia decennale, che la Ue ha iniziato a varare a partire dal 2000. Inoltre, vi sono anche gli obiettivi ed i programmi di legislatura della Commissione europea che hanno la durata di cinque anni. Questo sovrapporsi di prospettive temporali e di obiettivi generali non sempre coincidenti genera incertezza e confusione. Sul piano interno, le difficoltà di coordinamento sono amplificate dalla necessità di armonizzare gli obiettivi nazionali con quelli di ciascuna regione.

La situazione diviene ancora più complessa quando si passa alla fase attuativa. Ciascun fondo ha un suo regolamento che deve essere però applicato tenendo conto dei principi generali enunciati nel regolamento sulle disposizioni comuni ed in altri atti (quali ad esempio il regolamento finanziario della Ue). Mentre sul piano interno i tanti programmi regionali, uno per ciascun fondo, devono coordinarsi con l'Accordo di partenariato nazionale. Non da ultimo, alla *governance* regionale di ogni fondo sono chiamati a partecipare un gran numero di attori pubblici, privati e della società civile, il cui ruolo spesso però appare poco chiaro. L'Unione da sempre cerca di semplificare il quadro di regolamentazione della politica regionale ma, a quanto pare, c'è ancora molta strada da percorrere per giungere ad un risultato soddisfacente.

Proprio tenendo conto della estrema complessità della struttura regolamentare ed attuativa della politica di coesione, ci si attende-

rebbe che tutte le istituzioni coinvolte si impegnassero a fondo per rendere chiaro e comprensibile nei suoi passaggi essenziali l'intero quadro di programmazione. E in questo senso la Commissione europea, da diversi anni a questa parte, finanzia con propri fondi progetti presentati da attori nazionali e volti a migliorare il livello di comunicazione della politica regionale. Ciò nonostante, come emerge da diverse ricerche ed è facilmente verificabile consultando i principali siti Internet delle istituzioni europee, nazionali e regionali, a meno che non si abbia un'ottima conoscenza di cosa sia la coesione territoriale europea e di come funzioni, è quasi impossibile riuscire a capirci qualcosa²¹.

In particolare, dovrebbero essere resi disponibili i principali risultati raggiunti regione per regione, in termini di progetti avviati e realizzati, utilizzando però narrazioni facilmente comprensibili dal grande pubblico e privilegiando lo *storytelling*. Sarebbe utile anche creare degli spazi informativi dedicati specificamente ai potenziali beneficiari dei fondi, anticipando e spiegando in modo semplice le future opportunità di finanziamento. Infine, un'altra azione meritoria è quella di formare comunicatori che dispongano di specifiche competenze in materia, creando al contempo sistemi informativi che consentano ai principali mezzi di comunicazione, operando prioritariamente a livello regionale, di seguire in modo costante tutti gli aspetti più rilevanti dell'attuazione del ciclo di programmazione. Insomma, dovrebbe essere facile per tutti reperire e comprendere le notizie che descrivono e danno conto della politica di coesione, regione per regione.

In quest'ottica, ricordiamo che lo stesso Parlamento europeo nella sua risoluzione del 7 settembre 2010 sul giornalismo e i nuovi media²², afferma che occorrerebbe «decentralizzare la politica

21 Le difficoltà di garantire una soddisfacente comunicazione sui fondi europei emerge dal rapporto finale del Progetto ESFU (*“European funds – a Sustainable Future for Umbria”*), finanziato dalla Direzione generale per le politiche urbane e regionali (DG-REGIO) della Commissione europea nel 2021, F. RASPADORI (a cura di), *Comunicare i fondi europei*, cit.

22 Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 *sul giornalismo e i nuovi media – creare una sfera pubblica in Europa*, 7 settembre 2010, (2010/2015(INI)).

di comunicazione dell'Ue verso una dimensione locale e regionale, allo scopo di ravvicinare i differenti livelli di comunicazione». Oltre tutto, per raggiungere gli obiettivi comunicativi di cui si è detto, non mancherebbero certo le risorse necessarie, visto che ciascun fondo prevede una quota non indifferente di stanziamenti dedicati specificamente alla comunicazione.

In conclusione, ripetiamo quanto sarebbe importante dare vita ad una soddisfacente comunicazione europea sui fondi regionali, in quanto essa consentirebbe di perseguire due traguardi di enorme valore: dimostrare l'utilità della Ue, in termini di benessere accresciuto, in modo evidente e capillare; consentire un'efficace controllo sociale sull'attuazione delle politiche regionali, rafforzando in maniera sostanziale i livelli di partecipazione democratica alla vita politica a partire da contesti regionali.

Bibliografia

- BARTOLOMEI G., MARCOZZI A., *Fondi europei 2021-2027 e Next generation EU*, EPC, Roma 2022.
- CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2006.
- CAPELLO R., *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, il Mulino, Bologna 2015.
- CENTURELLI G., *'Next Generation Eu' e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1/2022, pp. 27 ss.
- CURLI B., *Un «secondo regionalismo»*. *Mercato unico e privatizzazioni: il caso italiano*, in CALANDRI E., LASCHI G., PAOLI S. (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 159 ss.
- DASTOLI P. V., SANTANIELLO R., *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Egea, Milano 2013.

MONTI L., *L'Europa delle regioni*, Luiss University Press, Roma 2005.

MONTI L., *I fondi europei, Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Luiss Press, Roma 2021.

OTTAVIANO G., *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, Bari Roma 2019.

PAOLETTI D., *La comunicazione della politica di coesione: uno sguardo d'insieme*, in RASPADORI F. (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio. Una proposta operativa*, Franco-Angeli, Milano 2021, pp. 39 ss.

PARAMITHIOTTI G., ZATTI A., *Il bilancio dell'Unione europea. Origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia University Press, Pavia 2015.

SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *A spese dell'Europa Le mille e una frode sui fondi comunitari: come funzionano? A quanto ammontano? Chi le combatte, e con quali risultati?*, maggio 2018, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/Focus_frodi_comunitarie.pdf.

Le politiche di coesione dell'Unione europea. Un percorso storico e l'azione propositiva del Regno Unito

Abstract: La politica di coesione durante i negoziati per la firma del Trattato di Maastricht ha ricevuto una discreta spinta propulsiva da parte del Regno Unito, il quale voleva evitare di perdere una cospicua fetta di finanziamenti che avrebbero potuto giovare alle proprie regioni interne, molte delle quali bisognose di aiuti supplementari. Questo, talvolta in netto contrasto con le politiche di altri paesi membri della neonata Unione Europea.

Parole chiave: radici storiche; coesione europea; Atto Unico Europeo; Regno Unito; Regionalismo.

Abstract: Cohesion policy during the negotiations for the signing of the Maastricht Treaty received a fair amount of impetus from the United Kingdom, which wanted to avoid losing a large chunk of funding that could have benefited its own inland regions, many of which were in need of additional aid. This, sometimes in stark contrast to the policies of other member countries of the newly formed European Union.

Keywords: Historical roots; European cohesion; Single European Act; United Kingdom; Regionalism.

1. Introduzione

Le politiche di coesione dell'Unione europea hanno promosso, nel corso del tempo, l'avvicinamento economico, sociale e territoriale nel tentativo di ridurre le disparità esistenti tra le differenti regioni degli Stati membri. Le politiche di coesione e quelle di sviluppo regionale sono diventate, tra gli obiettivi maggiormente caratterizzanti l'Unione europea, uno degli strumenti attraverso i quali

l'Unione stessa ha storicamente perseguito (in modo più o meno convinto) gli interessi di interdipendenza, riverberandosi quindi nella politica estera¹.

Di tutta evidenza il fatto che l'efficacia e la riuscita dell'impegno dell'Unione dipendano, quindi, dalla volontà politica degli Stati membri. Il regionalismo, entro il quale la coesione si dipana, ha due sfaccettature una esterna e una interna. Nell'ambito di questa seconda accezione si inseriscono le politiche regionali, e non può essere un caso che l'interesse dell'Unione per questo tema sia aumentato proprio dalla fine degli anni Ottanta, per crescere in modo esponenziale dopo la fine della guerra fredda e durante il decennio dell'allargamento, fino a diventare una vera e propria strategia dell'Unione europea.

In tal senso, la Commissione Europea nel 2009 ha definito la Strategia macroregionale, in occasione di una sua comunicazione alle altre istituzioni, relativamente alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, come «un quadro comune integrato per rispondere ad una sfida e creare opportunità»². Si tratta di azioni che nascono, quindi, per una comunanza di interessi e con la necessità di mettere al centro dell'azione strategica la risposta ad una sfida, che può e deve diventare un'opportunità.

La Strategia di sicurezza europea (*European Security Strategy*), elaborata nel 2003, espresse in seguito l'idea di una politica estera europea dell'interdipendenza, nel riconoscimento intrinseco della sempre più preponderante multidimensionalità dei problemi. Una strategia che puntava alla prevenzione di lungo periodo dei conflitti e alla gestione delle crisi attraverso strumenti molteplici, che trovava nella

1 G. FINIZIO, *Le relazioni interregionali dell'UE e la promozione della democrazia: il caso del Myanmar*, in M. BELLUATI, P. CARAFFINI (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma 2015, pp. 151-152.

2 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, 10 giugno 2009, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11308-2009-INIT/it/pdf>

cooperazione, nel multilateralismo, nel diritto internazionale e delle organizzazioni internazionali e nel regionalismo, la sua centralità³.

Come per molte altre politiche europee, anche la politica di coesione si è formata lentamente nel corso della storia europea, dal 1950 fino a tempi più recenti, quando ha assunto dignità di politica autonoma, codificata da appositi trattati. Il percorso storico affrontato dalle Comunità Europee prima, e dall'Unione europea in seguito, è stato affrontato da numerosi studi che hanno ben messo in luce il rapporto intercorso tra le iniziali politiche e i più recenti finanziamenti proiettati al futuro dell'Unione, anche in vista di un ulteriore allargamento⁴.

Le politiche di coesione, non previste dai primi trattati istitutivi, hanno ricevuto con il passare del tempo un'attenzione sempre maggiore da parte dei vari paesi europei e sono diventate, alla fine degli anni Ottanta, una necessità per alcuni paesi membri di nuova adesione, e un'opportunità per i paesi già membri della Comunità. La coesione è poi diventata oggetto di discussioni e trattative politiche in occasione della stipula del trattato di Maastricht, ma anche oggetto di divergenze tra gli stati del Nord Europa e alcuni membri della sponda meridionale, tra i quali Grecia, Portogallo e Spagna.

Questo saggio vuole ripercorrere, brevemente, gli aspetti politici che hanno caratterizzato alcuni momenti nella costruzione della politica di coesione regionale, tramite la lente privilegiata della politica britannica. Sono state utili le ricostruzioni delle decisioni politiche intercorse tra la fine degli anni Ottanta e primi anni Novanta del secolo scorso, in un momento in cui il Regno Unito stava negoziando diversi *opt-out* sulle decisioni prese a Maastricht, tra i quali l'adesione alla moneta unica era il più appariscente. Londra, com'è

3 G. FINIZIO, *L'Unione europea e la promozione del regionalismo: principi, strumenti e prospettive*, in G. FINIZIO, U. MORELLI (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma 2015, pp. 131-132; sulla *European Security Strategy* si veda: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, 8th December 2003, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.

4 In merito si veda su tutti: G. P. MANZELLA, *Europa e "sviluppo armonioso". La strada della coesione europea: dal trattato di Roma al Next Generation EU*, Il Mulino, Bologna 2022.

immaginabile, non voleva ovviamente rimanere fuori da una cospicua fetta di finanziamenti che avrebbero potuto giovare alle proprie regioni interne, molte delle quali bisognose di aiuti supplementari.

La ricostruzione più generale sulla politica di coesione ha lasciato liberi alcuni snodi relativi alle posizioni particolari degli Stati membri, quali, come nel caso del presente saggio, quella del Regno Unito. Lo studio di questi aspetti, altrettanto importanti nei negoziati sulle politiche di coesione, è stato possibile grazie alla consultazione sia della documentazione degli Archivi dell'Unione europea⁵, per quanto riguarda gli aspetti di carattere generale, sia di quella, declassificata recentemente, presente presso i *National Archives* britannici⁶.

I documenti d'archivio hanno consentito una disamina della posizione degli attori principali nelle discussioni, ma hanno anche evidenziato le discordanze esistenti all'interno del Consiglio europeo, così come la ricerca di alleati da parte del Regno Unito, e il ruolo di mediazione portato avanti pazientemente dal presidente della Commissione europea Jacques Delors.

2. *Una politica con radici storiche*

La politica di coesione dell'Unione europea è stata istituita solamente in anni recenti, con l'Atto Unico Europeo e in seguito con il trattato di Maastricht, fino all'istituzione del Fondo di Coesione nel 1994.

5 *Historical Archives of the European Union* (d'ora in avanti HAEU); le serie consultate comprendono i fondi PSP, *Peter Sutherland's Commission Papers, 1985-1988* (d'ora in poi PSP-0377); GJLA, *Graham J. L. Avery, Budget/Cohesion, 1982* (d'ora in poi GJLA-284); *Jacques Delors Papers* (d'ora in poi JD-1264).

6 *The National Archives, Kew Gardens, Londra* (d'ora in poi TNA); le serie consultate comprendono i fondi del *Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: European Economic Organisations Department and successors* (d'ora in poi FCO 30), e nel particolare i fondi: *Political Union Cohesion* (FCO 30/9522); *Cohesion in the European Community* (FCO 30/9617, 9618, 10283 e 10286).

Tuttavia, come è successo con tante altre molteplici materie si può dire, con un certo margine di ragionevolezza, che i trattati non abbiano fatto altro che codificare pratiche e consuetudini invalse nel corso degli anni. In particolare, grazie ad alcune innovative istituzioni finanziarie realizzate agli albori delle vicende dell'Europa unita, quali gli strumenti finanziari della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Banca Europea per gli Investimenti o il Fondo Sociale Europeo. Questi dispositivi, creati all'inizio dell'avventura comunitaria, erano necessari a rendere operativo quanto prescritto dagli stessi Trattati di Roma del 1957, i quali nel loro preambolo prevedevano esplicitamente che uno degli scopi principali delle Comunità avrebbe dovuto essere quello di ridurre le differenze esistenti tra le varie regioni e il sostegno per quelle maggiormente svantaggiate⁷.

A dire il vero, inizialmente la necessità che servisse una coesione territoriale europea fu alquanto sottostimata, o per lo meno avvertita di meno, soprattutto nel decennio del 1960, perché la situazione economica, e in particolare lo spostamento della forza lavoro dalle regioni periferiche verso i centri maggiormente industrializzati, fece da volano alla crescita generalizzata, anche in tali regioni⁸. Questo nonostante la coesione territoriale fosse stata già individuata, dal vertice dell'Aja del 1969, come un elemento fondamentale e necessario per i paesi europei⁹.

Durante le prime discussioni in materia di coesione fu categoricamente escluso il principio dello spostamento dei fattori di produzione nelle aree maggiormente redditizie, in quanto contrario al principio stesso di coesione. Sarebbe stato accettabile un trasferimento di risorse dal centro alla periferia in un processo di federalismo fiscale di lungo termine, preferendo però alla fine come soluzione di compromesso quella dell'incremento dei livelli di crescita produttiva e degli investimenti nelle regioni periferiche. Si trattò

7 *A Survey of Employment, Industry and Enterprise in Dublin*, May 1987, HAEU, PSP-0377.

8 *Basic Expectations from the Cohesion Paper*, 17th November 1986, HAEU, PSP-0377.

9 *Le finalité politique de la Communauté*, 30 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

di una questione molto dibattuta, perché le politiche di attuazione della coesione non avevano un immediato riscontro, e gli stessi funzionari europei se ne rendevano conto. Le discussioni in seno alle Comunità Europee, a partire dal 1960, e per tutto il decennio, non portarono a molto, tanto che non si riuscirà, per lunghi anni, a trovare un quadro d'azione ben definito e politiche comuni che fossero compatibili con l'idea stessa di coesione e convergenza¹⁰.

L'idea di base, insita nel processo di costruzione europea, era legata al ruolo chiave che le Comunità Europee avrebbero giocato nello scenario internazionale e nei mercati mondiali nella promozione della pace e della stabilità. L'azione comunitaria avrebbe dovuto favorire i mercati meno avanzati. Nel corso degli anni, tuttavia, i funzionari e i politici europei volsero lo sguardo anche verso i territori interni della Comunità, perché cominciò ad emergere la necessità che avessero anch'essi un sostegno economico, politico e sociale *ad hoc*. D'altronde, secondo alcuni studi approfonditi, richiesti dalla Commissione europea, il potere negoziale delle stesse Comunità dipendeva, per la gran parte, dalla coesione dei territori e delle regioni interne agli Stati membri¹¹.

Un passo avanti in tal senso fu fatto nel 1972, quando si decise di iniziare a pensare ad una compiuta unione economica e monetaria e ci si rese conto della necessità di avviare politiche regionali, in grado di ridurre sensibilmente il divario tra le differenti aree dell'Europa, con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nel 1975. Una presa di coscienza importante sul fatto che le crisi di sistema, o più semplicemente le crisi economiche, che di volta in volta avevano attanagliato in tutto o in parte i paesi membri o alcuni loro territori o regioni, non potessero essere affrontate in solitudine o al di fuori di un quadro collettivo. La presenza di crisi in alcune regioni determinate non voleva dire che le Comunità dovessero intervenire quasi automaticamente. L'azione di Bruxelles era raccomandata soltanto nel caso in cui fosse esplicitamente previsto dalle norme comunitarie, o perché

10 *A Survey of Employment, Industry and Enterprise in Dublin*, cit.

11 *Peter Sutherland's Commission Papers, 1985-1988*, HAEU, PSP-0377.

vi sarebbe stato un beneficio per il Mercato Unico, oppure perché necessario alla coesione interna della Comunità stessa¹².

Ancora nel 1985, gli stessi funzionari europei si resero conto che, in definitiva, non era stata creata alcuna struttura idonea, sia come finanziamenti sia come politiche comuni, simile ad una qualunque forma di coesione o convergenza che avvicinasse economicamente le regioni periferiche meno prospere a quelle centrali, e più prospere, d'Europa. Non soltanto, quindi, il divario non era diminuito fino agli anni Ottanta, ma si era già cominciato a percepire a causa dello spostamento della popolazione in cerca di lavoro in zone economicamente più stabili.

Le istituzioni comunitarie e gli Stati membri erano consci di quali fossero le necessità delle regioni svantaggiate, ossia condizioni nelle quali il tasso di investimenti autonomi potesse raggiungere quelli delle zone economiche maggiormente floride del resto della Comunità. Si trattava di linee di indirizzo su aspetti chiave differenti all'interno di un orientamento macroeconomico complessivo: quello che era nell'interesse comunitario era nell'interesse generale, perché la crescita economica complessiva consente, a pari livello, la crescita economica di territori particolari.

Inoltre, la dimensione regionale risultava connessa alle politiche economiche generali e settoriali della Comunità, con un'evidente necessità di sostanziali aiuti nei riguardi di quelle regioni meno sviluppate sia per sostenerne il progresso, sia per accrescere le loro capacità di adattamento. Un principio accettato in linea teorica, ma non corredato da aiuti adeguati. All'interno dei paesi membri, ma soprattutto guardando ai territori maggiormente svantaggiati, si discuteva sulla possibilità che i pochi mezzi di intervento, e le politiche differenziate di cui si disponeva, fossero sufficienti come strumenti di coesione o non fosse il caso di incrementare gli aiuti diretti per accrescere i livelli di reddito e di sviluppo.

Vi era una ancora più ampia riflessione da fare, in quanto gli aiuti che si fornivano ad una determinata regione non potevano essere

12 *Ibidem.*

distinti dall'ambiente più generale verso cui questi aiuti erano diretti, ma soprattutto rischiavano di non essere utili in mancanza di politiche comunitarie in loro favore¹³. Questo è un principio generale che verrà applicato sempre più nel corso degli anni alle politiche di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea prima e dell'Unione poi¹⁴.

3. *L'Atto Unico Europeo*

In seguito all'approvazione dell'Atto Unico Europeo, la Comunità iniziò a discutere in modo sistematico di coesione territoriale e politiche regionali, il cui rafforzamento era diventato un importante aspetto per il rilancio dell'economia europea e presupponeva una convergenza sempre maggiore nelle prestazioni economiche degli Stati membri ed una sempre più costante riduzione delle disparità regionali.

Era ormai chiaro che vi fossero elementi che, da soli, non sarebbero stati in grado di favorire la crescita di territori svantaggiati e che servissero azioni positive da parte della Comunità e degli Stati membri. Gli obiettivi di coesione, pertanto, dovevano essere seguiti da azioni programmatiche di lungo periodo, che la Comunità Economica Europea avviò senza indugio, in grado di favorire la coesione territoriale. Nonostante ciò, le necessità superavano costantemente le risorse introdotte e risultò chiaro che si dovesse intervenire con strumenti continui di monitoraggio. Il problema, inoltre, si era acuito con l'ingresso di Spagna e Portogallo, sia perché erano aumentate le regioni europee svantaggiate, sia perché non vi era una solida previsione pluriennale di bilancio.

Individuati i problemi di fondo, non restava che trovare una soluzione di lungo periodo, e le proposte che i funzionari della Comunità presentarono si basavano su alcuni principi portanti: iden-

13 *A Survey of Employment, Industry and Enterprise in Dublin*, cit.

14 O. BABARINDE, G. FABER (a cura di), *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Martinus Nijhoff, Leiden 2005.

tificazione di priorità di livello comunitario con corrispondenza di mezzi e obiettivi; concentrazione su azioni comunitarie di valore aggiunto; partenariato tra Commissione Europea e attori locali; disseminazione di esperienze e informazioni tra gli Stati membri; creazione di programmi all'insegna della trasparenza, semplificazione e decentralizzazione delle decisioni; e, infine, aspetto più importante, monitoraggio e valutazione dei risultati.

All'interno di questo quadro generale, andavano poi indicati degli obiettivi di livello comunitario come la riduzione dell'arretratezza delle regioni più sfavorite; la riconversione delle industrie in declino e delle aree urbane; creazione di posti di lavoro per i disoccupati di lungo periodo; accrescimento della situazione reddituale degli agricoltori; assicurazione della vitalità economica e sociale delle aree rurali¹⁵. Un altro persistente problema era dato dall'erogazione di finanziamenti a pioggia senza programmazione rigida, di lungo periodo, e con assistenza frammentata.

Dal punto di vista europeo era, quindi, importante trovare soluzioni politicamente praticabili e utili per tutti gli stati membri, mediante l'identificazione di politiche prioritarie, con un valore aggiunto utile per tutti i paesi membri, di concerto tra commissione e governi nazionali con una forte vocazione alla decentralizzazione, alla regionalizzazione e alla trasparenza degli interventi. La Commissione europea, da parte sua, avrebbe individuato le allocazioni nel bilancio comunitario, le misure da utilizzare e le regioni da coprire con gli interventi. Un'azione politica che avrebbe necessitato di una legislazione europea *ad hoc*, con la conseguente supervisione della Commissione.

Le politiche di coesione, nate inizialmente come un programma quasi sussidiario, iniziavano, in questo modo, a prendere il largo come politiche autonome e imprescindibili per la crescita dei territori svantaggiati della Comunità. Sembrava quasi naturale che, passo dopo passo, venissero coinvolti altri organi comunitari a partire

15 Note of Mr. Varfis, *Cohesion: strengthening community structural policies and instruments*, 27 November 1986, HAEU, PSP-0377.

dal Parlamento Europeo¹⁶. A livello politico ci si era resi conto della necessità di rafforzare le politiche regionali se si volevano aiutare in modo costante e sistematico i territori svantaggiati e, come per altri programmi, per i quali la cooperazione allo sviluppo aveva fatto scuola, sarebbe stato importante trovare metodi di valutazione e controllo delle azioni intraprese con attività credibili e verificabili.

Un altro aspetto molto importante, messo in luce nelle discussioni successive all'approvazione dell'Atto Unico, fu la necessità di attuare iniziative con il cofinanziamento dei territori svantaggiati o, per lo meno, degli Stati membri a cui quei territori appartenevano, nonché quello di evitare di attuare azioni di coesione che poi potessero portare svantaggi ad altre regioni con attività industriali in difficoltà¹⁷.

Era evidente che si stava andando verso una direzione di maggiore consapevolezza, sia su quelli che potevano, e dovevano essere gli interventi, sia sulla necessità di fissare target da raggiungere entro un periodo di tempo prefissato. In questo modo vi sarebbero stati interventi misurabili e la Commissione europea avrebbe avuto modo di verificare che le azioni proposte, e attuate, avessero raggiunto l'obiettivo di coesione prefissato. L'introduzione di parametri di controllo e verifica sarebbe dovuta andare di pari passo con la possibilità di imporre sanzioni a quegli Stati membri che non avessero raggiunto gli obiettivi prefissati, e per i quali avessero ricevuto finanziamenti comunitari¹⁸.

La Commissione europea, nel corso delle discussioni in atto riguardanti il Mercato Unico, rilevò che sicuramente la sua crescita avrebbe aiutato tutte le regioni della Comunità, anche quelle strutturalmente più deboli, ma si sarebbe dovuta prestare molta attenzione proprio nei riguardi di queste ultime, perché si correva il rischio che le discrepanze esistenti tra regioni più sviluppate e meno sviluppate potessero crescere proprio a causa della libertà di movimento delle persone e della facilità di spostamento da una regione

16 *Ibidem.*

17 *Basic Expectations from the Cohesion Paper*, 17 November 1986, HAEU, PSP-0377.

18 *Ibidem.*

all'altra, fattori in grado di depauperare di manodopera regioni già svantaggiate. Proprio per questo motivo si sarebbe dovuto fare un uso oculato e mirato dei fondi strutturali evitando maggiori danni a scapito della coesione territoriale¹⁹.

Come si è avuto modo di vedere, a partire dai primi anni Settanta del Novecento, le Comunità Europee cominciarono a studiare approfonditamente le politiche regionali, e i problemi esistenti a livello di coesione dei singoli territori. Lo studio si rese necessario in seguito alla crisi finanziaria e allo shock petrolifero che flagellarono tutti i paesi della Comunità europea e che resero più evidenti le disparità esistenti tra le varie regioni.

La Commissione Europea, dopo aver analizzato a fondo il problema, suggerì numerosi interventi da realizzare, ma anche altri da evitare. Tra le misure da evitare, perché non avrebbero dato i risultati sperati, vi erano la de-regionalizzazione del Fondo Sociale, nonché la concentrazione delle sue azioni su priorità limitate. Le motivazioni della Commissione erano molteplici. In primo luogo, bisognava attrarre nuovi investimenti per sostenere i tirocini professionali e la creazione di nuovi posti di lavoro, essenziali per lo sviluppo dei territori svantaggiati. Il Fondo Sociale, inoltre, aveva devoluto circa il 40% dei suoi contributi alle regioni svantaggiate, ma l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo avrebbe avuto delle ripercussioni notevoli sul già debole impatto degli interventi sulle zone regionali svantaggiate.

Un aspetto particolarmente emblematico che veniva sottolineato dalla Commissione Europea riguardava gli aiuti dati proprio per i tirocini e per combattere la disoccupazione di lungo termine, i quali sembravano il modo corretto di agire, mentre i risultati ottenuti erano ben al di sotto delle aspettative. I tirocini assorbivano circa l'80% dei costi, mentre gli interventi a favore della disoccupazione un altro 10%. Il suggerimento, dato dall'organo di governo europeo, era quello di non inserire troppe rigidità, e di dedicare il 75% obbligatoriamente per gli

19 *Commission White Paper "Completing the Internal Market"*, senza data, HAEU, PSP-0377.

interventi a favore dei giovani²⁰. Una proposta in forte controtendenza non soltanto con la politica dell'epoca, ma soprattutto con quella praticata nel corso dei decenni successivi da molti governi europei, per i quali gli incentivi all'assunzione di giovani sarebbero diventati una parte centrale delle politiche di crescita economica.

Vi erano alcuni aspetti riguardanti le proposte di modifica degli interventi sulla Coesione territoriale sui quali la Commissione Europea rimase alquanto prudente, in quanto avrebbe voluto evitare ogni tipo di mutamento con provvedimenti che potessero avere ripercussioni sulla Politica Agricola Comune. Uno degli esempi era la proposta fatta, a suo tempo, da Grigoris Varfis, Commissario per le politiche regionali e la protezione dei consumatori, di utilizzare il fondo agricolo (FEOGA) con misure di intervento socio-strutturale legate alla politica agricola. Per la Commissione si trattava di una formulazione pericolosa, perché sembrava quasi che le misure strutturali dovessero essere concentrate soltanto dove servisse un cambio di strategia, anziché dove il bisogno di tali iniziative era necessario. Non si trattava di una proposta sbagliata alla radice, ma per la Commissione vi sarebbero potuti essere dei fraintendimenti, e per capirne appieno i risvolti sarebbe stato anche utile avere una proiezione dei costi sul bilancio comunitario. Lo stesso Varfis diede una formulazione più chiara alle proposte fatte, spiegando che vi era una forte differenza tra le azioni funzionali del Fondo e il suo carattere regionale, ed era fondamentale che vi fosse complementarità tra le azioni comunitarie e quelle nazionali, mentre il carattere regionale è utile come surrogato quando le azioni regionali non sono sufficientemente adeguate, soprattutto perché l'arretratezza era un fenomeno più nazionale che regionale²¹, in quanto quest'ultimo, talvolta, non era altro che il riflesso di limiti nazionali.

20 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Regions of Europe. Second Periodic Report on the Social and Economic Situation of the Regions of the Community, together with a Statement of the Regional Policy Committee*, senza data, HAEU, PSP-0377.

21 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Regions of Europe*, HAEU, PSP-0377.

Sulla Politica Agricola anche il Regno Unito andava alquanto cauto perché, alla fine dei conti, non era nell'interesse di Londra una modifica che poi andasse a detrimento delle aree rurali scozzesi e si dovesse poi intervenire con i fondi strutturali di coesione per mitigare gli effetti negativi²².

Per la Commissione Europea, era importante che gli aiuti per le regioni svantaggiate non diventassero un assegno in bianco, ma fossero disegnati in modo razionale e allo stesso tempo si accrescessero le strutture produttive e i tirocini altamente specializzati. D'altro canto, si trattava di una politica nuova, che nell'abbozzo iniziale risultava mal presentata, inconcludente e con formulazioni talvolta assai pericolose e prive di dati concreti sui quali si potesse ragionare²³.

Nonostante i trattati di Roma avessero inserito un embrionale livello di coesione, un salto di qualità si ebbe con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo, che aveva incrementato di molto i sussidi e in base al quale era di fondamentale importanza accrescere la coesione sociale ed economica tra i paesi e le regioni svantaggiate della Comunità per ridurne la situazione di arretratezza e di svantaggio e favorirne la riconversione industriale. L'aiuto della Comunità sarebbe stato fondamentale nel raggiungere questi scopi, grazie al coordinamento delle politiche economiche, garantendo crescita sostenibile e uno sviluppo strutturale ottimale e, in un secondo momento, attraverso una solidarietà attiva comunitaria, tramite i fondi strutturali, la Banca Europea degli Investimenti, e gli altri strumenti finanziari.

L'Atto Unico dava alla Commissione un nuovo strumento giuridico per intervenire con una proposta onnicomprensiva e introdurre nuove e più definitive regole per utilizzare i fondi strutturali. La proposta avrebbe dovuto chiarire e razionalizzare il compito del Fondo Sociale nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi di coesione economica e sociale; accrescere l'efficienza dei fondi e degli strumenti finanziari a disposizione coordinandone le attività.

22 Brew a Crawley, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

23 *Ibidem*.

Come è evidente, si trattava di riforme che avrebbero avuto successo soltanto nel caso in cui fossero parte di un approccio economico più generalizzato²⁴. Molti studi di settore mettevano in evidenza come la situazione politica generale favorevole fosse d'aiuto nella riconversione e questo è quanto la storia recente aveva insegnato, se si tiene conto dei problemi relativi alla crescita economica a partire dal 1950 o dello shock petrolifero successivo al 1960²⁵. Nelle more della creazione del nuovo fondo di coesione gli Stati membri, e la Commissione, ebbero l'opportunità di lavorare su un programma per i giovani, il programma Erasmus, che molto avrebbe aiutato nella coesione sociale, soprattutto per quanto concerneva gli spostamenti degli studenti appartenenti a famiglie meno abbienti, in territori economicamente svantaggiati²⁶.

La Commissione Europea concluse che il metodo migliore per rafforzare la coesione territoriale e il recupero delle zone europee svantaggiate non dovesse essere quello di aiutare *sic et simpliciter* le singole regioni, ma ove possibile doveva essere portato avanti in un più ampio quadro di aiuto economico generale, sia per evitare spequazioni, sia per rafforzare l'intero tessuto economico nazionale a cui determinate regioni facevano capo, avendo come riferimento l'intero mercato comunitario, se si voleva ragionare in termini europei²⁷. In effetti gli europei, in questo, avevano avuto l'esempio dello *European Recovery Program* nell'immediato dopoguerra²⁸. L'aspetto economico, tuttavia, non era l'unica preoccupazione degli organi comunitari, perché una forte attenzione era posta dalla Commis-

24 *The Macro-Economic Background to Reforming the Structural Fund*, October 1986, HAEU, PSP-0377.

25 R. BARDAZZI, M. G. PAZIENZA, A. TONINI (a cura di), *European Energy and Climate Security. Public Policies, Energy Sources, and Eastern Partners*, Springer, 2016; D. YERGIN, *The new map. Energy, Climate, and the Clash of Nations*, Penguin Books, New York 2020.

26 Nota per l'Archivio, 20 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

27 *The Macro-Economic Background to Reforming the Structural Fund*, October 1986, HAEU, PSP-0377.

28 I. WEXLER, *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Greenwood Press, Londra 1983.

sione sull'impatto sociale che alcune misure avrebbero avuto e sulla necessità di attivare anche azioni di aiuto delle piccole e medie imprese²⁹.

Dopo la caduta del muro di Berlino le autorità comunitarie dovettero ragionare sul futuro delle istituzioni stesse, nonché sul prevedibile impatto che vi sarebbe stato sulle politiche di coesione in seguito all'allargamento di quella che, nel frattempo, era diventata l'Unione europea ai paesi dell'ex Cortina di Ferro. Per questi ultimi, difatti, era già stato preparato un pacchetto di aiuti, il cosiddetto "Pacchetto Delors II" e si sarebbe disposto un aumento progressivo degli aiuti stessi, fino alla creazione vera e propria del Fondo di Coesione, in linea con la popolazione del paese di riferimento³⁰. I commissari europei erano consci del fatto, sulla base dell'esperienza maturata nel corso degli anni, che non sarebbe stato possibile utilizzare i fondi Comunitari a richiesta dei singoli territori, ma sarebbe stato necessario impegnarli per l'intero paese che si fosse trovato al di sotto di certi parametri economici, così come previsto dal Pacchetto Delors³¹.

Il problema della coesione era molto sentito da tutti i paesi membri della Comunità Europea sia in positivo, per quanto riguardava l'aiuto dei territori svantaggiati, ma anche in termini negativi perché, nel lungo periodo, l'allargamento avrebbe comportato una contrazione delle risorse a disposizione del fondo stesso, sia per l'aumento dei territori, e conseguentemente delle necessità, anche per la limitatezza del denaro a disposizione. Vi erano tuttavia alcuni paesi membri, tra i quali l'Irlanda, l'Italia, la Grecia e la Spagna e il Portogallo, che posero in modo più forte di altri il problema delle politiche di coesione, le quali non dovevano essere inficiate dall'ingresso di così tanti paesi, soprattutto quelli ove vi fossero regioni svantaggiate.

29 *The Macro-Economic Background to Reforming the Structural Fund*, October 1986, cit.

30 *Consequences budgétaires de l'enlargissement de la Communauté*, 28 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

31 Nota per l'Archivio, 14 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

L'Italia, in particolare, nelle discussioni politiche sull'allargamento, chiarì come vedesse il processo nella sua ineluttabilità, ma certamente non desiderabile nell'immediato e non senza pericoli, per le stesse motivazioni messe in evidenza anche dagli altri paesi³².

Nei fatti, quindi, i paesi della sponda meridionale, inclusa la Francia, quest'ultima preoccupata che i paesi meridionali perdesero peso politico, si trovarono concordi nel chiedere che i paesi di futura adesione accettassero in modo stringente anche le politiche di coesione³³. La Spagna, invece, insistette perché l'accrescimento dei fondi di coesione fosse deciso dalla Commissione europea e dallo Stato membro interessato³⁴ e ci vollero non poche discussioni per fare dei passi avanti³⁵, con un dibattito sulla coesione particolarmente ampio cominciato in occasione delle riunioni relative alla negoziazione del Trattato di Maastricht e risolto con una mediazione dello stesso presidente della Commissione Delors, il quale suggerì maggiore flessibilità nella distribuzione dei fondi³⁶.

Le discussioni in merito al Fondo di Coesione con tutta probabilità derivavano dal fatto che, a differenza degli altri programmi di finanziamento, il fondo in questione era dedicato all'avanzamento economico sociale di interi stati dell'Unione e non a singole regioni al loro interno per le quali vi erano altri programmi di finanziamento. Questo aspetto faceva sì che vi fossero regioni obiettivamente svantaggiate, le quali tuttavia non avrebbero potuto ricevere aiuti tramite il Fondo di Coesione perché appartenenti a Stati membri che, nel loro complesso, non erano eleggibili a causa degli stretti criteri di applicazione del fondo³⁷. Queste perplessità furono in parte superate dall'assicurazione che i paesi che fossero rimasti fuori dai requisiti d'accesso

32 *Enlargissement. Opinion Publique*, 28 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

33 *Position of Member States on Enlargement*, 13 Aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

34 Kroll a Wells, lettera del 15 dicembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

35 Special Coreper, 23 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286; Kerr a Crowley, lettera del 7 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

36 Corcoran ad Arthur, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

37 Hurd ad Ambasciata britannica ad Atene, telegramma del 12 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

al nuovo fondo, ossia la maggior parte, avrebbero continuato ad usufruire degli altri programmi di finanziamento esistenti³⁸.

Non tutti i paesi europei erano a favore della creazione di un nuovo strumento finanziario, e in taluni momenti le discussioni che portarono alla nascita del Fondo di Coesione si arenarono, tanto che i protagonisti di quegli incontri ebbero l'impressione che si fosse arrivati a un punto morto³⁹, anche a causa della necessità di limare continuamente le decisioni prese e rivedere numerosi aspetti particolari a causa delle perplessità di alcuni Stati membri e dell'opposizione di altri⁴⁰. Certamente, non erano entusiasti alcuni del Nord, come la Danimarca, la quale preferiva procedere celermente all'allargamento verso i paesi Baltici e dell'Europa orientale piuttosto che continuare a pagare enormi somme ai programmi di coesione che favorivano l'Europa meridionale⁴¹, così come i Paesi Bassi avrebbero preferito un sistema di prestiti, osteggiato sia dalla Commissione sia dalla Bei⁴².

Il processo di finanziamento per la coesione era visto da taluni paesi membri come una forma di assistenza alle regioni più povere e arretrate, e sembrava quindi una forma di bilanciamento con gli aiuti che necessariamente sarebbero arrivati ai paesi dell'Est una volta avviato l'allargamento verso i paesi dell'ex cortina di ferro⁴³. L'allargamento a paesi economicamente più deboli poneva un problema oggettivo, e questo nonostante i paesi del Nord Europa considerassero sullo stesso piano i fondi di coesione con gli aiuti economici ai paesi dell'Europa Orientale, dato che questi ultimi non sarebbero stati minimamente paragonabili ai fondi utilizzati per le regioni meridionali. La proporzione dei finanziamenti sarebbe stata spropor-

38 Bostock a Jay, lettera del 30 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

39 Bostock a Bonney, lettera del 4 dicembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

40 Kerr a Hurd, telegramma del 24 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

41 Nota per l'Archivio, 3 marzo 1992, HAEU, GJLA-284.

42 Kerr a Hurd, telegramma del 6 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286; Bot ai Rappresentanti permanenti presso le Comunità Europee, lettera del 27 ottobre 1992, TNA, FCO 30/10286.

43 Nota per l'Archivio, 5 marzo 1992, n° 486, HAEU, GJLA-284.

zionata in rapporto agli aiuti per la coesione, e questo, nonostante la gran parte delle erogazioni sarebbe stata a carico della Repubblica Federale di Germania⁴⁴. Il Regno Unito, che pure aveva forti perplessità sull'istituzione di un nuovo fondo, dal momento che, a causa di un PIL sopra il limite, non avrebbe usufruito dei finanziamenti per le regioni più povere, tra cui l'Irlanda del Nord, per la quale si auspicava un finanziamento con fondi strutturali⁴⁵, decise di porsi in una posizione di mediazione per raggiungere il miglior compromesso possibile ed evitare il naufragio delle più generali politiche di coesione, confidando nel fatto che si sarebbero potuti utilizzare, come si è detto, altri canali di finanziamento⁴⁶.

Le discussioni pre-allargamento proseguirono nei mesi successivi e la Commissione europea lavorò incessantemente nella ricerca di un equilibrio politico che potesse mettere d'accordo i paesi del Nord con quelli del Sud, soprattutto con il convincimento che i fondi strutturali spesi fino a quel momento avessero raggiunto lo scopo per il quale erano stati destinati. Nel corso degli ultimi decenni, difatti, la coesione sociale ed economica degli Stati membri della Comunità era cresciuta in modo significativo⁴⁷. Nel 1994 il Consiglio Europeo di Copenaghen diede il via libera al *Recovery Program* 1993-1997 e al nuovo Fondo Europeo per gli Investimenti. Per la Comunità era importante, come sottolineava anche il Presidente della Commissione Jacques Delors, allargare il numero dei paesi membri rafforzando la coesione⁴⁸.

Infine, durante le discussioni intercorse nelle more dell'approvazione del Trattato di Maastricht, gli Stati membri cominciarono a rendersi conto che la coesione territoriale, così come nel passato aveva avuto delle ripercussioni sulla politica agricola, a partire dal 1993 avrebbe avuto con grande probabilità dei riflessi sull'Unione

44 Nota per l'Archivio, 5 marzo 1992, n° 494, HAEU, GJLA-284.

45 *Prime Minister's Meeting with Northern Ireland* MEPs, 28 gennaio 1992, TNA, FCO 30/10283.

46 Jay a Hadley, lettera del 20 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

47 Bostock a Hadley, lettera del 18 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

48 Boyd a Stuart, lettera del 30 settembre 1993 HAEU, JD-1264.

politica e monetaria che si andava a costituire per la creazione della moneta unica europea, così come esisteva un legame indissolubile tra le politiche strutturali e le leggi economiche e finanziarie nazionali⁴⁹. Un principio già affermato qualche anno prima in occasione di un incontro intercorso tra il primo ministro del Regno Unito e quello dei Paesi Bassi, quando i due capi di governo avevano discusso i risultati del Consiglio europeo, con la precisazione che i fondi strutturali e quelli per la coesione servissero soprattutto per il sostegno delle politiche economiche e monetarie comuni⁵⁰. Durante le discussioni poi, il legame esistente con le politiche monetarie e di bilancio emerse a più riprese, soprattutto in occasione della definizione dei criteri di convergenza da applicare, con la presidenza olandese che chiedeva la mancanza di deficit eccessivo dello Stato membro come preconditione per la ricezione dei finanziamenti per la coesione. Una norma giudicata dai britannici come troppo restrittiva⁵¹.

In generale, le posizioni del Regno Unito sull'istituendo fondo erano abbastanza neutrali; inoltre le flessibilità proposte da Delors erano perfettamente in linea con le richieste di Downing Street che, almeno su quel punto, non avrebbe opposto le consuete barricate. Il principio che Londra portava avanti era quello secondo il quale non fosse necessario aumentare le spese comunitarie per conseguire gli obiettivi di coesione, ma attuare politiche economiche ragionate evitando i trasferimenti fiscali, ai quali invece miravano Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia⁵². In tal modo, sarebbe stato possibile creare condizioni di crescita uguali per tutti gli Stati membri, tramite una politica economica e monetaria appropriata, aiutata dal mercato unico e dai vantaggi competitivi che avrebbero offerto gli Stati meno prosperi.

49 COMMISSION DES COMMUNAUTÉ EUROPÉENNES, *Les politiques structurelles communautaires. Bilan et perspectives*, 17 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

50 Prentice a Wall, lettera del 21 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

51 Bostock a Pratt, lettera del 13 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

52 *Background Note*, 17 maggio 1991, TNA, FCO 30/9617.

Vi erano anche altre azioni indirettamente utili alla coesione, come adeguate politiche macroeconomiche e le cosiddette “*supply-side economics*”. Era pur vero, e su questo vi era un’apertura di credito, che, per quanto riguardava le politiche di coesione, fosse possibile strutturare ulteriori aiuti da parte della Comunità attraverso i programmi dei fondi strutturali e quelli della Banca Europea per gli Investimenti. D’altro canto, per quanto riguardava quelli strutturali, si trattava di fondi, in termini reali, di livello simile se non maggiore di quelli dello *European Recovery Program*, con la differenza che quest’ultimo era durato solo quattro anni mentre i fondi strutturali sarebbero continuati negli anni a venire senza virtualmente una data di termine. Scelta pienamente accettata e condivisa dal Governo britannico.

Le posizioni dei paesi membri, come si è già visto, erano quanto più diverse, in particolare quelle dei paesi della sponda Sud, a cominciare dalla Spagna, tutti paesi concorrenti nella sfida ad accaparrarsi la maggior parte dei fondi strutturali. Pertanto, vi era tutto l’interesse, in questo caso del Governo britannico, nel cercare di indebolire la posizione di Madrid in seno al Consiglio Europeo, e ciò poteva essere fatto di concerto con i paesi del Nord Europa, in particolare la Germania. La Spagna, nel tentativo di accrescere la propria posizione negoziale, cercò di far passare il messaggio che stesse diventando un contributore netto nel bilancio comunitario, una pretesa basata su dati non completi, che non tenevano conto dei contributi ricevuti sia con il FEOGA, ma tramite gli stessi fondi strutturali⁵³. Per cercare di indebolire le richieste spagnole, Downing Street avviò un tentativo di lobbying con i governi nordici, con lo scopo di creare un asse contrario⁵⁴, seguito poi da un intervento circostanziato del primo ministro John Major al Consiglio Europeo⁵⁵.

53 Corcoran ad Arthur, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

54 Hurd ad Ambasciata britannica all’Aja, telegramma del 27 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

55 Arthur ad Hadley, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

Il Primo Ministro britannico, una volta presa visione della nota diffusa dalla Commissione su quella che era la proposta per una posizione comune, ove evidentemente la posizione spagnola circa l'aumento generale dei fondi era stata presa in considerazione⁵⁶, mise al corrente delle sue preoccupazioni, relativamente alla posizione della Spagna in merito alla coesione, il Cancelliere della Repubblica Federale di Germania Helmut Kohl e il presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana Giulio Andreotti in occasione di un incontro tenuto a latere del Consiglio Europeo⁵⁷. Si trattava di un metodo per chiedere agli alleati un sostegno fattivo in vista delle prevedibili discussioni che vi sarebbero state durante il Consiglio europeo. John Major fece presente ai due capi di governo che, mentre vi sarebbero state alcune aperture per quanto riguardava alcune clausole sulla coesione inserite nel trattato di Maastricht, che pure mettevano in difficoltà il Regno Unito, sarebbe invece stato inflessibile sulla posizione della Spagna, la quale chiedeva un aumento della spesa generale nel bilancio europeo a favore dei paesi che necessitavano di maggiori aiuti strutturali. Per il parlamento di Westminster sarebbe stato difficilmente digeribile un accordo che aumentava le spese britanniche e, simultaneamente, chiedeva la ratifica di un trattato complesso, e per taluni aspetti controverso, come quello di Maastricht, nel quale si fossero poi incluse clausole di politica monetaria in funzione dello sviluppo della coesione⁵⁸. La posizione tedesca in merito, invece, era di particolare prudenza perché il Cancelliere Kohl avrebbe voluto evitare frizioni con la Spagna e propose, pertanto, un compromesso ai britannici, suggerendo che vi fossero maggiori riferimenti alle politiche ambientali, come target della coesione, al mercato unico e alla riforma della politica agricola, ma soprattutto vi fossero dei riferimenti positivi sulla necessità generale di mantenere i conti in ordine nei diversi paesi. Una posi-

56 Hurd all'Ambasciata britannica all'Aja, telegramma del 26 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

57 Corcoran a Westcott, lettera del 27 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

58 *Ibidem*.

zione compromissoria che Downing Street vedeva con favore e sulla quale sarebbe stato possibile costruire un'intesa⁵⁹.

Il principio di base che il Regno Unito poneva sull'aumento generalizzato dei fondi poggiava sul presupposto di come, e quanto proficuamente i fondi aggiuntivi sarebbero stati spesi. Su questo punto il Regno Unito riapriva un capitolo molto sentito anche da altri paesi europei, in quanto bisognava capire esattamente cosa si intendesse per coesione e in che modo si volessero trasferire le somme relative⁶⁰. Un problema che poi sarà risolto a favore del trasferimento ai territori, ma come si è già visto, a partire dalla posizione economica generale dello Stato membro, primo responsabile delle sue regioni interne.

4. Il regionalismo, il presente e futuro delle politiche di coesione

I passi avanti fatti dagli anni Novanta sono stati notevoli e al giorno d'oggi le istituzioni deputate alla coesione, Banca Europea degli Investimenti, il Fondo Europeo per gli Investimenti e il Fondo di Coesione lavorano in modo sinergico per contrastare le disuguaglianze, accrescere i posti di lavoro, le opportunità di crescita nell'istruzione per i giovani⁶¹, l'accesso alle infrastrutture e ai servizi pubblici, e il sostegno ad un ambiente sano e sostenibile.

A partire dal grande allargamento del 2004, le politiche di coesione, pertanto, nonostante le riserve di taluni Stati membri, sono state estese in modo deciso ai nuovi membri e questo ha portato alla crescita delle economie delle regioni svantaggiate anche di tali paesi. In generale, i progetti creati dalla Bei e dal Fei fanno sì che l'aiuto

59 Jay ad Arthur, lettera del 26 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

60 Corcoran a Moodey, lettera del 18 luglio 1991, TNA, FCO 30/9618.

61 C. ROSSI, A. ZUDDAS, *Le politiche dell'Unione europea per una maggiore partecipazione giovanile ai processi democratici*, in G. BARBERIS, A. CATANZARO, F. FALCHI, C. MORGANTI, S. QUIRICO, A. SERRA (a cura di), *Libertà, Eguaglianza, Sicurezza. Un dibattito fra storia del pensiero e teoria politica*, Ronzani Edizioni Scientifiche, Dueville 2020, pp. 243-255.

economico consenta uno sviluppo regionale bilanciato. La Banca Europea per gli Investimenti nella sua linea strategica 2021-2027 ha avviato una priorità di coesione regionale indicando i limiti di intervento per le regioni a basso tasso di sviluppo, ossia quelle con un Pil pro-capite inferiore al 75% della media europea e, per le regioni in transizione, quelle con un Pil pro-capite tra il 75 e il 100% della media europea. Un impegno fondamentale per aiutare regioni a basso sviluppo con interventi mirati e investimenti di lungo periodo, in particolare su progetti legati all'ambiente e al clima, in questo allineandosi alla politica dettata dalla Commissione europea.

Come si può notare, la politica di coesione dell'Unione europea si è evoluta nel corso degli anni e, nel corso della sua evoluzione, si sono modificate, come d'altronde avevano paventato i paesi mediterranei, le regioni destinatarie degli aiuti⁶². La Commissione, peraltro, ha dato delle indicazioni alle quali la politica regionale europea deve attenersi in modo da evitare investimenti troppo costosi ma non sufficientemente innovativi o produttivi, sia a livello economico, sia a livello di trasferimento delle conoscenze. Per contro, per le regioni meno sviluppate il sostegno agli investimenti è necessario per superare i molteplici ostacoli esistenti alla produttività. Questo significa che le regioni meno sviluppate e quelle in transizione necessitano ciascuna di specifici tipi di sostegno per diffondere i guadagni in termini di benessere e il cambiamento tecnico in tutta l'Unione⁶³.

5. Conclusioni

Il percorso che ha portato l'Unione europea a sviluppare le politiche relative alla coesione è stato, senza dubbio, un itinerario graduale, affrontato dai vari Stati membri con la consapevolezza che

62 EUROPEAN INVESTMENT BANK, *European Investment Bank Cohesion Orientation, 2021-2027*, Lussemburgo 2021.

63 EUROPEAN COMMISSION, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, 2017, p. 9.

fosse necessario trovare dei canali di finanziamento, e collaborazione, che riuscissero a dare un sostegno fattivo ai territori in difficoltà, senza tuttavia danneggiare le altre politiche comunitarie o porre a rischio i risultati raggiunti nel mercato comune e nella regolamentazione della concorrenza.

Nel corso degli anni è emersa la necessità di avviare una politica ragionata che fosse l'immagine stessa del processo di costruzione comunitaria. Gli Stati membri hanno compreso la posta in gioco e hanno costruito nel tempo un tessuto di relazioni nella ricerca continua di una maggiore difesa degli interessi delle singole regioni. Parimenti, hanno cercato di inserire nelle pieghe del bilancio comunitario un trattamento di favore ordinario per i territori svantaggiati. Nonostante quello che si potrebbe pensare, si è trattato di un esercizio diplomatico continuo che ha portato a soppesare i diversi interessi e nel quale la Commissione europea ha saputo svolgere quel ruolo di mediazione che in tante occasioni, nel corso della storia comunitaria, ha creato un ponte di dialogo tra gli Stati membri. In questa occasione, inoltre, il Regno Unito, contrariamente alla vulgata comune, pur nella ricerca del proprio interesse, ha svolto un ruolo propositivo e di indirizzo, nel sostegno alla posizione di Delors e nel tentativo, riuscito, di limare alcune richieste giudicate eccessive da parte degli stati di nuova adesione.

In conclusione, si può affermare che, nel corso degli anni, l'approccio alle politiche di coesione sia cambiato gradualmente fino ad includere tutte le regioni europee con una oggettiva situazione di svantaggio, misurata con un Pil medio pro capite inferiore alla media generale europea. Allo stesso modo, si può anche affermare che siano cambiate le priorità sulle quali intervenire, tanto che le regioni beneficiarie delle azioni di coesione si trovano ad affrontare nuove sfide crescenti nel campo dell'azione per il clima, della sostenibilità ambientale e dell'innovazione⁶⁴. Sfide che la crisi da Covid-19 ha esacerbato⁶⁵.

64 *European Investment Bank Cohesion Orientation*, cit.

65 C. MAZZUCELLI, J. FELTON KEITH, C. A. HOLLIFIELD, *Personal Data Collection Risks in a Post Vaccine World*, Anthem Press, New York 2023.

L'Unione europea è in evoluzione, e in continuo sviluppo sono tutte quelle politiche atte a costruire una più perfetta integrazione e una riduzione, sempre presente, dei divari e delle disuguaglianze⁶⁶.

Bibliografia

- BABARINDE O., FABER G. (a cura di), *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Martinus Nijhoff, Leiden 2005.
- BARDAZZI R., PAZIENZA M. G., TONINI A. (a cura di), *European Energy and Climate Security. Public Policies, Energy Sources, and Eastern Partners*, Springer, New York 2016.
- FINIZIO G., *Le relazioni interregionali dell'UE e la promozione della democrazia: il caso del Myanmar*, in BELLUATI M., CARAFFINI P. (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma 2015, pp. 151-152.
- FINIZIO G., MORELLI U. (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma 2015.
- MANZELLA G. P., *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Il Mulino, Bologna, 2022.
- MAZZUCELLI C., FELTON KEITH J., HOLLIFIELD C. A., *Personal Data Collection Risks in a Post Vaccine World*, Anthem Press, New York 2023.
- ROSSI C., ZUDDAS A., *Le politiche dell'Unione europea per una maggiore partecipazione giovanile ai processi democratici*, in BARBERIS G., CATTANZARO A., FALCHI F., MORGANTI C., QUIRICO S., SERRA A. (a cura di), *Libertà, Eguaglianza, Sicurezza. Un dibattito fra storia del pensiero e teoria politica*, Ronzani Edizioni Scientifiche, Dueville 2020, pp. 243-255.
- WEXLER I., *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Greenwood Press, Londra 1983.

66 G. P. MANZELLA, *Europa e «sviluppo armonioso»* cit., p. 172.

Dalla Cassa per il Mezzogiorno alle nuove politiche di sviluppo dal “basso”: il contributo del Mezzogiorno alle politiche di coesione europea

Abstract: Nel secondo dopoguerra, il problema del superamento dei divari regionali di sviluppo è stato al centro del dibattito nazionale e si è concretizzato nella politica dell'intervento straordinario per il Sud. Nonostante i suoi limiti, questa politica, realizzata attraverso la Cassa per il Mezzogiorno sancisce l'affermarsi della programmazione come metodo sistematico, unitario e continuativo attraverso il quale promuovere lo sviluppo. Nei primi anni Novanta, l'abbandono definitivo di questa esperienza e la riattribuzione delle politiche di sviluppo regionale all'amministrazione ordinaria, procede parallelamente all'affermarsi delle politiche di coesione europee e del paradigma dello sviluppo locale che animano i contenuti delle politiche territoriali della cosiddetta “nuova programmazione”. Il capitolo si propone di ripercorrere questa storia, evidenziando il contributo che l'esperienza italiana ha dato al rafforzamento dei principi e dei valori che sono alla base delle politiche di coesione.

Parole chiave: Cassa del Mezzogiorno; intervento straordinario; Nuova Programmazione; coesione europea.

Abstract: In the post-World War II period, the regional development gaps were at the core of the national debate and were embodied in the special intervention policy for the South (Fund for the South). Despite its limits, this policy, implemented through the *Cassa per il Mezzogiorno* affirmed planning as a systematic and continuous method for promoting economic development. In the early 1990s, the definitive abandonment of this policy, with the reassignment of regional development policies to ordinary public administration, proceeded in parallel with both the rise of European cohesion policies and the paradigm of local development, at the center of the new territorial policies of the so-called “Nuova Programmazione”. The chapter aims to retrace these processes, highlighting the contribution of the Italian experience to the principles and values underlying cohesion policies.

Keywords: Cassa del Mezzogiorno; extraordinary intervention; New Programming; European cohesion.

1. Introduzione

Dalla sua nascita fino a oggi, la politica di coesione della Comunità Europea è diventata il principale strumento per promuovere congiuntamente crescita economica e inclusione sociale nei paesi membri e accompagnare le regioni che presentano divari di sviluppo a colmare queste lacune. Di recente la politica di coesione si è sempre più inserita e integrata all'interno degli obiettivi di *just transition* e sviluppo sostenibile, così come ha accentuato i suoi principi fondativi, ovvero logica programmatica, concentrazione e concertazione degli interventi, coinvolgimento diretto delle comunità locali e loro inserimento in reti di partenariato in grado di mobilitare e valorizzare competenze, risorse e conoscenze disperse sui territori in un'ottica di messa a sistema.

In questo contesto, l'esperienza italiana è molto importante. Il problema dei divari regionali di sviluppo tra Nord e Sud ha caratterizzato il nostro paese dall'unità d'Italia in poi, ma è soltanto dal secondo dopoguerra che si apre un ampio dibattito pubblico su come favorire la crescita delle aree in ritardo di sviluppo che culmina nella politica dell'intervento straordinario per il Sud. Nonostante i suoi limiti, questa politica, realizzata attraverso la Cassa per il Mezzogiorno sancisce l'affermarsi della programmazione come metodo sistematico, unitario e continuativo attraverso il quale promuovere lo sviluppo¹.

Nei primi anni Novanta, l'abbandono definitivo di questa esperienza e la riattribuzione delle politiche di sviluppo regionale all'amministrazione ordinaria, procede parallelamente all'affermarsi delle politiche di coesione europee e del paradigma dello sviluppo locale che animano i contenuti delle politiche territoriali della cosiddetta "nuova programmazione". Il capitolo si propone di ripercorrere questa storia, evidenziando il contributo che l'esperienza italiana ha dato al rafforzamento dei principi e dei valori che sono alla base delle politiche di coesione.

1 S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Laica Editore, Manduria - Bari - Roma 2000.

2. *L'esperienza dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno*

La Cassa per il Mezzogiorno nasce nel 1950 sulla scorta dell'esperienza della *Tennessee Valley Authority*, all'interno del modello interventista keynesiano, in cui lo Stato sostiene la domanda attraverso la creazione di lavoro e reddito. In questo clima i meridionalisti maturano l'idea che la questione meridionale necessiti di una risposta politica forte e centralizzata, dal carattere straordinario e focalizzato, in grado di colmare la carenza infrastrutturale e imprenditoriale del Mezzogiorno. L'Italia di quegli anni è un paese devastato dalla Seconda guerra mondiale, con un Sud semianalfabeta e poverissimo. Alla Cassa è affidato il compito di promuovere uno slancio programmatico sul lungo periodo e ad ampio raggio, grazie a una grande sinergia politica, guidata da De Gasperi che immagina lo sviluppo del Mezzogiorno come parte del più generale processo di crescita nazionale. I primi interventi della Cassa riguardano investimenti strategici su obiettivi a elevato impatto territoriale (vie di trasporto, strade, porti, ponti, ma anche acquedotti, bonifiche, reti elettriche, scuole, ecc.) che colmano il deficit infrastrutturale del Sud. Il piano iniziale ha una durata di dieci anni (poi prolungata) e utilizza, oltre ad impieghi provenienti da programmi nazionali, risorse aggiuntive per circa 1000 miliardi di lire, che arrivano dal piano Marshall e da quello per il Sud della Banca mondiale.

L'Intervento Straordinario, seppure con alti e bassi, ha fino all'inizio degli anni Settanta un impatto positivo: in un clima di crescita economica si realizzano le infrastrutture di base e si avvia un processo di industrializzazione sul modello della grande industria². Nei decenni successivi comincia il processo involutivo che interrompe l'avviata convergenza in termini di Pil tra Nord e Sud e porta a una complessiva degenerazione della politica speciale, culminata negli anni Ottanta in un sistema di gestione politico-clientelare, connotato da sprechi e inefficienze che finisce per delegittimare quanto era stato fatto in precedenza, aprendo la strada a un suo definitivo accan-

2 G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 2003.

tonamento, all'inizio degli anni Novanta. Secondo Cafiero³ questa involuzione deriva dal lento ma costante degrado del sistema politico italiano e dalle scelte di politica economica con cui l'Italia affronta la crisi degli anni Settanta. Lo Stato abbandona la politica offerrista della prima fase dell'intervento (investimenti diretti nell'economia e nelle infrastrutture) per privilegiare una politica della domanda, in cui il reddito meridionale viene sostenuto dalla spesa pubblica attraverso trasferimenti alle imprese e ai cittadini, che passano per i canali dell'intermediazione particolaristica e clientelare⁴.

La prima fase dell'intervento straordinario, incentrata su una politica infrastrutturale, si realizza nei primi anni di vita della Cassa (1950-1957) e si distingue per l'organicità del progetto politico: il territorio viene dotato di quelli che l'allora in voga "teoria della modernizzazione" definisce prerequisiti per lo sviluppo necessari a favorire un processo spontaneo di decollo industriale, che sarebbe stato accelerato da specifiche politiche di incentivazione.

Nella seconda fase, si avvia un programma di industrializzazione pubblica, guidato dal Ministero delle partecipazioni statali, su settori considerati strategici (siderurgia, meccanica, chimica), coadiuvato da un sistema di incentivi e da meccanismi di concertazione tra attori locali, imprenditori e sindacati⁵. L'industrializzazione attiva si concretizza in due momenti⁶: 1959-1965 e 1969-1973. Nel periodo 1959-1965 si punta maggiormente sui settori di base. Si tratta di una scelta che rispecchia una strategia di politica economica nazionale: questo tipo di industria avrebbe dovuto essere il pilone portante delle attività già localizzate nel Nord, protagoniste di un'intensa fase di sviluppo e affermazione all'estero.

3 S. CAFIERO, *Storia dell'intervento...*, cit.

4 A. GIANNOLA, *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 2000(3), pp. 403-422. A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, C., *Politiche dell'offerta, della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo "dimenticato"*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2007(1), pp. 13-41.

5 G. GALASSO, *Fare un po' il punto sul Mezzogiorno*, in E. GIAMMATTEI, P. DE VIVO (a cura di), *Federalismo e Mezzogiorno*, Guida, Napoli 2009.

6 A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, C., *Politiche dell'offerta, della domanda...*, cit.

Negli anni 1969-1973 l'industrializzazione viene spostata sui rami manifatturieri delle seconde lavorazioni, soprattutto meccanica, automobilistica, elettrica ed aeronautica, settori industriali *hard*, in cui prevaleva la grande industria fordista classica. Ne deriva la nascita di un indotto e l'innalzamento della produttività per addetto, anche se le imprese locali più vivaci sono quelle dei comparti maggiormente sostenuti dagli investimenti pubblici. Sviluppo locale e industrializzazione esterna sembrano alimentarsi a vicenda e nella metà degli anni Settanta, il Mezzogiorno appare come un sistema industriale che, pur avendo fragilità ed inefficienze, possiede vocazioni e potenzialità⁷. Tuttavia, se si esclude l'intervento infrastrutturale dei primi anni di vita della Cassa, il disegno complessivo di industrializzazione nasconde una sorta di subalternità del Sud al resto del paese. Già in uno scritto del 1961, Galasso⁸ denunciava i rischi di un «processo di industrializzazione di tipo (...) coloniale o semi-coloniale: vale a dire che il Sud serva come zona ottimale di localizzazione della produzione rispetto ai mercati di sbocco o di rifornimento o come zona ottimale per il reclutamento di manodopera a buon mercato».

Di fatto, questo è in parte avvenuto negli anni successivi, quando il Mezzogiorno è diventato sia un grande mercato per il consumo dei prodotti delle imprese del Centro-Nord, sia un'area che espelleva manodopera a basso costo verso le regioni più industrializzate. Nondimeno, bisogna stare attenti a ridurre la questione dei rapporti tra territori meridionali e resto del paese a semplicistiche tesi di un Nord colonialista che depreda il Sud; le scelte di industrializzazione di quegli anni rispondevano a logiche di natura più generale, che individuavano nel territorio arretrato un'area più debole, necessariamente subalterna nel più generale modello di sviluppo alle aree più forti che dovevano fare da traino⁹. Questa visione era anche l'esito di

7 *Ibidem.*

8 ID., *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria 2005, p. 289.

9 L. DE ROSA, *La provincia subordinata. Saggio sulla questione meridionale*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

un intreccio complesso di fattori, quali l'atteggiamento paternalistico e dirigista dello Stato centrale, la saldatura tra gli interessi della classe politica meridionale e del Centro-Nord, e l'isomorfismo verso le teorie di sviluppo prevalenti in quegli anni. Teorie in cui la crescita economica veniva affidata all'incremento del settore industriale: in particolare, nelle aree depresse la possibilità di innescare percorsi di sviluppo era vista come intimamente legata all'insediamento di "poli industriali"¹⁰, a prevalente industria pesante.

Da questo punto di vista, la scelta di impiantare nelle aree meridionali l'industria delle lavorazioni di base (come il petrolchimico) esprimeva diverse esigenze: valutazioni di natura geopolitica, legate alla posizione strategica del Mezzogiorno nel Mediterraneo, soprattutto in relazione ai paesi Nord-africani; scelte di opportunità localizzativa collegate alla volontà di ottimizzare la distribuzione del bacino industriale e di migliorare della competitività generale, promuovendo in queste aree una produzione di supporto alle avviate imprese del Nord; considerazioni di convenienza sociale: da un lato, la possibilità di frammentare e contenere la nascente contestazione operaia nelle fabbriche del Nord, delocalizzando le produzioni in aree dove esisteva un folto esercito di riserva¹¹; dall'altro l'opportunità di spostare in territori più fragili con una scarsa capacità regolativa produzioni inquinanti, laddove in altri contesti una nascente sensibilità ambientale ne cominciava a ostacolare l'installazione.

Come sottolineato da molte ricerche¹², si è realizzato al Sud uno scambio tra occupazione e consumo ambientale, che è sfociato nella diffusione di industrie molto inquinanti. Pesanti sono state le ripercussioni in termini di deturpazione ambientale e salute ambientale che il mito della modernizzazione industriale ha lasciato in queste aree, quando la crisi economica ha mostrato anche la fragilità occu-

10 F. PERROUX, *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano 1966.

11 B. JOSSA, *Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2001(3), pp. 399-430.

12 P. SAITTA, *Spazi e società a rischio. Ecologia, petrolio e mutamento a Gela*, Think Thanks, Napoli 2009; A. F. RAVENDA, *Carbone. Inquinamento industriale salute e politica a Brindisi*, Meltemi, Milano 2018.

pazionale di questo modello. Laddove l'industria è arrivata solo in parte, lo scambio tra occupazione e consumo ambientale è passato per la speculazione edilizia, favorita dalle pressioni dell'economia criminale e informale e dall'incapacità dell'amministrazione locale di imporre delle normative chiare e farle rispettare. Non è un caso che il settore delle costruzioni sia in molte province meridionali uno dei maggiori bacini d'impiego e superi o eguagli il peso del comparto industriale¹³.

Inoltre, lo spostamento a Sud della grande industria di base esprimeva un disegno strategico in cui il territorio era secondario; questi comparti individuavano attività senza storia, "calate" nel Mezzogiorno, senza alcuna attenzione alle vocazioni territoriali e incapaci di stimolare adeguatamente la creazione di un indotto locale, in quanto non producevano prodotti per il mercato finale.

3. I limiti del processo di industrializzazione forzata e la degenerazione dell'intervento straordinario

La decisione politica di puntare sui settori dell'industria di base al Sud, seppure esprimesse una logica in cui questo territorio era pensato come strategicamente subordinato all'apparato produttivo del Nord (cui avrebbe fornito materiali di base e intermedi), rispecchiava anche la convinzione che questi fossero i comparti industriali più importanti e solidi, in quanto maggiormente rispondenti al prototipo della grande fabbrica fordista, caratterizzata da gigantismo ed economie di scala legate alla produzione. È stata questa una grave miopia progettuale: in seguito agli shock petroliferi dei primi anni Settanta prende avvio un processo di deindustrializzazione che si conclude con una trasformazione profonda del sistema e una pesante diminuzione proprio di questi comparti, che avevano rappresentato i maggiori investimenti della Cassa.

13 Per un caso emblematico: D. FARINELLA, P. SAITTA, *The Endless Reconstruction and Modern Disasters: The Management of Urban Space through an Earthquake – Messina, 1908-2018*, New York, Palgrave MacMillan, Camden 2019.

Acciaierie e impianti di chimica diventano attività estremamente costose a causa dell'elevato aumento del greggio; le industrie negli ambiti della meccanica, automotive, aereo-veicoli e simili divengono obsolete e inefficienti, in quanto innovazioni organizzative e tecnologiche (in particolare legate all'elettronica), così come la scoperta di nuovi materiali, portano al superamento della produzione di massa a vantaggio della *lean production*. L'introduzione delle macchine a controllo numerico si risolve con la perdita di molti posti di lavoro e con un superamento del modello della fabbrica fordista.

In generale in Italia, la crisi della grande industria e la contrazione occupazionale che ne deriva non viene affrontata con una seria e adeguata politica macroeconomica in grado accompagnare la transizione verso i nuovi modelli produttivi¹⁴. Gli effetti di questa mancata risposta macropolitica sono ancora oggi evidenti, in quanto è proprio in quella stagione che inizia il lento declino industriale italiano, rallentato soltanto in parte dalla breve stagione dei distretti industriali. Nel caso del Mezzogiorno poi, in seguito agli shock petroliferi, si decide per una brusca interruzione della politica interventista che reggeva il processo di industrializzazione. Concretamente questa scelta risponde ancora una volta a una sottomissione delle esigenze meridionali alle più generali strategie economiche, preoccupate di sostenere e proteggere dalla crisi occupazionale le aree più industrializzate del paese, peraltro attraverso misure inadeguate.

Secondo Giannola¹⁵, l'abbandono della politica degli investimenti è stato guidato da due considerazioni errate: da un lato, l'idea di essere in presenza di uno sviluppo autopropulsivo al Sud, per cui questo territorio avrebbe potuto "marciare" da solo; dall'altro, l'aspettativa che la creazione di un *welfare state* redistributivo (san-cita dalla nascita del Sistema Sanitario Nazionale) avrebbe supplito alla mancanza di politiche di sviluppo, mediante il sostegno della domanda. Il passaggio da politiche offertiste a politiche domandiste si rivela invece fatale. Nonostante negli anni precedenti la cri-

14 G. ORIENTALE CAPUTO, *Analisi sociale del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna 2021.

15 A. GIANNOLA, *La nuova programmazione...*, cit.

si petrolifera sembrava essersi avviato un processo di convergenza economica, il Mezzogiorno era ancora un'economia troppo debole e dipendente dagli investimenti esterni della Cassa e da quei comparti che sarebbero entrati in crisi con la ristrutturazione economica. Esso avrebbe necessitato di uno sforzo maggiore in termini di investimenti pubblici diretti, proprio per favorire la riconversione e il passaggio dalla grande industria alle piccole e medie imprese.

Il fragile sistema industriale meridionale non è stato sostenuto nel momento in cui necessitava di maggiore supporto. Il tessuto industriale non aveva in sé la forza per riconvertirsi e laddove riesce in questa operazione lo fa al prezzo di una sua degradazione, che si realizza in forme come ridimensionamento e miniaturizzazione delle imprese, parziale o totale immersione delle attività, squalificazione e precarizzazione del lavoro. Lungo gli anni Ottanta, la ristrutturazione della filiera produttiva al Sud si realizza in modo spontaneo, attraverso una stiratura del gracile tessuto imprenditoriale che prosegue fino agli anni Novanta e porta a un assetto sbilanciato del tessuto socio-economico: la grande impresa e i posti di lavoro da essa creati sono pressoché scomparsi; la media impresa resta molto debole e poco diffusa, non riuscendo ad affermarsi come livello dimensionale nel quale si posizionano le eventuali gemmature che derivano dalla crisi delle grande industria; la piccola impresa cresce in numerosità, assorbendo parte del *know how* industriale, ma tende a ripiegarsi su una pericolosa dimensione micro (con aziende con meno di cinque addetti), che crea frammentazione e impedisce la creazione di economie esterne e di agglomerazione¹⁶.

La persistenza del razionamento sul mercato del lavoro diventa strutturale e genera una elevata pressione sociale, che può essere soltanto in parte arginata dalla ripresa del fenomeno migratorio. Lo sviluppo di un *welfare state* particolarista che alimenta un flusso automatico di risorse verso il Sud e il crescente ruolo del pubblico sul mercato del lavoro (che con l'impiego pubblico colma le lacune del

16 A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Napoli, 1997.

privato), forniscono le valvole di sfogo a tale pressione sociale. Inoltre, con l'interruzione degli interventi di industrializzazione, il sistema di incentivi per le imprese, orientato alla fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi, si trasforma in un vero e proprio sussidio volto a compensare e persino proteggere le imprese locali. Le esigue risorse vengono sempre più indirizzate verso scopi ordinari, per coprire le carenze endemiche della pubblica amministrazione¹⁷. La Cassa del Mezzogiorno finisce così per occuparsi di attività di routine (manutenzione ordinaria delle infrastrutture) o sociali (sostegno al reddito e all'occupazione), piuttosto che perseguire obiettivi di sviluppo. Si assiste a uno "spiazzamento" delle politiche di sviluppo, che non vengono più utilizzate per produrre cambiamento, rimuovendo gli svantaggi competitivi del Meridione, ma per sostenere quella che diventa una economia patologicamente assistita¹⁸.

È proprio in questa fase degenerativa dell'intervento straordinario che prende piede quel malcontento settentrionale alla base del fenomeno leghista e che individua nell'assistenzialismo meridionale un'appendice patologica che rallenta la crescita del paese. Questo nonostante, paradossalmente, lo spiazzamento delle politiche di sviluppo avesse effetti positivi per il Centro-Nord: in un mercato nazionale unico, ma a struttura fortemente dualistica come quello italiano, il sostegno artificiale della domanda della parte arretrata non funzionava da moltiplicatore keynesiano per quest'ultima, creando un'offerta *in loco* che aiutava lo sviluppo delle attività produttive; al contrario, alimentava le importazioni dalla parte più avanzata, spiazzando la capacità produttiva e rallentando la formazione del mercato nell'area più debole¹⁹. Ne deriva che la mancanza di una solida base produttiva locale associata all'innalzamento dei livelli di reddito, grazie ai trasferimenti pubblici, si traduce in una maggiore

17 G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 2004.

18 A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Politiche dell'offerta...*, cit.

19 Ivi, p. 21.

capacità di spesa dei cittadini meridionali, di cui beneficiano le industrie del resto del paese²⁰.

In quegli anni, la spesa pubblica viene finanziata con l'emissione di moneta e l'aumento del debito pubblico²¹ che, in un contesto internazionale instabile a causa della fine degli accordi di Bretton Woods, originano tendenze inflazionistiche e ripetute svalutazioni. Si crea un sottile equilibrio per cui la situazione diventa conveniente sia per l'area assistita che per quella industrializzata, che è sollecitata a espandersi ulteriormente anche per coprire i bisogni e la domanda di mercato meridionale. La debolezza della lira ha sorretto le esportazioni e contribuito alla crescita e successiva stabilizzazione delle piccole imprese settentrionali e all'avvio di una fase di crescita concentrata sui distretti industriali e sul *made in Italy*.

In un certo senso, quella divisione del lavoro in cui il Sud viene lasciato alla "politica" e il Nord è votato all'impresa²² intercetta un equilibrio nel quale gli interessi industriali del Centro-Nord coincidono con quelli politici e di consenso del Mezzogiorno. Il risultato è la deriva particolaristica e clientelare, collegabile ad almeno tre aspetti:

- l'utilizzo improprio dei trasferimenti come mezzi per alimentare consenso politico;
- l'abbandono di politiche di concorrenza e mercato, per cui l'attività di impresa locale finisce per essere spesso protetta;
- l'incapacità degli attori amministrativi di garantire il controllo e sanzionare i comportamenti scorretti, che comporta l'erosione della fiducia istituzionale e la creazione di un regime di transazioni economiche altamente sregolato dal quale è difficile uscire.

20 G. BODO, G. VIESTI, *La grande svolta*, Donzelli, Roma 1997; A. GIANNOLA, *La nuova programmazione...*, cit.; B. JOSSA, *Il Mezzogiorno...*, cit.; G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, cit.

21 G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, cit.

22 C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia*, il Mulino, Bologna 1992; B. JOSSA, *Il Mezzogiorno...*, cit.

In definitiva, la sconfitta dell'intervento straordinario deve essere tutta cercata nel delicato passaggio dal fordismo (con la grande fabbrica e la produzione di massa) al post-fordismo (con i processi di terziarizzazione e il ricentraggio sulla produzione flessibile e di nicchia). L'Italia del Nord è più attrezzata e riesce a riconvertirsi (anche se solo in parte, come dimostrano le difficoltà attuali del sistema economico), mentre il Sud inizia un processo di deindustrializzazione che lo porta a ridimensionare la sua già fragile base produttiva, trasformandosi in un'economia "patologicamente" assistita.

L'intervento straordinario diventava espressione di un grande "spreco": tra il 1951 e il 1992 sono stati spesi un po' meno di 140 miliardi di euro, con una media di 3,5 miliardi l'anno e un'incidenza annua sul Pil²³ dello 0,7%. Non si tratta di una cifra elevata in assoluto: essa diventa tale se paragonata agli scadenti risultati ottenuti, per i quali, ancora oggi, il Mezzogiorno produce solo il 24% del Pil complessivo e il reddito pro-capite di un meridionale è fermo al 60% di quello di uno del Centro-Nord²⁴. Nel 1984 si decide di liquidare la Cassa per il Mezzogiorno, ma l'intervento straordinario riesce a sopravvivere con la creazione di Agensud per altri sette anni, fino al 1992 quando viene definitivamente accantonato.

4. Dal macro al micro: la svolta localistica delle politiche per il Sud e l'attenzione ai fattori istituzionali

Uno dei principali limiti della politica speciale è stato l'approccio dirigistico e dall'alto, poco attento alle specificità territoriali che avrebbe portato all'installazione nel Meridione di cattedrali nel deserto, interventi scarsamente amalgamati con il paesaggio e le tradi-

23 A. STATERA, *Risorge il grande elemosiniere per scongiurare il partito del Sud*, in «Repubblica», 1° agosto 2009; G.A. STELLA, *Lo spreco*, Mondadori, Milano 2001.

24 R. GIOVANNINI, *139.881.500.000 Sono gli euro investiti o elargiti a fondo perduto dallo Stato in quarant'anni con la Cassa per il Mezzogiorno*, in «La Stampa», 3 agosto 2009.

zioni storico-economiche locali. Dalla fine degli anni Ottanta in poi, anche in risposta a questa esperienza, in Italia si inizia sempre più a porre attenzione alla dimensione locale e micro dell'attività di impresa e si afferma l'idea che lo sviluppo deve essere sempre *place-based*²⁵, ovvero inserito all'interno delle specificità territoriali e in grado di coinvolgere direttamente gli attori locali nei processi, in modo da generare forme di *empowerment* socio-territoriale e attivazione.

Si tratta di un'impostazione che è anche alla base delle politiche di coesione della Comunità Europea, i cui prodromi possono essere individuati nell'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel 1975 e che trova pieno avvio dal 1988 con la Commissione Delors che definisce una prima politica di coesione basata sulla riforma dei fondi strutturali e sulla definizione di programmi operativi funzionanti per cicli di programmazione sessennali. Vi è un parallelismo tra l'affermarsi delle nuove politiche comunitarie e la riforma delle politiche territoriali per il Mezzogiorno in un'ottica di sviluppo locale.

In questo paragrafo conclusivo non è possibile ripercorrere nel dettaglio la storia di queste politiche di "Nuova Programmazione"²⁶ ma si proverà a mettere in luce come il dibattito scientifico italiano di quegli anni sia stato importante per la maturazione di principi, concetti, metodi e strumenti di intervento che si sono saldati con le più ampie politiche comunitarie.

Dalla metà degli anni Ottanta, gli studi sulla specializzazione flessibile²⁷ e sui distretti industriali²⁸ portano all'affermarsi di un approccio locale nelle politiche di sviluppo, in cui il territorio viene messo al centro dei meccanismi di crescita socio-economica; l'attenzione viene rivolta alle agglomerazione produttive di piccole imprese, fortemente ancorate al *milieu* socio-culturale del territorio

25 E. BATTAGLINI, *Sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano 2014.

26 Per un approfondimento cfr. FARINELLA 2010, op. cit.

27 M. PIORE, C. SABEL, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York 1984.

28 G. BECATTINI, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, il Mulino, Bologna 1987; S. BRUSCO, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg&Sellier, Torino 1989.

(di cui rispecchiano interessi, valori e identità) e organizzate in una fitta trama di relazioni cooperative. Nei distretti industriali la condivisione e diffusione di saperi e innovazioni dà vita a esternalità positive, economie esterne che, riversandosi su tutto il territorio, permettono di innescare una crescita virtuosa, in cui benessere sociale e sviluppo economico si intrecciano. L'attenzione è posta sui *fattori immateriali* dello sviluppo, ovvero relazioni sociali consolidate, codici, meccanismi di regolazione politiche, norme e valori locali, conoscenze tacite, *routines* e pratiche, capitale sociale, forme specifiche di organizzazione sociale che si sono sedimentate nel territorio e che vengono viste come centrali per capire i percorsi di sviluppo intrapresi (*path dependency*). Il problema dello sviluppo economico assume per la prima volta una chiave istituzionalista²⁹.

Questa scoperta porta poi a un acceso confronto tra chi pensa che sia possibile “costruire” lo sviluppo dal basso, attraverso politiche pubbliche *ad hoc*, orientate alla creazione di istituzioni cooperative e di fiducia, e chi invece crede che lo sviluppo locale sia il risultato non replicabile di lunghi processi territoriali di sedimentazione istituzionale. In entrambe queste visioni si sottolineava che i territori che avevano innescato percorsi specifici e territoriali allo sviluppo a partire dalle proprie peculiarità istituzionali, erano anche quelli in cui si realizzava il binomio crescita sociale e sviluppo economico (ovvero aumenti di equità e di efficienza), laddove gli interventi calati dall'alto ed eterodiretti, avevano generato spesso effetti spersonalizzanti e anomici sui territori e deresponsabilizzanti rispetto alla sua classe politica. Sembrava altresì chiaro che pratiche clientelari, particolarismo diffuso e comportamenti opportunistici potessero ostacolare l'espansione socio-economica.

La modifica del quadro istituzionale, con la costruzione di nuove pratiche e nuove istituzioni (*institutional building*) può aiutare a innescare la crescita. Solo coinvolgendo gli attori locali nel processo di sviluppo si valorizzano potenzialità, vincoli, risorse, identità, tradi-

29 A. AMIN, *Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale*, in «Sviluppo locale», 1998(8), pp. 75-94.

zioni, competenze e conoscenze tacite, producendo un meccanismo virtuoso di apprendimento collettivo, che sfocia nel superamento della cornice clientelare, a vantaggio di una in cui sono essenziali fiducia, capitale sociale e beni collettivi. In un tale contesto è fondamentale il ruolo dell'azione pubblica, chiamata a regolare le transazioni in modo trasparente ed efficace, sanzionando i comportamenti scorretti.

In quegli stessi anni, Giuseppe De Rita al Censis, ma anche la neonata rivista *Meridiana*, iniziano a maturare un filone di ricerca sui potenziali fattori di sviluppo endogeno nel Mezzogiorno e sul fatto che in questo territorio esistano, a macchia di leopardo, aree caratterizzata da alta intensità imprenditoriale di piccole imprese spesso sommerse³⁰. La scoperta di questo dinamismo territoriale si accompagna all'effervescenza legata alle nuove iniziative politico-amministrative collegate alla tardiva attuazione delle Regioni. È all'interno di questo ampio dibattito che nel 1992, la l.488/92 decreta la fine dell'intervento straordinario, riportando le funzioni di sviluppo delle aree depresse all'amministrazione ordinaria. In quello stesso anno, Carlo Trigilia, con il libro *Sviluppo senza autonomia*, restituisce un bilancio lucido e amaro di questa politica: ribaltando le tesi del meridionalismo tradizionale, l'autore sostiene che è proprio l'intervento pubblico ad aver prodotto effetti perversi che hanno impedito uno sviluppo autonomo ed endogeno, sfociando in un capitalismo di natura dipendente e politica, basato non sull'impresa e la produzione, ma sulle attività di intermediazione e gestione dei fondi. Tra gli effetti perversi, oltre alla produzione di clientelismo e assistenzialismo, vi era lo spiazzamento dell'impresa competitiva³¹ e l'assuefazione e dipendenza nella società meridionale, in cui conta più specializzarsi nella ricerca e nel controllo dei canali di intermediazione piuttosto che nella ricerca di un lavoro. Il tacito accordo tra governanti nazionali e locali, basato sullo scam-

30 E. PONTAROLLO, *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1982.

31 G. GALASSO, *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaïta, Manduria 2005.

bio politico tra consenso elettorale e erogazioni, avrebbe aiutato il sistema a perpetuarsi³²; la progressiva deresponsabilizzazione delle amministrazioni locali, impegnate a intercettare e ripartire flussi di spesa piuttosto che a erogare servizi efficienti, avrebbe poi provocato lo sganciamento tra l'impiego pubblico e il fine istituzionale cui una data amministrazione è preposta, con effetti deleteri sulla qualità del sistema³³. È in questo contesto che prende le mosse il filone dello sviluppo locale.

Alla metà degli anni Novanta, in un sostanziale vuoto di investimenti e *policy* dirette al Mezzogiorno, alcuni studiosi meridionali sottolineano l'emergere di flebili segnali di sviluppo endogeno, grazie alla ripresa delle esportazioni delle PMI meridionali operanti in sistemi locali a elevata specializzazione produttiva³⁴. Allo stesso tempo sul piano politico, la crisi istituzionale determinata dalla stagione di Tangentopoli aveva prodotto un nuovo protagonismo della classe politica locale, frutto dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Regioni e Province. Le leggi Bassanini sul decentramento, l'autonomia e la semplificazione amministrativa inauguravano un percorso di riforma delle pubbliche amministrazioni locali in cui esse erano chiamate a un coinvolgimento diretto nelle politiche, secondo il principio di sussidiarietà. Sul piano culturale, un nuovo meridionalismo, collegato alla rivista Meridiana sanciva la necessità di "abolire il Mezzogiorno"³⁵ a vantaggio dei "Mezzogiorni", territori differenziati, con proprie modalità di regolazione socio-economica, sottolineando la necessità di superare lo stereotipo di un meridione uniformemente arretrato.

32 A. PIZZORNO, *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in ID., *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano 1993, pp. 204-231.

33 F.P. CERASE, *Un'amministrazione bloccata*, FrancoAngeli, Milano 1992.

34 Si pensi ad esempio agli studi di L. BACULO, *Impresa forte, politica debole*. ESI, Napoli 1994; G. BODO, G. VIESTI, *La grande svolta*, cit.; P. DE VIVO, *Sviluppo locale e Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1997; L. MELDOLESI, *Dalla parte del Sud*, Laterza, Bari - Roma 1998; G. VIESTI, *Come nascono i distretti*, Laterza, Bari-Roma 2000.

35 G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, cit.

Rinnovamento politico-amministrativo e culturale ed effervescenza economica basata sulla piccola impresa erano visti come elementi che esprimevano l'avvio di un processo di sviluppo endogeno nel Sud tramite la "seconda via" della specializzazione flessibile. Non mancavano tuttavia studiosi³⁶ che esortavano alla prudenza, paventando che si trattava di effetti determinati da specifiche congiunture economiche e politiche e non cambiamenti profondi. Ad esempio, la ripresa delle esportazioni era più trainata dalle svalutazioni competitive della lira e si è esaurita con il passaggio all'euro. Anche l'enfasi sul rinnovamento della classe politica in seguito allo *shock* di Tangentopoli e alle riforme istituzionali sarebbe stata eccessiva. Sebbene sia innegabile che vi sia stato un certo rinnovamento, molti dei deficit strutturali che la pubblica amministrazione meridionale erano lungi dall'essere risolti, a causa di un contesto di diminuzione delle risorse pubbliche, endemica carenza di personale e scarsa capacità di formazione. Inoltre, l'esaltazione della piccola impresa ha coperto quei limiti strutturali alla capacità di fare innovazione, ricerca e internazionalizzarsi, che la microdimensione può implicare. Parcellizzazione e isolamento delle piccole imprese sono fattori che aggravano i gravi vincoli di contesto legati alla criminalità, alla carenza infrastrutturale, alla scadente efficacia dell'azione pubblica e alle difficoltà di credito.

In quegli anni, tuttavia, la politica di rigore finanziario, la riforma amministrativa ed elettorale, i successi ottenuti contro la criminalità e l'attenzione alle PMI facevano pensare a un intenso momento di cambiamento istituzionale nel Meridione. I territori e gli attori locali in essi presenti, attraverso le pionieristiche esperienze di Programmazione negoziata, come i Patti territoriali, i Contratti di programma, i progetti Leader, che prendono avvio dai primi anni Novanta, cominciavano ad auto-organizzarsi in un processo di sviluppo autonomo e dal basso, secondo un metodo che oggi è la prassi

36 Tra gli altri: N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 2005; A. LA SPINA, *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2007(3), pp. 5-39.

delle politiche territoriali. La Nuova Programmazione nasce così con l'intento di razionalizzare e dotare di un quadro unitario le nascenti esperienze di Programmazione negoziata che i cambiamenti introdotti con la nuova normativa europea per i fondi strutturali e per le politiche di coesione.

Dai fondi strutturali si mutuano quattro principi che vengono recepiti nella programmazione nazionale³⁷:

1. *Concentrazione*, ovvero attenzione a concentrare le risorse su selezionati obiettivi prioritari;
2. *Programmazione*, legata alla previsione di percorsi di crescita all'interno di strategie pluriennali e integrate, con scadenze temporali definite, monitoraggio e valutazione lungo le diverse fasi;
3. *Partenariato*, che rinvia alla complementarità tra fondi europei e nazionali, e tra fondi pubblici e privati, attraverso una logica di concertazione tra i diversi livelli della filiera istituzionale;
4. *Addizionalità*, legata alla necessità che i fondi europei si aggiungano (e non si sostituiscano) a quelli nazionali.

Concertazione e contrattualizzazione delle politiche pubbliche sono gli ulteriori tasselli che vengono invece “recepiti” dalle politiche negoziali.

La *concertazione* rimanda alla necessità di migliorare i processi decisionali all'interno della pubblica amministrazione: “costringendo” tutti i soggetti competenti a incontrarsi e negoziare per trovare una soluzione si intende interrompere la sequenzialità delle procedure, causa di blocchi ed inefficienza³⁸.

La *contrattualizzazione* è una diretta conseguenza dell'autonomia amministrativa che si traduce velocemente in autonomia contrattuale e nella possibilità per i nuovi soggetti di stipulare accordi³⁹. Si tratta di “contratti di cooperazione” che vincolano e re-

37 N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord*, cit., p.12.

38 A .PICHIERRI, *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino, Bologna 2002.

39 Tra gli altri: G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana*, oggi, in «Politica del diritto», 1998(2), pp. 201-241; L. BOBBIO, *Produzione di politi-*

sponsabilizzano i soggetti partecipanti. L'intento è generare esternalità positive, favorire partecipazione, condivisione e consenso tra i diversi attori sociali attorno a impegni e obiettivi negoziati ed esplicitati a livello territoriale⁴⁰. Diversamente dal passato, questa contrattazione è "decentrata, diffusa, molecolare, su temi settoriali" e attiva forme di negoziazione e concertazione pubblica, che tendono a sovrapporsi e a confondersi con essa (*ibidem*). Sul piano della produzione culturale, due personalità di spicco come De Rita⁴¹ e Barca⁴² creano una vera e propria leadership intellettuale che, unita a quella amministrativa (rappresentata dal partito dei sindaci) darà vita alla Nuova Programmazione e si sostanzierà attorno al neonato *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo* (DPS), braccio operativo della nascente politica⁴³.

La Nuova Programmazione aveva l'ambizione di tenere insieme crescita economica e sviluppo sociale. Questa logica si è poi stata traslata anche alla più recente Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI)⁴⁴. Appariva fondamentale potenziare il contesto meridionale, sia in termini di convenienza imprenditoriale a investire (versante economico), che di qualità della vita (piano sociale), considerando lo sviluppo non solo nei suoi aspetti economici, ma anche nelle sue implicazioni istituzionali (culturali, sociali e politiche). Bisognava quindi invertire la logica di intervento: mentre l'intervento straordinario stimolava la crescita economica come mezzo per provocare a cascata uno sviluppo sociale, la nuova programmazione considerava prioritario lavorare sul rafforzamento della dimensione

che a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in «Stato e Mercato», 2000(58), 1, pp. 111-141.

40 L. BOBBIO, *Produzione di politiche...*, cit.

41 G. DE RITA, A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.

42 F. BARCA, Introduzione, in AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 1998.

43 AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 1998.

44 F. BARCA, P. CASAVOLA (a cura di), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in Materiali UVAL, n. 31, 2014, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne.pdf

sociale e istituzionale per produrre effetti economici. Per questo le nuove politiche territoriali propongono sempre logiche di concertazione locale, di costruzione di reti territoriali attraverso le quali promuovere la fiducia, la cooperazione, il capitale sociale e costruire un frame condiviso di valori e pratiche sulle quali poggiare i processi di sviluppo.

Inoltre, per la nuova programmazione il *gap* di contesto poteva essere superato solo rilanciando una politica di investimenti per migliorare la dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, rispolverando la tradizione offertista della prima fase dell'intervento straordinario⁴⁵. Questo aspetto resterà in parte disatteso, in quanto molti degli investimenti verranno utilizzati in modo improprio per finanziare progetti già essere⁴⁶.

Altri concetti fondativi erano la valorizzazione del tessuto locale di piccole e medie imprese, in modo da delineare percorsi di sviluppo armonici con quei saperi materiali e quelle specificità che si sono sedimentate nel corso del tempo, trasformando i vincoli territoriali in risorse.

Una ulteriore scommessa riguardava il ricentraggio delle funzioni di sviluppo sulle amministrazioni ordinarie e sulle classi politiche locali: soltanto responsabilizzando gli attori locali direttamente coinvolti nei percorsi di sviluppo si potevano indurre quelle innovazioni nelle pratiche d'azione che permettevano di avviare un processo di crescita istituzionale.

Infine, a partire dal nuovo spazio dato agli attori locali, si assegnava per la prima volta molta importanza al buon coordinamento di tutta la filiera istituzionale messa in moto nel processo di sviluppo, filiera a cui ognuno era chiamato a contribuire secondo articolate logiche di *governance*. La conoscenza dei bisogni territoriali non poteva essere definita a priori attraverso interventi dall'alto ed accentrati, era al contrario diffusa nei diversi livelli istituzionali (micro, meso e macro).

45 A. GIANNOLA, *La nuova programmazione...*, cit.

46 D. FARINELLA, *Mezzogiorno alla finestra*, Aracne, Roma 2010.

La scelta di effettuare una politica di investimenti implicava la necessità di garantire una spesa aggiuntiva rispetto a quella ordinaria. La Nuova Programmazione si concentrava sulla spesa pubblica in conto capitale, normalmente considerata come motrice dei processi di sviluppo, fissando al 45% di spesa in conto capitale dedicata al Sud la soglia oltre la quale le risorse “aggiuntive” avrebbero innescato la crescita. Tale tetto, a prima vista arbitrario, rispondeva alla logica di assegnare al Mezzogiorno una quota consistente di spesa in conto capitale, che eccedesse la percentuale di popolazione residente. Da qui le critiche di alcuni⁴⁷, secondo cui non veniva mai chiarito perché raggiungendo questa soglia rifacimenti di piazze e di fontane avrebbero dovuto trasformarsi in sviluppo locale. Pur tuttavia, questa percentuale di spesa non è di fatto mai stata raggiunta materialmente e le risorse aggiuntive hanno spesso sostituito la carenza di quelle ordinarie⁴⁸.

Un ulteriore aspetto della nuova programmazione era l'enfasi sull'importanza di orientare la spesa sugli investimenti in infrastrutture piuttosto che sugli incentivi automatici alle imprese. Questi ultimi sono infatti politiche di “compensazione” degli svantaggi territoriali che non eliminano le diseconomie, limitandosi a colmare artificialmente lo svantaggio. Inoltre, proprio per migliorare il contesto in cui le imprese meridionali si trovavano a operare, si auspicavano adeguate macro-politiche della concorrenza. Anche su questi due punti, la realizzazione pratica della politica si è molto discostata dagli intenti originari.

Un ultimo aspetto, già in parte anticipato, riguarda la centralità assegnata alla modernizzazione amministrativa, grazie alla quale si sarebbe definitivamente eliminata l'inefficienza burocratica, vero e proprio collo di bottiglia allo sviluppo del Sud. Lo storico deficit amministrativo rappresentava un nodo con cui la Nuova Programmazione doveva fare i conti. In passato, proprio la “sfiducia” nelle

47 N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord*, cit.

48 G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma, 2009a; D. FARINELLA, *Mezzogiorno alla finestra*, cit.

capacità di risposta del modello amministrativo ordinario aveva portato a una fuga dall'amministrazione ordinaria e alla programmazione straordinaria, che si era sostanziata in strutture amministrative specifiche, *ad hoc*, come la Cassa⁴⁹. L'esperienza aveva mostrato l'ottimismo e persino l'ingenuità che reggeva il passaggio al regime "straordinario": non era bastato creare nuove strutture amministrative, con compiti tecnici e specifici, per produrre automaticamente un *modus agendi* nuovo e innovativo e renderle immuni dai mali e dalle *routines* consolidate nelle amministrazioni esistenti. Sul lungo periodo, la gestione collusiva e politico-clientelare delle pratiche amministrative, con il loro progressivo sganciamento dall'erogazione di beni e servizi⁵⁰, aveva caratterizzato per intero l'azione pubblica nel Mezzogiorno, indipendentemente dal carattere ordinario o straordinario delle organizzazioni. Tali limiti possono essere riassunti in: «scarso impegno a disegnare procedure che responsabilizzassero i soggetti pubblici nei confronti dei beneficiari dell'intervento», assenza della «cultura del controllo e della verifica», «processo decisionale poco verificabile», causato dalla «complessità degli adempimenti» e dalla «farraginosità delle procedure», «informazione territoriale carente», «nessuna attenzione a riscontrare l'impatto socio-economico delle risorse», «preferenza per moduli autoritari», «concezione organizzativa autocratica»⁵¹.

In questo senso, la Nuova programmazione ha lasciato una importante eredità. Si era infatti consapevoli che la riattribuzione delle funzioni di sviluppo all'amministrazione ordinaria era sì l'unica via percorribile, ma anche una strada difficile, che comportava da un lato una presa d'atto delle carenze del sistema amministrativo meridionale, dall'altro una "cura" specifica, incentrata sulla promozione di un cambiamento culturale. Se l'intervento straordinario "calato" dall'alto aveva di fatto accentuato la progressiva deresponsabilizzazione dell'amministrazione locale, la riattribuzione di compiti,

49 F. BARCA, *Introduzione*, cit.

50 F.P. CERASE, *Un'amministrazione...*, cit.

51 F. BARCA, *Introduzione*, cit., pp. 32 e ss.

competenze e poteri decisionali dal basso avrebbe potuto incanalare un cambiamento culturale e l'apprendimento di un nuovo modo di fare, più autonomo e responsabile. L'importanza assegnata agli attori pubblici locali comportava l'attribuzione agli enti locali di responsabilità di progettazione, gestione e spesa. Qualora questi fossero stati carenti di capacità progettuale e gestionale, obiettivo della Nuova Programmazione sarebbe stato di sollecitarne la costruzione mediante i meccanismi di concertazione e contrattualizzazione delle politiche. Lo scambio reciproco, la cooperazione e la condivisione di conoscenze, competenze e valori, prodotti dalla "pratica" della concertazione condurrebbero infatti gli attori alla rottura delle vecchie pratiche a vantaggio di prassi innovative. Il raggiungimento negoziale di un progetto di sviluppo comune risulterebbe altamente vincolante per i partecipanti, in quanto esito dell'attivazione di un *frame* condiviso che si consolida durante la prassi negoziale stessa⁵². La contrattualizzazione alla fine della fase concertativa, con la sottoscrizione di un patto/contratto tra gli attori locali, in cui ciascuno si impegna a fare la propria parte, individua poi una divisione del lavoro tra i partecipanti e la definizione di tempi, azioni e modalità operative che dovrebbero essere in grado di vincolare ulteriormente gli attori rispetto agli impegni presi in sede concertativa. Il doppio processo concertazione/contrattualizzazione stimolerebbe quel percorso di apprendimento collettivo e *institutional building*, in cui si crea capitale sociale e fiducia interpersonale e istituzionale.

Contrattualizzazione, progettazione, concertazione, partenariato tra pubblico e privato, negoziazione, rendicontazione e monitoraggio diventano parole chiave che modificano in modo irreversibile sia la retorica che la pratica nelle quali le amministrazioni locali operano.

52 E. D'ALBERGO, *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano 2002, pp. 71-90; C. DONOLO, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», 2005(73), pp. 33-65.

Infine, se a livello locale la modernizzazione amministrativa veniva perseguita attraverso il decentramento delle competenze progettuali, gestionali e decisionali, a livello centrale era necessario rafforzare le *skill* tecniche, utili alle attività di supporto e monitoraggio, proprio a partire dalla consapevolezza che il processo di verifica e controllo dei risultati dell'azione amministrativa è stata una delle carenze che aveva determinato il fallimento della politica speciale. Per verificare gli esiti delle politiche pubbliche si crea all'interno del DPS, il *Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici* (NUVAL), composto a sua volta da: l'*Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici* (UVER), con compiti di monitoraggio sulla qualità degli investimenti infrastrutturali; l'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici* (UVAL), con attività di supporto tecnico alle amministrazioni, tramite l'elaborazione di metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari. Si prevedeva infine il meccanismo della "premieria", attraverso il quale "ricompensare" le pubbliche amministrazioni in relazione al raggiungimento di determinati risultati, nel tentativo di ancorare le amministrazioni ad obiettivi di risultato certi ed in tempi stabiliti. Rimane opinabile se sia corretto premiare delle amministrazioni perché semplicemente svolgono il proprio lavoro⁵³.

Sebbene la stagione della Nuova programmazione si sia conclusa alla fine degli anni 2000, molti dei principi ma anche i metodi di lavori che sono stati sinteticamente presentati sono rimasti in eredità alle amministrazioni locali e sono oggi parte integrante degli interventi di sviluppo territoriale che prendono forma nel quadro dei fondi strutturali e della più generale politica di coesione.

53 A. LA SPINA, *Politiche per il Mezzogiorno...*, cit.; N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord*, cit.

Bibliografia

- AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*. Donzelli, Roma 1998.
- AMIN A., *Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale*, in «Sviluppo locale», 1998(V, 8), pp. 75-94.
- BACULO L., *Impresa forte, politica debole*. ESI, Napoli 1994.
- BARCA F., Introduzione, in AA.VV., *op. cit.*, 1998.
- BARCA F., CASAVOLA P. (a cura di), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in *Materiali UVAL*, n. 31, 2014, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne.pdf
- BATTAGLINI E., *Sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano 2014.
- BECATTINI G., *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, il Mulino, Bologna 1987.
- BOBBIO L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», 2000(58, 1), pp. 111-141.
- BODO G., VIESTI G., *La grande svolta*, Donzelli, Roma, 1987.
- BRUSCO S., *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg&Sellier, Torino 1989.
- CAFIERO S., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2000.
- CERASE F. P., *Un'amministrazione bloccata*, FrancoAngeli, Milano 1992.
- D'ALBERGO E., Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità, in BATTISTELLI F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli 2002, pp. 71-90.
- D'AURIA G., *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana, oggi*, in «Politica del diritto», 1998(2), pp. 201-241.
- DEL MONTE A., GIANNOLA A., *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Napoli 1997.

- DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.
- DE ROSA L., *La provincia subordinata. Saggio sulla questione meridionale*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- DE VIVO P., *Sviluppo locale e Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1997.
- DONOLO C., *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», 2005(73), pp. 33-65.
- FARINELLA D., *Mezzogiorno alla finestra*, Aracne, Roma 2010.
- FARINELLA D., SAITTA P., *The Endless Reconstruction and Modern Disasters: The Management of Urban Space through an Earthquake – Messina, 1908-2018*, New York, Palgrave MacMillan 2019.
- GALASSO G. (2005), *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria.
- GALASSO G. (2009), Fare un po' il punto sul Mezzogiorno, in GIAMMATTEI, E., DE VIVO, P. (a cura di), *Federalismo e Mezzogiorno*, Guida, Napoli.
- GIANNOLA A. (2000), La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, pp. 403-422.
- GIANNOLA A., *Federalismo, lucciole e lanterne*, in «Mezzogiorno Europa», 2008(3), pp. 18-21.
- GIANNOLA A., PETRAGLIA C., *Politiche dell'offerta, della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo "dimenticato"*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2007(1), pp. 1341.
- GIOVANNINI R., *139.881.500.000 Sono gli euro investiti o elargiti a fondo perduto dallo Stato in quarant'anni con la Cassa per il Mezzogiorno*, in «La Stampa», 3 Agosto 2009.
- JOSSA B., *Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2001(3), pp. 399-430.
- LA SPINA A., *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2007(3), pp. 5-39.

- MELDOLESI, L., *Dalla parte del Sud*, Laterza, Bari-Roma 1998.
- ORIENTALE CAPUTO G., *Analisi sociale del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 2021.
- PERROUX F., *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano 1966.
- PICHIERRI A., *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino, Bologna 2002.
- PIORE M., SABEL C., *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York, 1984, trad. it. *Le due vie dello sviluppo*, Isedi, Torino 1987.
- PIZZORNO A., *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in ID. (a cura di), *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano 1993, pp. 204-231.
- PONTAROLLO E., *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano, 1982.
- RAVENDA A.F., *Carbone. Inquinamento industriale salute e politica a Brindisi*, Meltemi, Milano 2018.
- ROSSI N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma, 2005.
- SAITTA P., *Spazi e società a rischio. Ecologia, petrolio e mutamento a Gela*, ThinkThanks, Napoli, 2009.
- STATERA A., *Risorge il grande elemosiniere per scongiurare il partito del Sud*, in «Repubblica», 1 Agosto 2009.
- STELLA G.A., *Lo spreco*, Mondadori, Milano 2001.
- TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche del mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1992.
- VIESTI G., *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma 2009.
- VIESTI G., *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 2003.
- VIESTI G., *Come nascono i distretti*, Laterza, Bari-Roma 2000.
- VIESTI G., PROTA F., *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 2004.

L'Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini

Abstract: I giovani costituiscono una parte fondamentale, attiva e propulsiva all'interno della società europea. Per questo motivo, le istituzioni hanno progressivamente spostato l'attenzione verso le politiche giovanili, intese a favorire lo sviluppo e l'inclusione di differenti formazioni sociali: studenti, lavoratori, sportivi e, in modo più ampio, attori nella loro dimensione politica. Con queste premesse, lo studio si propone di offrire una prima analisi delle ultime azioni dell'UE, con una riflessione dai Trattati alla Strategia della Commissione 2019-2027.

Parole chiave: giovani; Europa; strategia Ue.

Abstract: Young people are constitute a fundamental, active and propulsive part within European society. For this reason, institutions have progressively shifted their attention to youth policies, intended to foster the development and inclusion of different social formations: students, workers, sportsmen and, more broadly, actors in their political dimension. With these premises, the study aims to offer an initial analysis of the latest EU actions, with a reflection from the Treaties to the Commission's Strategy 2019-2027.

Keywords: Young; Europe; EU strategy.

1. L'evoluzione delle politiche europee riguardanti i giovani. Dai Trattati alla Strategia dell'Unione europea 2019-2027

Se si guarda al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), i giovani sono considerati quali lavoratori, quali cittadini che hanno bisogno di istruzione, quali sportivi e quali volontari nel settore degli aiuti umanitari, nell'ambito delle competenze di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri (art. 6, lett. e), del TFUE). Nel Trattato sull'Unione europea (TUE) non c'è alcun riferimento espresso o diretto ai giovani.

Dunque, per restare al TFUE, quanto all'essere considerati giovani lavoratori e soggetti destinatari di attività di formazione (è sottointeso, al lavoro), il riferimento è all'art. 47 («*Gli Stati membri favoriscono, nel quadro di un programma comune, gli scambi di giovani lavoratori*»), all'art. 165, in cui – nel contesto dell'azione dell'Unione a sostegno di una istruzione di qualità e di incentivo alla cooperazione tra gli Stati membri, viene affermato che detta azione è intesa «*a favorire lo sviluppo di scambi di giovani*» e, infine, all'art. 166, in cui è stabilito che l'azione dell'Unione nell'ambito della politica di formazione professionale (rafforzante e integrante le azioni degli Stati membri) è intesa «*a facilitare l'accesso alla formazione professionale ed a favorire la mobilità [...] delle persone in formazione, in particolare dei giovani*».

L'attenzione ai giovani in relazione alle attività sportive si rintraccia sempre nell'art. 165 del TFUE, che – ancora una volta nel contesto dell'azione dell'Unione nel settore dell'istruzione – è chiamata dal Trattato «*a sviluppare la dimensione europea dello sport [...] proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani fra essi*».

Nell'ambito dell'art. 214 del TFUE, che costituisce la base giuridica per le azioni di aiuto umanitario condotte dall'Unione, è previsto un corpo volontario di aiuto umanitario «*per inquadrare contributi comuni dei giovani europei alle azioni di aiuto umanitario dell'Unione*».

L'art. 165 del TFUE si propone, per altro verso, di fare in modo che l'azione dell'Unione (di contributo e sviluppo all'istruzione di qualità) sia intesa «*a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa*».

Passando all'altro fondamentale testo “costituzionale” del processo di integrazione europea, all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), il concetto di giovani viene specificato e, da una parte, vengono previsti i diritti del bambino (art. 24) e il lavoro minorile viene espressamente vietato (art. 32, par. 1), dall'altra parte, è stabilito che «*[i] giovani ammessi al lavoro*

devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione» (art. 32, par. 2). Il giovane lavoratore non è più solo un soggetto da formare per poterlo inserire al meglio nel mercato del lavoro, ma anche una persona con propri specifici diritti.

Sulla base di queste norme primarie, l'azione dell'Unione rispetto ai giovani ha avuto varie fasi, alle quali corrisponde un'attenzione sempre maggiore.

I primi riferimenti ufficiali a una politica dell'Unione per la gioventù possono essere fatti risalire al 1957 nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea. L'articolo 50 del trattato dell'epoca prevedeva che gli Stati membri, nel quadro di un programma congiunto, incoraggiassero lo scambio di giovani lavoratori. Con il Trattato di Maastricht (1992), il termine "giovani lavoratori" è stato sostituito dalla nozione più ampia di "giovane". Il Trattato di Maastricht ha, infatti, esteso la portata delle politiche dell'UE per includere il settore della gioventù. Sino al 2001 le attività delle istituzioni europee nel settore della gioventù si sono concentrate principalmente sull'esame e l'attuazione di programmi specifici, come "Gioventù per l'Europa", lanciato nel 1988.

La prima considerazione (ed azione) sistematica dell'Unione rispetto ai giovani si rinviene nella "Strategia dell'Unione europea per la gioventù", che prende forma a partire dal Libro Bianco della Commissione Europea del 2001¹. In tale occasione, per la prima volta, sono stati definiti gli ambiti di cooperazione con le autorità degli Stati membri, utilizzando un "metodo aperto di coordinamento"², al

1 COMMISSIONE EUROPEA, *White Paper – A new impetus for European youth*, COM/2001/0681 final.

2 Risoluzione Ue del Consiglio e dei rappresentanti dei governi sul quadro di cooperazione europea nel settore della gioventù, 2002/C 168/02. Sul punto, P. COPELAND, B. TEL HAAR, *The Open Methods of Coordination as Amplifier for EU Soft Law. The case of EU Youth Policy*, in «Acta Juridica Hungarica», 1, 2015, <https://akjournals.com/view/journals/026/56/1/article-p14.xml>.

quale hanno fatto seguito il “Patto europeo per la gioventù” del 2005³ e la Risoluzione del Consiglio del 2009⁴, che hanno definitivamente riformato la cooperazione europea in questo ambito, dando alle istituzioni dell’Unione la possibilità di intervenire attraverso un riconoscimento formale di azioni a supporto delle singole misure nazionali.

Proprio in ragione dell’introduzione di un metodo di coordinamento aperto tra Unione e Stati membri, la Risoluzione del Consiglio del 2009 è considerata antesignana per molti degli obiettivi contenuti nell’attuale “Strategia dell’Unione europea 2019-2027”⁵. Questo documento strategico, elaborato seguendo un’ampia portata e uno schema intersettoriale, è costituito da 11 campi d’azione: a) collegare l’Ue e i giovani; b) parità di genere; c) società inclusive; d) informazione e dialogo costruttivo; e) salute mentale e benessere; f) sostegno ai giovani delle aree rurali; g) lavori di qualità per tutti; h) apprendimento di qualità; i) spazio e partecipazione per tutti; l) Europa verde sostenibile; m) organizzazioni giovanili e programmi europei. Per come si evince anche dal TFUE, i giovani sono identificati come risorsa per l’Ue, nella loro dimensione mobile e lavorativa, per cui si ritiene essenziale agire al fine di rinforzare il loro inserimento lavorativo e le loro competenze.

2. I giovani come futuri lavoratori o imprenditori

Più di dieci anni fa, le istituzioni europee hanno elaborato una strategia per l’occupazione all’interno degli Stati membri, suppor-

3 Risoluzione Ue del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri sulla risposta alle preoccupazioni dei giovani in Europa – attuazione del Patto europeo per la gioventù e promozione della cittadinanza attiva, 2005/C 292/03.

4 Risoluzione del Consiglio dell’Ue su un quadro rinnovato per la cooperazione europea nel settore della gioventù (2010-2018), 2009/C 311/01.

5 Risoluzione del Consiglio dell’Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: *La strategia dell’Unione europea per la gioventù 2019-2027*, 2018/C 456/01.

tata quasi totalmente da strumenti politici aventi l'intento di stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro e incrementare l'inclusione di differenti tipologie di soggetti, in base alla loro specificità⁶.

Tuttavia, proprio le fasce più giovani della società europea sono risultate maggiormente indebolite dall'evolversi di questo settore e dalle criticità che sono intervenute negli anni successivi: nel 2013 il tasso di disoccupazione dell'Ue a 28 era in media del 23,8% con 5,640 milioni di disoccupati di età inferiore ai 25 anni⁷.

In questo contesto, il programma "Garanzia Giovani" è da annoverarsi come una delle prime misure di raccordo di tutte le politiche nazionali in materia di lavoro giovanile⁸. Pur non potendo esercitare una competenza esclusiva, l'Unione è riuscita ad innescare un coordinamento tra i diversi sistemi nazionali nelle previsioni di strumenti per l'accesso all'occupazione. Per altro verso, tali iniziative hanno avuto una più semplice esecuzione in quei Paesi con una forte propensione ai servizi alla persona e, parimenti, hanno accumulato previsibili ritardi in quelle zone in cui l'allocazione di risorse nazionali per questi programmi è stata maggiormente complicata⁹. Ciò nonostante, "Garanzia Giovani" ha garantito risultati molto rassicuranti, tanto da essere "rafforzata", nel 2020¹⁰, attraverso una maggiore attenzione alla formazione professionale, all'apprendistato e al tirocinio professionalizzante. Unitamente all'Agenda europea per le competenze¹¹, è stata infatti istituita l'Alleanza europea per l'appren-

6 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso una ripresa forte di occupazione*, COM/2012/0173 final

7 Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Report sulla valutazione della strategia dell'UE per la gioventù 2013-2015*, 2015/2351(INI).

8 Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013, 2013/C 120/01.

9 Cfr. V. ESCUDERO, E. LOPEZ MOURELO, *The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries*, Research Department Working Paper, n. 21, International Labour Office, 2017.

10 Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, 2020/C 372/01.

11 COMMISSIONE EUROPEA, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM(2020) 274 final.

distato (EAfA), che riunisce organizzazioni e stakeholder con i governi nazionali per facilitare il dialogo tra le diverse parti interessate.

Come si evince, quindi, la strategia europea si fonda su un obiettivo di cooperazione per il superamento – laddove possibile – delle diverse realtà regionali. In tal senso, il Fondo sociale europeo e il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) hanno consentito un più ampio margine di programmazione di queste politiche¹²: gli Stati membri che all'interno della loro popolazione misurano un tasso di giovani non occupati, né inseriti in un percorso di istruzione o formazione – i c.d. NEET – superiore alla media europea, hanno la possibilità di erogare fino al 12,5% dei fondi FSE+ per il sostegno dell'occupazione per le nuove generazioni. L'occupazione, così come l'adeguato potenziamento e acquisizione delle competenze, costituisce un pilastro fondante nella spesa del FSE+: le misure di sostegno consentite possono includere, infatti, anche la previsione di appositi servizi che facilitino la più ampia inclusione lavorativa. In tal senso, le iniziative *Youth4Regions*, *Youth4Cooperation* e le forme di *young farmer payment* sono affiancate dall'adozione di ulteriori strumenti di coinvolgimento giovanile a livello sovranazionale per la formazione professionale delle differenti realtà sociali: dai giornalisti ai designer, ai giovani agricoltori¹³.

È importante segnalare che, in occasione dell'anno europeo delle competenze, la Commissione ha lanciato il “meccanismo di potenziamento dei talenti”, con l'intento di aiutare le regioni europee a invertire il trend che vede il depauperamento delle competenze, utilizzando il processo propulsivo generato dai fondi¹⁴; i territori con più necessari-

12 Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013, PE/42/2021/INIT.

13 Per una visione completa delle iniziative, si rinvia a Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the EU Youth Strategy (2019-2021)*, SWD/2021/286 final

14 La *Harnessing Talent Platform* contribuisce a diffondere informazioni su tutti i pilastri del meccanismo e si rivolge innanzitutto alle autorità nazionali e locali. <https://ec.europa>.

tà possono utilizzare questo strumento per richiedere assistenza tecnica, per scambiare esperienze e *best practice* e per accedere ai dati che si ritengono opportuni a supporto del processo decisionale.

Tuttavia, è stato osservato come questi programmi siano molto efficaci nell'enfatizzare l'investimento – sia pubblico che personale – e la responsabilità individualizzata attraverso l'impegno nel proprio capitale umano¹⁵ (ad es. con attività imprenditoriali), ma non riescano a raggiungere il superamento di alcune criticità endemiche e che riguardano la flessibilità, l'istruzione (che può sfociare in *overeducation* e *overskilling*), la migrazione giovanile e le influenze di tipo familiare¹⁶.

Infine, sul piano della realizzazione delle politiche, va altresì considerato che in molti Stati membri la “gioventù” non è generalmente considerata come un'area distinta a livello ministeriale, ma è tipicamente associata ad altri campi di intervento. Ciò non significa che non esista un quadro giuridico specifico, ma che il settore lavorativo dei giovani può rientrare nella sfera di competenza di più autorità ed essere regolato da una legislazione generica, non specificamente pensata per i giovani; è altrettanto vero che gran parte di questi strumenti sono relativamente recenti e, in alcuni casi, il processo di definizione della legislazione è in corso o deve ancora essere definito¹⁷.

3. I giovani sportivi

Lo sport costituisce un mezzo di coesione sociale e culturale di notevole impatto nella società europea.

eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform_en

15 Si pensi al progetto “Erasmus per giovani imprenditori”, che consente ai potenziali lavoratori autonomi o di recente costituzione di collaborare con un imprenditore esperto in un altro Paese aderente al programma COSME.

16 Si veda J. O'REILLY, W. EICHHORST, *Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy*, in «SAGE Open», 2015, 5, 1.

17 Cfr. M. TARU, E. KRZAKLEWSKA, T. BASARAB, *Youth Worker education In Europe: Policies, structures, practices*, in «Youth Knowledge Series», n. 26, Strasburgo, Council of Europe Pub., 2020, pp. 15 e ss. https://www.caywa.global/_files/ugd/e4dad1_ebc8208650e64e65946075e2bd380121.pdf#page=17.

Tale affermazione è dimostrata dalla sostanziale inclinazione per queste attività da parte dei cittadini dell'Unione che, per il 45% circa, praticano regolarmente almeno un'attività fisica¹⁸. Tuttavia, a dispetto di una incoraggiante presenza nella maggior parte degli sport, per ciò che concerne la partecipazione dei giovani sembrerebbe necessario potenziare e incoraggiare uno stile di vita sano ed equilibrato specialmente nella fase adolescenziale, dove i tassi di adesione a queste attività sono ancora molto bassi nella società europea¹⁹.

Con riferimento a quanto appena osservato, l'intervento dell'Unione si fonda su una competenza che, a dire il vero, venne "ricercata" ben prima che fosse esplicitamente prevista dai Trattati istitutivi, attraverso il Libro bianco sullo sport del 2007²⁰ e il noto Piano d'azione "Pierre de Coubertin" che lo accompagnava, in cui la Commissione ha provato ad acquisire gli elementi generali del fenomeno negli Stati membri e a strutturare una prima serie di azioni di supporto, confluite nel primo documento strategico del 2011, che si proponeva – come da titolo – di «sviluppare la dimensione europea dello sport»²¹.

Nel quadro giuridico sopra ricordato dell'art. 6 e dell'art. 165 del TFUE, il Consiglio dell'Unione adotta con cadenza quadriennale i piani di lavoro, che raccordano le azioni tra tutti gli Stati membri: nel dicembre del 2020, è stato approvato il "Piano per lo sport 2021-2024" che, oltre a comprendere tutta una serie di azioni che potessero garantire la ripresa dal periodo pandemico, si è proposto di perseguire l'identificazione delle competenze e le qualifiche nello sport, con un meccanismo di condivisione delle conoscenze e delle *best practice*; nello stesso tempo, ha previsto strumenti per tutelare la

18 EUROSTAT, *Sport statistic*, 2018 edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/8716412/KS-07-17-123-EN-N.pdf/908e0e7f-a416-48a9-8fb7-d874f4950f57?t=1520415140000>.

19 S. EMMONDS ET AL., *Youth Sport Participation Trends Across Europe: Implications for Policy and Practice*, in «Research Quarterly for Exercise and Sport», 2023, 10.1080/02701367.2022.2148623.

20 Cfr. Libro bianco sullo sport, COM(2007) 391 def.

21 Comunicazione della Commissione, *Sviluppare la dimensione europea dello sport*, COM(2011) 12 def.

dimensione socioeconomica e ambientale dello sport ed ha aumentato la promozione della parità di genere. In tal senso, infatti, l'Unione intende promuovere pari condizioni per tutti gli atleti, con una specifica attenzione per le competizioni sportive femminili²², con azioni di tipo economico e politico.

Ad oggi, il principale strumento di supporto è, senza dubbio, il programma Erasmus+ che fornisce, per il tramite della mobilità intra-europea, l'opportunità per tutti i giovani di accedere a progetti che promuovano l'apprendimento, l'inclusione sociale e lo scambio di esperienze tra professionisti del settore; tale azione, che comprende circa il 2% della dotazione totale, si concretizza anche attraverso la realizzazione di partenariati strategici di piccola e grande scala, con l'intento di stimolare lo scambio di buone pratiche, la realizzazione di progetti transeuropei e il supporto ad eventi di ampia scala. Come è logico, ed essendo incardinato in un ambito di formazione, questa azione può svincolarsi dalle politiche messe in atto dalle singole autorità statali e ricade direttamente sui giovani interessati, i quali, in tal caso, hanno la possibilità di accedere direttamente al finanziamento.

Lo sport è anche percepito soprattutto come leva di coesione sociale e inclusione delle generazioni provenienti da diversi contesti culturali: in questo ambito, oltre alle azioni Erasmus+, la Commissione europea prevede un capitolo specifico all'interno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), attraverso i quali vengono finanziati progetti di inclusione ad ampio raggio per la condivisione e il potenziamento degli obiettivi di integrazione²³.

Tutte queste azioni hanno una spiccata visione soggettiva, ovvero ricadono sulla capacità individuale di essere "attore" del processo di coesione: la condivisione dei progetti, le pratiche comuni, la rea-

22 Risoluzione del Consiglio sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport 2021-2024, 2020/C 419/01

23 In particolare, ci si riferisce ai progetti alla Rete europea per l'inclusione nello sport (ESPIN), al partenariato per l'Inclusione sociale e volontariato nei club sportivi in Europa (SIVSCE) e al progetto "Football for Equality" (Fairplay).

lizzazione di una rete di partenariato o la promozione di attività di base. In questo modo e contrariamente ad altri ambiti, la pervasività delle autorità statali sembrerebbe essere marginale o comunque volontaria. Come è stato osservato, questo approccio, se da un lato non inficia lo stesso concetto di coesione, che rimane inalterato e visto più come obiettivo che come mezzo, dall'altro lato conferisce al singolo (giovane, professionista, migrante) il compito di attuare di per sé la coesione, ovvero ponendo una responsabilità significativa per lo sviluppo e il trasferimento di queste azioni. Una tendenza si rileva soprattutto nei cosiddetti gruppi vulnerabili, all'interno dei quali vi è una rilevante presenza di soggetti in età adolescenziale²⁴.

4. *La partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'unione*

Il funzionamento dell'Unione e la sua *governance* si basa su un meccanismo di democrazia partecipativa che, ai sensi degli artt. 10 e 11 del TUE, conferisce «*il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione*» a ogni soggetto nazionale, prescrivendo che le decisioni debbano «*essere prese nel modo più trasparente e il più vicino possibile ai cittadini*».

Per quel che interessa in questa sede, merita di essere nuovamente rammentato che l'art. 165 del TFUE stabilisce che «*l'azione dell'Unione è volta a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di istruttori socio-educativi e a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica in Europa*». Al riguardo, l'art. 11 del TUE chiarisce la necessità e l'esistenza di un «*dialogo aperto, trasparente e regolare*» con le associazioni rappresentative e la società civile. Quest'ultima, che potrebbe apparire come un concetto vago,

24 L. MOUSTAKAS, *Sport and social cohesion within European policy: a critical discourse analysis*, in «European Journal for Sport and Society», 1, 2021; Id., *Sport for Social Cohesion: Transferring from the Pitch to the Community?*, in «Social Sciences», 2022, 11.

ricomprende in realtà anche le espressioni sociali di tipo giovanile, come canale di consultazione e di manifestazione degli interessi²⁵.

È quanto si evince dalla già citata “Strategia per i giovani” e dagli *European Youth Goals* che sono integrati – in particolare i punti 1, 3, 7 e 9 – e direttamente collegati con la realizzazione di un vincolo tra l’Unione e i giovani, attraverso i piani di lavoro pluriennali²⁶, l’adozione degli strumenti di incoraggiamento per la cittadinanza attiva²⁷ e per il miglioramento delle decisioni politiche²⁸, al fine di perseguire l’indipendenza personale e promuovere un approccio inter-settoriale delle giovani generazioni. Tali due ultimi profili, a dispetto delle differenti strategie, sono stati promossi dalle istituzioni europee anche attraverso l’adozione di programmi di apprendimento non formale, fra cui le misure *YOUTH*, *Youth in Action*, unitamente ai programmi *Erasmus+ Gioventù* e l’istituzione del *Corpo Europeo di Solidarietà*.

Più in concreto, nel regolamento del programma Erasmus+ per il periodo 2021-2027 si stabilisce che il suddetto programma «*dovrebbe incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell’Europa, anche sostenendo progetti di partecipazione che consentano ai giovani di impegnarsi e imparare a partecipare alla società civile, sen-*

25 Cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo 851/99, par. 8.1. Sul punto, G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell’Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari 2011. Da ultimo, O. AMMANN, A. BOUSSAT, *The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-Making Processes: A Critical Assessment of the European Commission’s Consultations in Connection with the European Climate Law.*, in «European Journal of Risk Regulation», 2023, 2.

26 Molti degli obiettivi europei per i giovani erano già presenti nel *Piano di lavoro per la Strategia per i giovani 2019-2021* come si desume dalla *Relazione sull’attuazione*, COM(2021) 636 final.

27 Risoluzione Ue del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri sul Quadro per l’istituzione di un’Agenda europea per il lavoro con i giovani, 2020/C 415/01.

28 Conclusioni Ue del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri sulla promozione della consapevolezza democratica e dell’impegno democratico tra i giovani in Europa, 2020/C 415/09.

sibilizzando i giovani sui valori comuni europei, compresi i diritti fondamentali, facendo incontrare i giovani e i responsabili delle decisioni a livello locale, nazionale e dell'Unione, nonché contribuendo al processo di integrazione europea». Da qui, si consente l'apertura – sempre nelle more del quadro generale e del perimetro educativo – alla promozione della partecipazione attiva tra gli obiettivi specifici del programma. Lo stesso regolamento chiarisce che «*il Programma affronterà le tendenze a livello europeo di una partecipazione limitata alla vita democratica e ai bassi livelli di conoscenza e consapevolezza delle questioni europee che hanno un impatto sulla vita di tutti i cittadini europei*»²⁹.

Anche la nuova generazione di programmi di finanziamento pone l'accento sulla partecipazione dei giovani, con forme improntate al rispetto del principio di solidarietà e di cooperazione tra Stati membri. È quanto si desume dal regolamento del Corpo europeo di solidarietà per il periodo 2021-2027, che identifica tale azione come un mezzo per contribuire a rafforzare la coesione, la solidarietà e la democrazia in Europa e all'estero, con il fine di affrontare le sfide sociali e umanitarie sul campo e con un'attenzione particolare alla promozione dell'inclusione sociale. Uno degli obiettivi specifici è quello di fornire ai giovani, compresi quelli con minori opportunità, occasioni facilmente accessibili per impegnarsi in attività di solidarietà in Europa e all'estero³⁰.

Nella esecuzione dell'attuale strategia europea e per la progettazione dei prossimi cicli, è bene tenere presente che esiste un meccanismo di interazione partecipativa – sulla falsa riga del metodo convenzionale utilizzato per la Conferenza sul futuro dell'Europa – denominato “Dialogo dell'Ue con i giovani” e che mette in relazione i cittadini con i decisori politici degli Stati membri. Si tratta di una forma di incontro programmatico tra le organizzazioni giovanili, a cui prendono parte decisori, responsabili politici, *stakeholder* e

29 Cfr. Regolamento (UE) 2021/817, che istituisce il Programma Erasmus+ 2021/2027 per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport.

30 Cfr. Regolamento (UE) 2021/888 che istituisce il quadro giuridico per il programma “Corpo europeo di solidarietà”.

altri attori della società civile, per mettere in atto una consultazione permanente sulle priorità nel settore della gioventù. Lo strumento si sviluppa attraverso riunioni cicliche per periodi di 18 mesi e ciascun ciclo è incentrato su una priorità tematica della Strategia europea. I Gruppi di lavoro nazionali, composti da rappresentanti dei Ministeri della gioventù, Consigli nazionali della gioventù, Agenzie nazionali per i giovani e altri organismi, sovrintendono e organizzano il processo di consultazione a livello nazionale, attraverso un'opera di informazione e di raccolta dei dati salienti. Le risultanze, oltre ad essere pubblicate, confluiscono al Consiglio dell'Unione in materia di gioventù e sono la base del quadro politico e decisionale, con evidenti ricadute anche a livello legislativo.

Tutte queste azioni sono evidentemente concentrate nel rinforzare – e, in certi casi “rianimare” – la partecipazione dei giovani alla vita politica locale ed europea. A dispetto delle molte opportunità di dialogo e confronto, si delinea un panorama tutt'altro che confortante rispetto ai 27 stati membri, dove l'azione politica sembra avere un legame diretto non solo con la stabilità, ma anche con l'evoluzione del sistema democratico nazionale. È stato osservato, infatti, che l'età della democrazia ha un impatto cruciale sull'impegno dei giovani in politica nei diversi paesi dell'Unione, poiché i livelli di partecipazione sono significativamente più bassi nei regimi più recenti rispetto agli ordinamenti più avanzati; tuttavia, in questi ultimi, il voto potrebbe essere percepito come un'abitudine e le persone che vivono in democrazie consolidate potrebbero sperimentare una maggiore pressione sociale che non sempre scaturisce nell'azione politica³¹.

5. Osservazioni di sintesi

In conclusione, l'analisi delle politiche europee riguardanti i giovani evidenzia un percorso evolutivo significativo, riflettendo un

31 Sul punto, M. KITANOVA, *Youth political participation in the EU: evidence from a cross-national analysis*, in «Journal of Youth Studies», 2020, 7.

impegno crescente nei confronti delle giovani generazioni. Dai primi riferimenti nel Trattato che istituiva la Comunità economica europea nel 1957 alle attuali strategie come la “Strategia dell’Unione europea 2019-2027”, si è assistito a un ampliamento delle prospettive, affrontando questioni cruciali come l’occupazione giovanile, l’istruzione, lo sport e la partecipazione democratica.

Tuttavia, emergono sfide persistenti, come la necessità di coinvolgere attivamente i giovani nella vita politica e affrontare le disparità regionali nella realizzazione delle politiche giovanili. Le iniziative come il programma “Garanzia Giovani” e i finanziamenti attraverso programmi come Erasmus+ dimostrano un impegno tangibile, ma la strada verso una piena inclusione e partecipazione richiede continui sforzi e adattamenti.

La comprensione della gioventù come risorsa per l’Unione europea e l’attenzione a tematiche come la parità di genere e la sostenibilità indicano una consapevolezza delle sfide future. In questo contesto, la collaborazione tra Stati membri, le istituzioni europee e le organizzazioni giovanili svolge un ruolo cruciale per plasmare politiche efficaci e sostenibili.

Bibliografia

- AMMANN O., BOUSSAT A., *The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-Making Processes: A Critical Assessment of the European Commission’s Consultations in Connection with the European Climate Law.*, in «European Journal of Risk Regulation», 2023, 2.
- COPELAND P., TEL HAAR B., *The Open Methods of Coordination as Amplifier for EU Soft Law. The case of EU Youth Policy*, in «Acta Juridica Hungarica», 1, 2015.
- EMMONDS S. ET AL., *Youth Sport Participation Trends Across Europe: Implications for Policy and Practice*, in «Research Quarterly for Exercise and Sport», 2023, 10.1080/02701367.2022.2148623.

- ESCUADERO V., LOPEZ MOURELO E., *The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries*, Research Department Working Paper, n. 21, International Labour Office, 2017.
- KITANOVA M., *Youth political participation in the EU: evidence from a cross-national analysis*, in «Journal of Youth Studies», 2020, 7.
- MORGESE G., *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari 2011.
- L. MOUSTAKAS, *Sport and social cohesion within European policy: a critical discourse analysis*, in «European Journal for Sport and Society», 1, 2021; Id., *Sport for Social Cohesion: Transferring from the Pitch to the Community?*, in «Social Sciences», 2022, 11.
- O'REILLY J., EICHHORST W., *Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy*, in «SAGE Open», 2015, 5, 1.
- TARU M., KRZAKLEWSKA E., BASARAB T., *Youth Worker education In Europe: Policies, structures, practices*, in «Youth Knowledge Series», n. 26, Strasburgo, Council of Europe Pub., 2020, p. 15 ss., https://www.caywa.global/_files/ugd/e4dad1_ebc8208650e64e65946075e2bd380121.pdf#page=17.

Sitografia

<https://akjournals.com/view/journals/026/56/1/article-p14.xml>.

Politica di coesione e buone pratiche: dalla comunicazione delle opportunità alla valutazione dei progetti realizzati

Abstract: Basandosi su due recenti progetti di ricerca europei che hanno coinvolto L'Ateneo perugino, il contributo propone una duplice lettura della nozione di “buona pratica” rapportabile a due momenti essenziali della dimensione locale della Politica di Coesione dell'Ue. Da un lato, gli oneri di comunicazione sulle opportunità offerte dai Fondi strutturali, posti in carico alle Autorità di gestione attraverso i propri portali Web. Dall'altro, il complicato riconoscimento, secondo parametri oggettivi e condivisi, di buone prassi locali afferenti a progetti realizzati con le risorse della Coesione. Una problematica, quest'ultima, che andrebbe al più presto superata, onde favorire una migliore comunicazione dei risultati conseguiti nei territori grazie ai fondi europei.

Parole chiave: buone pratiche; comunicazione; coesione; valutazione; territori.

Abstract: Drawing on two recent European research projects involving The University of Perugia, the contribution proposes a twofold reading of the notion of “good practice” relatable to two essential moments of the local dimension of the EU Cohesion Policy. On the one hand, the communication burdens on the opportunities offered by the Structural Funds, placed on the Managing Authorities through their Web portals. On the other, the complicated recognition, according to objective and shared parameters, of local good practices pertaining to projects implemented with Cohesion resources. The latter is a problem that should be overcome as soon as possible in order to promote better communication of the results achieved in the territories thanks to European funds.

Keywords: Good practice; Communication; Cohesion; Assessment; Territories.

1. Premessa

Basandosi sui risultati conseguiti da due recenti progetti di ricerca, finanziati dalla DG REGIO della Commissione europea (entrambi

attraverso il Programma “*Support for information measures relating to the EU Cohesion policy*”) e che hanno coinvolto l'Università degli Studi di Perugia¹, il presente contributo propone una duplice lettura della nozione di “buona pratica” rapportabile a due momenti essenziali della dimensione locale della Polisca di Coesione (PC) dell'Unione europea (Ue).

Da un lato, partendo dalle specifiche indicazioni fornite dall'esecutivo europeo alle Autorità di gestione, all'indomani del nuovo ciclo di programmazione 2021 – 2027, circa i parametri minimi – inderogabili da adottare sulla comunicazione dei Fondi strutturali attraverso i propri siti internet, si segnaleranno alcuni esempi virtuosi che, in linea tendenziale, hanno contribuito ad un miglioramento del grado complessivo di *compliance* agli standard unionali, talvolta anticipandone l'applicazione.

Dall'altro, basandosi sulle valutazioni compiute nell'ambito del processo di selezione di “buone pratiche” locali, afferenti ai risultati di progetti realizzati con risorse della PC, si evidenzierà come un simile esercizio di ricognizione presenti indubbe problematicità, derivate sia dalle molteplici sfaccettature interdisciplinari che tale nozione ha assunto, sia dalla mancata declinazione della stessa, in termini adattabili ad ogni linea di finanziamento, nel campo della valutazione dei risultati progettuali.

Il superamento di tale incertezza, oltre a scongiurare incontrollati processi di auto – attribuzione, sia da parte dei beneficiari che delle Autorità di gestione, di presunte “buone pratiche”, potrebbe certamente supportare i processi di comunicazione dei risultati conseguiti *in loco* con i fondi europei, migliorandone sia *l'appel* che l'impatto sui potenziali *stakeholder* proprio attraverso la narrazione di *best practises* ufficialmente riconosciute.

1 Trattasi dei progetti “*European Funds-A sustainable future for Umbria*” – ESFU e “*Cohesion in Sardinia – Sardegna coesa*”, entrambi aventi come responsabile scientifico il Prof. Fabio Raspadori (tra gli autori del presente volume) e come ricercatore incaricato Massimo Bartoli. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alle pag. Web dei due progetti, rispettivamente ai link <http://esfu.unipg.it/> e <https://www.sardegnacoesa.it/>.

2. Sulla nozione di “buona pratica”

In termini generali, la nozione di “buona pratica” si afferma intorno al XIX secolo intorno ad una specifica idea, di matrice manageriale, assertrice dell’esistenza «di una tecnica, di un metodo, di un processo o di un’attività più efficaci, rispetto ad altri, a raggiungere un determinato risultato»².

Tale assunto, dai caratteri marcatamente olistici, viene presto accolto e declinato in termini alquanto generalisti nei più svariati settori, venendo spesso la “buona pratica” descritta come un intervento, una attività, un programma che «in armonia con i principi, i valori, le credenze e le prove di efficacia e ben integrato con il contesto ambientale, è tale da poter raggiungere il miglior risultato possibile in una determinata situazione»³.

Sono ormai numerosi i comparti scientifici, istituzionali e produttivi in cui si ricerca, sempre più attentamente, l’individuazione di riferimenti condivisi a criteri oggettivi, emersi intorno a prassi qualificabili come *best practices*, così come a specifici standard, adattabili a determinati contesti materiali e disciplinari come, per limitarci solo a qualche esempio, quello clinico-ospedaliero⁴, quello manageriale⁵, quello della produzione agricola⁶, quello dell’educazione

2 Cfr. F. TAYLOR, *The principles of Scientific Management*, Harper & Brothers Pubs, New York 1911.

3 B. KAHAN, M. GUNDSTADT, *The Interactive Domain Model of Best Practices in Health Promotion: Developing and Implementing a Best Practices Approach to Health Promotion*, in «Health Promotion Practice», 2001, 2, pp. 43-67, disponibile al link <https://doi.org/10.1177/152483990100200110>.

4 V., ad es., quanto disposto in Italia dalla L. 24/2017, all’articolo 5 “Buone pratiche clinico-assistenziali e raccomandazioni previste dalle linee guida”. Si veda anche quanto previsto dall’Istituto superiore di sanità attraverso la consultazione del link Web <https://snlg.iss.it/?p=23>.

5 Si invita, per la valutazione di tale ambito ed in ragione degli attori sponsor del sito, la consultazione della pag. Web <http://managementbestpractices.org/>.

6 Si pensi alle c.d. Buone Pratiche Agricole, individuate al comma 1 dell’art. 28 del Reg. CE 1750/99 come “l’insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe in una regione interessata”.

scolastica⁷, oppure quelli di particolari produzioni⁸ o distribuzioni⁹, senza dimenticarne alcuni riguardanti i *policy regulators*¹⁰.

Anche la Pubblica Amministrazione – PA – ha da qualche anno cominciato a predisporre delle banche dati di buone pratiche, proponendo talvolta degli spunti metodologici per giungere ad una loro individuazione, senza tuttavia emanciparsi dallo schema, tipicamente *bottom-up*, dell'*auto-candidatura*. Tale schema si basa sul coinvolgimento volontaristico del beneficiario che, attraverso una sorta di auto-valutazione, sia del proprio impianto progettuale che dei risultati conseguiti (mixando quindi elementi tipici della valutazione *ex ante*, di quella *in itinere* e di quella *ex post*) rispetto ad alcuni parametri pre-definiti, tuttavia formulati in maniera affatto “stringente”, propone la propria esperienza quale “buona pratica”. In tale contesto, salvo verifiche di fatto più formali che sostanziali, la PA procede in maniera pressoché automatica a certificare il buon esito dell’esperienza.

Si valuti, a tal proposito e a mero titolo di esempio, il caso italiano della “Banca dati buone pratiche” istituita dal Ministero dell’interno sulla base di un progetto dell’Ispettorato generale di amministrazione (Iga), finanziato nell’ambito del PON Sicurezza – Programma operativo nazionale sicurezza per lo sviluppo – Obiettivo convergenza

7 Per approfondimenti, considerando anche le valutazioni connesse all’impiego di fondi strutturali, si rimanda a https://archivio.pubblica.istruzione.it/fondistrutturali/buone_pratiche/buone_pratiche.shtml.

8 Si pensi alle c.d. “Buone Pratiche di Fabbricazione” (*Good Manufacturing Practice* – GMP) riferite alla produzione di farmaci. Per approfondimenti si v. al link https://www.iss.it/attivita%20C3%A0-ispette/-/asset_publisher/PxTKHv0YYx0L/content/le-buone-pratiche-di-fabbricazione-good-manufacturing-practice-gmp-.

9 Sempre in tema di farmaci, si segnalano le Linee guida del 7 marzo 2013 sulle buone pratiche di distribuzione dei medicinali per uso umano adottate dalla Commissione europea in forma di Comunicazione, consultabile al link https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_1307_listaFile_itemName_0_file.pdf.

10 Si ricordano in tal senso gli specifici *best practice principles* dell’OCSE: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en.

2007-2013¹¹. Tale banca dati, ideata per l'individuazione, la diffusione, l'interscambio e l'utilizzazione di "buone pratiche" (attuata nelle Regioni "Obiettivo Convergenza" Calabria, Campania, Puglia)¹², ha infatti previsto un articolato processo di proposta, valutazione e certificazione di buone prassi amministrative, potenzialmente replicabili in altre realtà interessate e divulgate direttamente attraverso il portale istituzionale¹³. Tale procedimento iniziava con una proposta, una sorta di autocandidatura, presentata tramite una scheda descrittiva sintetica, accompagnata da apposite linee guida per la sua compilazione¹⁴, e si concludeva, *sic et simpliciter*, con la certificazione, da parte dello stesso Iga, dell'avvenuta buona pratica, chiamata solamente a soddisfare dei pre-requisiti piuttosto generici, ossia dover essere «innovativa, finanziariamente sostenibile, replicabile e funzionale alla creazione di benefici persistenti nel tempo nell'esercizio dell'azione amministrativa a tutela della legalità».

Quello che, in sintesi, sembra emergere dai vari settori coinvolti nel rinvenimento di *best practices*, siano essi produttivi, scientifico – specializzati oppure afferenti alla PA¹⁵, al netto delle fisiologiche

11 Per approfondimenti <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-lamministrazione-generale-politiche-personale-dellamministrazione-civile-e-risorse-strumentali-e-finanziarie/banca-dati-buone-pratiche>.

12 Il Progetto ha coinvolto le 25 prefetture delle regioni Convergenza, amministrazioni ed enti pubblici locali e l'Iga.

13 La banca dati prevede una sua costantemente alimentazione nel tempo, tanto che si è proceduto alla implementazione della dotazione tecnologica delle prefetture coinvolte. Alla fine del 2013 sono state certificate le prime 22 buone pratiche funzionali alla generazione di economie di scala, allo sviluppo di sinergie e alla diffusione di soluzioni organizzative meglio rispondenti al perseguimento degli obiettivi istituzionali e al miglioramento delle capacità di risposta alle esigenze dei cittadini in materia di tutela della legalità. L'iniziativa sembra essersi utilmente consolidata, dato che nel portale sono consultabili le buone pratiche relative all'anno 2022.

14 Documenti visionabili ai link https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/0933_scheda_descrittiva_sintetica_di_buona_pratica_v2.pdf e https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/0935_linee_guida_rilevazione_buona_pratica_v2.pdf.

15 Per una valutazione complessiva degli ambiti settoriali coinvolti da tale tendenza si rimanda alla consultazione del portale dell'*International Association for Impact Assessment* (IAIA) al link <https://www.iaia.org/best-practice.php>. Si segnalano anche delle

differenziazioni dovute all'eterogeneità normativa, regolamentare e culturale, è in ogni caso la tendenza ad una graduale evoluzione della nozione in esame, e conseguentemente della sua definizione. Ciò sta anche favorendo un graduale raffinamento delle metodologie per l'individuazione di standard comuni, pur nella consapevolezza che ogni eventuale buona pratica, buona prassi o *best practice* che a dir si voglia, difficilmente si presterebbe ad essere, di per sé, idonea a descrivere un chiaro modello teorico, quanto piuttosto un'esperienza concreta un'esperienza concreta in grado sia di consolidarsi nel tempo, sia di essere riprodotta in ulteriori contesti¹⁶.

3. *L'approccio europeo alle "buone pratiche"*

La tendenza, precedentemente descritta, verso una continua ricerca di parametri atti ad individuare e circoscrivere delle buone pratiche, contestuale ad una marcata segmentazione settoriale, è ben visibile anche a livello di Ue. Ciò in ragione della proliferazione di iniziative *ad hoc* adottate in specifiche aree di competenza dell'Unione, per lo più "debole", aventi con molta probabilità l'obiettivo di valorizzare il carattere di "complementarità e sostegno" della relativa azione europea¹⁷, con una particolare attenzione a taluni set-

specifiche pubblicazioni curate dall'organizzazione nelle seguenti aree: *Biodiversity And Ecosystem Services in Impact Assessment; Climate Change International Best Practice Principles; Health International Best Practice Principles; International Principles for Social Impact Assessment; Respecting Indigenous Peoples and Traditional Knowledge; Resilience Assessment International Best Practice Principles; Principles of Environmental Assessment Best Practice; Public Participation International Best Practice Principles; Sea Performance Criteria; Teaching Impact Assessment.*

16 Cfr. F. IURLARO, *RSA. Metodi e buone prassi per raggiungere l'eccellenza*, Maggiori ed., Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2015, pp. 205-206.

17 Per una valutazione generale delle differenti tipologie di competenza della Ue si v., *ex multis*, G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea – Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 72 ss.

tori chiave per l'implementazione dell'attuale Strategia di crescita dell'Unione, anche in ottica *green*¹⁸.

Solo per citare qualche esempio tra i più significativi, si ricorda, in tema di “appalti verdi”, la creazione dell'apposita *Good practice library*¹⁹, una piattaforma dove possono essere consultati i *case studies* ritenuti più interessanti dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione Ue, soprattutto in termini di procedure pubbliche che hanno consentito la valorizzazione di “obiettivi trasversali”, quali l'economia circolare, l'innovazione sostenibile e il “costo del ciclo di vita”²⁰. Consultando tuttavia il portale, non vengono chiaramente esplicitati né i criteri generali per la certificazione buone pratiche, né la procedura da seguire per eventuali candidature.

In tema di buone prassi nell'economia circolare, per iniziativa congiunta della Commissione e del Comitato delle Regioni, è stato invece istituito il portale *European Circular Economy Stakeholder Platform*²¹. Ogni interessato, attraverso una specifica *application form*, può sottoporre allo scrutinio dell'apposito Segretariato la propria esperienza, con l'obiettivo di darle risonanza attraverso il sito. La valutazione del Segretariato, in caso di esito positivo, potrà includere l'azione proposta tra le “*relevant practices, innovative processes*”, oppure tra i “*learning from experience examples*”, in ragione di specifici criteri di conformità debitamente illustrati nelle linee guida²².

18 Su tale aspetto si rimanda al link Web https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/industry-and-green-deal_it.

19 Consultabile alla pag. Web https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library_en?page=2.

20 Il c.d. *Life Cycling Costing* va inteso come il “costo di un bene o di parti di esso durante tutto il suo ciclo di vita, soddisfacendo nel contempo i suoi requisiti in materia di prestazioni”. Definizione mutuata da N. DODD, S. DONATELLO, M. CORDELLA, *Indicatore Level(s) 6.1 – Manuale utente per i costi del ciclo di vita: nota introduttiva, istruzioni e orientamenti (versione 1.1)*, Commissione europea, Centro comune di ricerca, 2021, p. 5, consultabile al link <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2023-02/6.1.ENV-2020-00031-01-03-IT-TRA-00.pdf>.

21 V. link Web <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/good-practices>.

22 Tali criteri sono, nell'ordine prospettato dalle *guidelines*, “1. *relevance to the circular economy*; 2. *completeness and clarity of information*; 3. *practical nature of expected*

Procedure altrettanto chiare e lineari sono rinvenibili nel *Best Practices Portal*²³ curato dalla DG SANTE relativamente al settore *public health*. Tramite la compilazione di un questionario online, chi pensa di aver sviluppato una buona pratica può sottoporre la propria esperienza al giudizio dello *Steering Group on Health Promotion, Disease Prevention and Management of Non-Communicable Diseases* (SGPP), la cui valutazione discrezionale ne certificherà la sussistenza o meno. L'azione scrutinata potrà anche figurare nella categoria ulteriore delle *promising*, anziché *best, practices*. Ovviamente il portale, attraverso un database aggiornato, si prefigge di divulgare, quanto più possibile, tali pratiche con l'obiettivo di favorire una generale condivisione di esternalità positive.

In tema di politiche sociali legate all'integrazione, la Commissione europea ha invece, come può leggersi in un'apposita sezione dello *European Website on Integration*²⁴, provveduto sia a fornire una definizione generale di *good practice*²⁵, invero non lontana da quella formulata da Taylor nel 1911 (*supra*, nota 2), sia degli specifici "*eligibility and selection criteria*" per le azioni che intendano fregiarsi di tale titolo.

Proprio tali criteri di eleggibilità, seppur calibrati per questo specifico ambito, rappresentano un apprezzabile tentativo di standardizzazione valutativa ben esplicitato, basato su parametri oggettivi potenzialmente esportabili anche in contesti differenti. Essi, infatti, si articolano su caratteristiche progettuali standard (ad es. *a clear context description, a clear description of the objectives and purposes, a clear description of the actions/activities involved*), ivi compresa una

results; 4. behavioural and educational contribution/added value; 5. compliance with Euro-site publishing rules".

23 Consultabile al link <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/bp-portal/>.

24 Si v. alla pag. https://migrant-integration.ec.europa.eu/page/what-are-good-practices_en.

25 "Good practices can be defined in multiple ways. However, a thread common to most definitions implies strategies, approaches and/or activities that have been shown through research and evaluation to be effective, efficient, sustainable and/or transferable, and to reliably lead to a desired result", *idem*.

durata minima (almeno un anno) richiedendo poi, in ambito settoriale, un appropriato grado di *compliance* con la politica editoriale del Sito, nonché il possesso di una certa rilevanza narrativa. In ogni caso, vengono elencati alcuni elementi tipici della valutazione *ex post* dei risultati progettuali, come la loro effettiva capacità ad aver saputo rispondere a “*clearly identified needs*”, ad aver saputo coinvolgere vari *stakeholder* e *target groups* e, in ultimo, a poter fornire indicazioni sufficienti in tema di “trasferibilità”.

La consistenza di quest’ultimo fattore, nell’opinione di chi scrive, appare fondamentale per ogni pratica che miri davvero a definirsi come “buona”. La trasferibilità di un’azione finanziata con risorse Ue si sostanzia, secondo la Commissione, in almeno tre elementi essenziali:

1. continuare a produrre effetti anche dopo il termine previsto dal progetto;
2. essere in grado di attrarre ulteriori risorse, sia da Fondi strutturali che da altri sponsor, per finanziare specifiche ed ulteriori iniziative, così come riuscire a generare eventuali risorse proprie;
3. mostrare un grado potenziale di replicabilità in differenti contesti e *target groups*.

Resta da segnalare, infine, come in alcuni specifici comparti la necessità di diffusione e di condivisione di buone pratiche a livello transnazionale possa essere considerata come “parte integrante” di una determinata politica dell’Unione.

È questo il caso dell’*Handbook of good practices in the fight against corruption*²⁶, un vero e proprio strumento operativo della politica europea dell’anti – corruzione, commissionato dalla DG Migrazione e Affari interni e redatto in forma collaborativa dalla Società di ricerca e consulenza globale Ecorys²⁷ e dal *Local Research Correspondents on Corruption* (LRCC), un network di rappresen-

26 Il volume è scaricabile al link Web https://home-affairs.ec.europa.eu/news/handbook-good-practices-fight-against-corruption-2023-02-15_en.

27 <https://www.ecorys.com/>.

tanti accademici e della società civile, fondato dalla stessa Commissione europea, incentrato sulla lotta alla corruzione e presente in ogni Stato membro della Ue. L'*Hanbook* si configura quale strumento ancillare alla predisposizione dell'agenda dei lavori nell'ambito dei numerosi workshop di confronto e condivisione di pratiche, programmati regolarmente tra i funzionari della DG e i vari esperti nazionali coinvolti.

4. La comunicazione sui fondi europei nei siti web delle Autorità di gestione

Ogni tentativo di valutazione circa l'esistenza, o meno, di buone pratiche rapportabili alla comunicazione delle opportunità europee in determinato un territorio da parte delle corrispondenti Autorità di gestione (AG)²⁸ non potrebbe prescindere, di per sé, da specifiche considerazioni sul tema, più vasto e complesso, della "comunicazione pubblica". Tale nozione, come da tempo evidenziato dalla dottrina prevalente, è difficilmente inquadrabile in schemi prefissati, declinandosi sovente in "comunicazione di interesse generale". La sua complessità dipende da molteplici fattori come, tanto per citarne due, la vastità del relativo campo di indagine o l'inevitabile carattere interdisciplinare, connaturato ad ogni eventuale ed ulteriore approfondimento tematico²⁹.

28 "Le Autorità di Gestione sono organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un programma operativo. Lo Stato può esercitare tale funzione. L'Autorità di Gestione è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria". Definizione mutuata dalla pag. Web dell'Agenzia italiana per la Coesione territoriale al link <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/gli-attori/autorita-di-gestione/>.

29 Sul tema si veda, *ex multis*, M. CALIGIURI, *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia. Percorsi per l'educazione del cittadino nella società dell'informazione*, Rubbettino Editore, Catanzaro 2005, p. 41 ss.; M. LUZI, *Aspetti e problemi dei processi comunicativi*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2013, p. 105 ss.; P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Editori Laterza, Bari 2015, Cap. IV; *amplius* v. E. CRESPO – FER-

Nell'ambito della presente indagine, incentrata sugli aspetti quantitativi e qualitativi delle informazioni che le AG sono in grado di fornire ai vari *stakeholder* sui c.d. "Fondi strutturali" europei³⁰, ogni ulteriore considerazione sull'attività comunicativa in capo alle PA non può prescindere da un doppio approccio analitico.

Da un lato, occorre focalizzarsi sui soggetti che attuano tale comunicazione, enti pubblici definiti *ex lege*, rispetto ai quali sia la normativa europea che quella interna pongono specifici vincoli operativi. *In secundis*, l'analisi deve riguardare l'oggetto stesso della comunicazione³¹, traducibile proprio nell'"interesse generale" insito nella materia dei fondi europei, la cui rilevanza risulta altresì amplificata da questioni congiunturali, dato il carattere strategico, in termini di impulso allo sviluppo locale, assunto dalla nuova programmazione europea 2021-2027. Difatti, anche questa nuova fase della PC, al pari delle altre principali politiche dell'Ue, sarà improntata tanto sulla ripresa dallo shock economico-sociale generato dall'epidemia di Covid 19, articolandosi con *Next Generation EU*³², quanto sull'ambizioso piano di sostenibilità tracciato dal *Green Deal*.

NANDEZ, *Discourse Studies in Public Communication*, John Benjamins Publishing Company, Amsterdam 2021, pp. 2-12.

30 Per una valutazione delle tipologie dei cinque Fondi strutturali e d'investimenti europei (Fondi SIE) si v. al link https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it.

31 L'analisi della comunicazione pubblica incentrata sull'interesse generale può essere scomposta in più momenti. In particolare, rientrano in tale ambito sia la comunicazione interna all'Ente, sia quella esterna, desinata all'intera società. La prima è volta a rafforzare la struttura organizzativa in termini di qualità del lavoro, di apertura al cambiamento e, in linea generale, di miglioramento delle prestazioni e della visibilità. La seconda, tenuto conto della molteplicità dei potenziali destinatari, deve garantire la fornitura di un vero e proprio servizio pubblico, dalle caratteristiche variabili in ragione degli effettivi canali di comunicazione utilizzati, oppure dai materiali in uso per la raccolta dei contenuti o dalle stesse finalità comunicative. Per approfondimenti tematici v. MINISTERO DELL'INTERNO, *La comunicazione digitale*, I quaderni del Viminale, Roma giugno 2016, disponibile al link https://www.interno.gov.it/sites/default/files/comunicazione_digitale_giugno_2016.pdf.

32 Riguardo al Piano per la Ripresa anti-Covid 19, ed in particolare per la valutazione dello strumento *Next Generation EU* (NGEU) si rimanda alla consultazione della

Circoscrivendo l'ambito materiale di analisi, in questa sede ci si sofferma su alcune valutazioni di sintesi riguardanti la comunicazione veicolata attraverso i siti Internet degli Enti regionali, una scelta metodologica fortemente dipesa dall'obbligo, previsto nell'articolo 49 del Regolamento quadro sui fondi europei 1060/2021³³, in base al quale ogni AG è tenuta ad attivare, entro sei mesi dall'approvazione di un programma, un «sito web sul quale siano disponibili informazioni sui programmi sotto la sua responsabilità».

Nell'indagine, la copertura dei siti dei POR FESR e POR FSE delle Regioni italiane è stata del 100% del campione, mentre la scelta di alcuni portali di AG europee si è basata su specifiche segnalazioni provenute da funzionari della Commissione Ue. L'individuazione dei parametri di comparazione utilizzati (v. Tab. 1) deriva invece dal temperamento delle priorità comunicative, poste in ambito europeo, con gli elementi di analisi pre-definiti dal gruppo di ricerca ESFU. In particolare, si è tenuto conto delle indicazioni fornite nel documento della Commissione *“Comunicare la Politica di coesione nel periodo 2021-2027”*³⁴, dal quale emerge anzitutto l'alto valore strategico attribuito al sito Web dell'AG, qui definito come *«the main source of information for potential beneficiaries and citizens»*.

Per tale ragione, secondo l'esecutivo europeo, ogni portale deve assicurare, oltre ad un *design* accurato, la coesistenza di contenuti tecnici e divulgativi e, rispetto alle *coming funding calls*, predisporre un apposito *short summary* almeno un mese prima dalla scadenza

pag. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it. Sul nuovo Green Deal europeo si v. invece la pagina https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

33 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, GUUE 231 del 30 giugno 2021.

34 Visionabile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2020/communicating-cohesion-policy-in-2021-2027.

del bando. Per ogni *call* dovrebbero poi essere facilmente accessibili alcuni contenuti minimi: a) area geografica coperta; (b) obiettivi specifici/generali; (c) tipologia degli *eligible applicants*; (d) ammontare complessivo del supporto previsto; (e) date certe (*start and end date*). Il tutto aggiornato almeno a cadenza trimestrale e fruibile in almeno in una delle lingue ufficiali dell'Ue.

<p>Design del sito</p> <p>Descrizione Programmi (compresa la possibilità di operare approfondimenti con glossari, report, dossier di facile consultazione, strumenti diversi da «Eurlex»)</p>	<p>Esistenza di un cronoprogramma facilmente accessibile e consultabile (stato dell'arte sull'attuazione del programma), accesso alle <i>call</i> imminenti e ai procedimenti di valutazione di quelle scadute</p> <p>Illustrazione risultati conseguiti (progetti attuati). Facilità di consultazione della «lista beneficiari»</p>	<p>Ulteriori iniziative di comunicazione (sinergie con media tradizionali, social media, incontri con cittadini) e varie modalità di coinvolgimento degli stakeholders (tavoli partenariali, form di interlocuzione, ecc.)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabella 1: i parametri dell'indagine del progetto ESFU

Relativamente al *design* del sito, la Commissione appare consapevole dell'impossibilità di fornire soluzioni univoche, limitandosi ad alcune raccomandazioni volte a garantire una *easy navigation*, con l'unica prescrizione del rispetto dei noti criteri *W3C* per l'accessibilità³⁵. Nel complesso, viene raccomandata la coesistenza di contenuti “snelli”, organizzati secondo una gerarchia logica ed improntati all'interattività (possibilmente anche con dispositivi mobili) con titoli ed icone precisi e facilmente riconoscibili, idonei a consentire all'internauta medio di farsi una specifica idea di quello che si potrà effettivamente trovare dopo ogni click.

Nell'espone alcuni dei risultati più significativi dell'indagine, si farà riferimento a ciascuno dei parametri precedentemente illustrati. Partendo dal *design* del sito, va certamente segnalata la Regione Calabria, meritevole di aver concepito un portale – “Calabria Europa”³⁶– frutto della strategia unitaria di programmazione e co-

35 Criteri consultabili alla pag. <http://www.w3c.it/wai/>.

36 <https://calabriaeuropa.regione.calabria.it/>.

municazione POR FESR/FSE già dal periodo 2014-2020. (modello poi seguito anche da altre Regioni) capace di fornire, sin dal primo accesso, ogni informazione sulla politica di coesione regionale.

Oltre all'accuratezza degli elementi grafici, con icone chiare ed intelleggibili, il menu principale di un portale regionale dovrebbe permettere di accedere, in modo veloce ed intuitivo, a tutte le seguenti voci, utili alle varie categorie di *stakeholder*:

- informazioni istituzionali (uffici regionali competenti e modalità di contatto, descrizione della programmazione, ivi compresa la nuova strategia di specializzazione);
- descrizione completa dei bandi, corredati anche da elementi grafici, con possibilità di utilizzo di un motore di ricerca tematico tramite l'inserimento di parole chiave;
- informazioni sui beneficiari e sui progetti presentati (integrate da indicazioni procedurali e inerenti al sistema di gestione e controllo);
- informazioni sui tavoli partenariali (composizione, metodo di lavoro, documenti ufficiali e rendiconto degli incontri, link per contattare l'ufficio per il partenariato);
- sezione specificamente dedicata alla comunicazione unitaria del POR, corredata da documenti ufficiali, resoconti delle campagne e degli eventi attuati, da pubblicazioni interne, newsletter e da un questionario, compilabile online, finalizzato a misurare il gradimento degli utenti del portale.

Una simile completezza contenutistica, e la correlata fruibilità grafica, spesso si scontrano con siti dal *design* più classico, per non dire "datato", come ad esempio quelli che utilizzano essenzialmente "menu a tendina," rei di rallentare la ricerca dell'utente costringendolo a selezionare continuamente delle sotto-categorie, privilegiando di fatto così la navigazione dei fruitori più esperti. Prevalgono, in ogni caso, soluzioni di compromesso tra un *appeal* grafico sufficientemente accurato e l'efficienza comunicativa, ossia portali concepiti in modalità

grafica più tradizionale, ma parimenti fruibili e di facile navigazione, puntando fortemente sulla semplificazione dei contenuti³⁷.

È anche emerso che alcuni portali potrebbero migliorare l'elemento della rappresentazione geografica degli interventi effettuati, come ad esempio fatto dalla Regione Veneto³⁸, oppure da quella francese della Valle della Loira³⁹, attraverso specifiche applicazioni di georeferenziazione, fornendo una "mappa grafica" di rapida ed efficace consultazione e consentendo visualizzazioni anche per via satellitare del tipo "street view".

Circa la capacità di saper descrivere i Programmi di derivazione dei fondi europei, si sono in realtà osservate varie buone pratiche, capaci di garantire una rapida presa di visione dei contenuti essenziali della programmazione, assicurando al contempo l'accesso alla documentazione ufficiale, sia di matrice regionale che nazionale ed europea. Sono, in tale contesto, apprezzabili le scelte capaci di consentire, senza ulteriori frammentazioni contenutistiche, ulteriori approfondimenti tematici, sia di tipo tecnico che maggiormente divulgativo, inserendo con appositi link sia documenti per "addetti ai lavori", sia delle sintesi facilmente consultabili anche dal cittadino medio.

Sicuramente, può essere utile mettere a disposizione anche pubblicazioni ed approfondimenti tematici elaborati in collaborazione con altri soggetti, pubblici e privati, come imprese, università o centri di ricerca. In Italia, tale strada non è stata finora molto battuta, ad eccezione di un tentativo operato dalla Toscana che, nella pagina del POR FESR 2014-2020, ha messo a disposizione dei link per visionare delle tesi di laurea tematiche discusse nell'Ateneo fiorentino. Pur tuttavia, il corrispondente dato quantitativo sembra, nel momento in cui si scrive, ancora trascurabile⁴⁰.

37 A titolo di esempio, si v. il sito del POR FESR dell'Emilia Romagna al link <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/>.

38 Link <https://www.regione.veneto.it/web/programmi-comunitari/gis>.

39 Si v. al link <https://www.europeocentre-valdeloire.eu/projecteur-le-dispositif-daccompagnement-au-montage-de-projets-europeens-2/>.

40 Si v., in tal senso, al link <https://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020/publicazioni>.

Rispetto alle modalità di partecipazione alle *call*, i siti delle AG italiane, soprattutto durante la precedente programmazione, solitamente si sono limitati a presentare i bandi correlati dalle specifiche concorsuali (tipologie di beneficiari ammissibili, area di intervento, *quantum* del finanziamento, ecc.). Nella maggior parte dei casi esaminati, non si sono quasi mai rinvenuti dei servizi online che permettessero, invece, di valutare l'eventuale partecipazione partendo da un'idea progettuale o da un'attività già in cantiere. Tale servizio, ad esempio, veniva regolarmente offerto dalla menzionata regione francese della Valle della Loira, ribaltando l'approccio classico rispetto al potenziale beneficiario, al quale non viene chiesto di modellare eventuali attività progettuali in conformità dei bandi. Il servizio permette piuttosto di scoprire, insieme al personale incaricato dell'AG, se le proprie idee in cantiere siano meritevoli di un contributo europeo, rientrando in determinate linee di finanziamento. Un simile approccio *bottom – up* consente senz'altro di ampliare il *range* dei potenziali partecipanti: dai soggetti poco avvezzi, o non sufficientemente attrezzati, a decifrare i bandi, ai settori particolarmente innovativi che hanno comunque già deciso di investire in idee progettuali, a prescindere da eventuali supporti pubblici. Appare altamente significativo come numerose AG italiane, nel corso dell'attuale programmazione, abbiano fatto proprio un simile approccio. Si segnala, in tal senso e a titolo puramente esemplificativo, una specifica pagina del portale di Regione Lombardia che, come illustrato in Fig. 1, permette di ricevere un'assistenza per fasi, partendo proprio da un'idea progettuale.



Fig 1: “Orientarsi per progettare”. servizio di regione lombardia, Fonte: <https://www.progettareue.regione.lombardia.it/>

Relativamente alla possibilità di consultare le liste dei beneficiari e dei progetti approvati, va segnalato come la maggior parte dei siti scrutinati rimandino a pesanti documenti Excel attraverso appositi link al sito di Open Coesione, specificamente alla sezione “Open Data”⁴¹. Tale pratica, seppur ormai istituzionalizzata, potrebbe tuttavia scoraggiare qualche utente, magari più propenso a consultare degli elenchi meno pesanti, senza dover essere per forza dirottato in un sito esterno. Oltre a comunicare i beneficiari ed i progetti approvati, le AG sono chiamate a dar conto dello “stato dell’arte” dell’attuazione di propri Programmi, preferibilmente fornendo i dati in tempo reale. A tal fine, la gran parte delle Regioni hanno creato direttamente un link con il sito di Open Coesione, mentre alcune, come l’Umbria, hanno creato un proprio “contatore” in grado di fornire, in riferimento allo stato di attuazione del POR FESR 2014-2020, una panoramica panoramica sulle risorse spese e sui progetti realizzati in tempo reale⁴².

Riguardo i contatti con i funzionari dell’AG, spesso i cittadini, italiani ed europei, hanno a disposizione solamente i classici link “istituzionali” (e-mail e numero telefonico dell’ufficio competente) dei nominativi indicati nel portale. Raramente è stato predisposto un call center raggiungibile con numero gratuito, come nel caso del POR FESR Toscana che, tuttavia, ha dismesso tale servizio già nel 2015. Occorrerebbe un miglioramento complessivo nella predisposizione di opzioni di contatto maggiormente semplificate ed interattive, evitando anche i riferimenti *ad personam*, predisponendo magari, come fatto dalla regione portoghese del Norte, un *banner* costantemente presente in tutte le pagine del sito che consenta, a discrezione dell’utente, di poter scegliere tra: 1) l’invio di una mail ad un unico indirizzo; 2) effettuare una telefonata ad un numero unico; 3) presentare una segnalazione, un suggerimento o una “denuncia” attraverso un semplice click; 4) iscriversi ad una newsletter (Fig. 2).

41 Si v. al link https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!progetti_section.

42 Consultabile alla pag. Web <https://www.regione.umbria.it/programmazione-fest/quanto-abbiamo-speso>.



Fig 2: le opzioni “pluri-contatto” con l’AG nella regione portoghese del Norte.

Fonte: <https://www.norte2020.pt/>.

Per ciò che concerne le ulteriori iniziative di comunicazione attuate dalle AG, nella gran parte dei casi esaminati si è riscontrato l’ampio uso dei social media, in particolare Facebook, Twitter ed Instagram; nonché la predisposizione di specifici canali YouTube attraverso i quali riprodurre anche eventi che hanno previsto incontri con la società civile. Più circostanziate invece le interazioni con i media tradizionali, comprese le TV locali.

Rispetto al coinvolgimento degli *stakeholder* nei tavoli partenariali, la quasi totalità del campione esaminato si è dimostrata in grado di fornire le informazioni essenziali sulle modalità di adesione, sui contenuti delle riunioni e sulla composizione dei tavoli. Va tuttavia segnalato come, su quest’ultimo specifico punto, i dati non siano univoci: nella maggioranza dei casi, le informazioni sui partecipanti vengono infatti rese in modalità aggregate, indicando per lo più la macro – categoria di provenienza del partecipante (imprese, enti di ricerca, società civile) ma non lo specifico ente di appartenenza. Inoltre, al fruitore del sito dovrebbe essere consentito di rinvenire la voce “partenariato” già nella *home page*, per poi agevolmente scegliere tutte le altre sotto – voci di interesse in modo rapido ed intellegibile, simultaneamente alla possibilità di poter contattare l’ufficio competente per gli ulteriori approfondimenti del caso.

5. *La problematica individuazione di buone pratiche nella valutazione dei progetti europei*

Non esiste, allo stato dell'arte attuale, una definizione chiara e condivisa di “buona pratica” applicabile, secondo parametri oggettivi, alla fase di valutazione (chiaramente *ex post*) dei risultati conseguiti da un progetto europeo attuato con i Fondi strutturali. Parimenti, non sembra nemmeno esistere alcuna metodologia formalizzata che permetta, anche schematicamente, una chiara rappresentazione e misurazione dei relativi impatti, al di là di quanto, a livello per lo più settoriale, già illustrato nel par. 3 del presente contributo.

Lo stesso Regolamento quadro sui fondi, precedentemente citato, si limita ad un generico richiamo alle necessità di «condivisione di buone pratiche» (considerando 66) e di divulgazione delle stesse (art. 35.2, lett. k). Nella Guida predisposta dalla Commissione europea per i beneficiari della programmazione 2014 -2020⁴³, si era invece inteso fornire (p. 4) «(...) per ciascun Obiettivo tematico – OT – identificato dal regolamento sui Fondi SIE, una panoramica degli strumenti complementari disponibili a livello UE, comprensiva di dettagli sulle fonti di informazione, esempi di buone pratiche inerenti alla combinazione di diversi canali di finanziamento, oltre a illustrare le autorità competenti e gli enti coinvolti nella gestione di ciascuno strumento (...)» e, proprio in tema di buone pratiche, un link (peraltro non più attivo a pochi anni di distanza) per visionarne qualche esempio, ma essenzialmente in relazione all'implementazione dei punti dello *Small Business Act* (p. 16) e, infine, un generale auspicio per il loro interscambio (pp. 22 e 52).

Anche la letteratura tematica prevalente, laddove chiamata ad illustrare casi di “buone pratiche”, si è finora limitata a meri commenti sui risultati progettuali conseguiti, non rimandando a specifici

43 “Guida per i beneficiari dei Fondi strutturali e di investimento europei e relativi strumenti UE”, consultabile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_beneficiaries_it.pdf.

parametri di valutazione, oggettivamente quantificabili ed inseribili in un qualche algoritmo di elaborazione dei valori di riferimento, non indicando, inoltre, nessuna fonte regolativa, internazionale, europea o nazionali, idonea a tracciarne delle linee applicative, a differenza di quanto ormai consolidatesi, ad esempio, in tema di *project management*⁴⁴.

Va detto che, a differenza di altri ambiti operativi dove una prassi vincente può emergere anche da una mera sperimentazione, una delle peculiarità del complesso mondo dei progetti europei è l'esistenza di un duplice, se non triplice, momento di valutazione. Mentre quella *ex ante* del progetto presentato in risposta al bando, così come quella *in itinere*, possono tranquillamente riferirsi a parametri oggettivi ben individuabili (in parte prestabiliti dal soggetto concedente, in parte dichiarati dal soggetto proponente nell'*application form*), ogni valutazione *ex post* sfugge, allo stato dell'arte, ad ogni meccanismo formalizzato di stima ed apprezzamento. La stessa attenzione del concedente, nei termini di verifica generale e di *audit*, spesso si esaurisce naturalmente con il completamento delle fasi progettuali, nei tempi e nelle modalità convenute. Ad aumentare la complessità della questione contribuisce anche il fatto che, solitamente, il c.d. "scambio di buone pratiche" viene generalmente considerato una buona pratica di per sé⁴⁵.

Sono queste le principali problematiche riscontrate in una delle fasi topiche del Progetto "Sardegna Coesa", nella quale il gruppo di ricerca è stato chiamato all'individuazione di 30 buone pratiche territoriali avendo unicamente a disposizione i macro – dati dei fogli Excel, rinvenibili nel sito di Open Coesione, riportanti gli elementi quantitativi dei progetti locali finanziati nelle ultime due programmazioni.

44 Si v. a titolo di esempio, il riferimento al *PMBOK Guide* circa le buone pratiche sul *project management* fornito da A. INNOCENTI, M. TRAVERSI, (a cura di), *Project Management e progetti europei: Sinergie, buone pratiche, esperienze*, Franco Angeli, Milano 2021, in particolare cap. 1; similmente v. F. PORCEDDA, M. AMICI (a cura di), *Guida alla formulazione e gestione dei progetti europei: Il modello eU-maps**, Franco Angeli, Milano 2020, cap. 4.

45 Sul tema v. E. CARINA, H. KESKITALO, *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change*, Springer Netherlands, 2010, pp. 362 ss.

In tale contesto, ci si è chiesti se, nel tentativo di concepire e configurare un sistema valutativo dei risultati effettivamente raggiunti in termini di impatto sul territorio, questo possa, o debba, necessariamente includere alcuni parametri solitamente riferibili alla valutazione *ex ante*, dato che ogni progetto finanziato possiede, almeno in potenza, tutti gli elementi utili al consolidamento di una eventuale buona pratica. Ciò perché, dal momento in cui un disegno progettuale viene approvato e reputato meritevole di finanziamento, prevalendo su altri in ragione del soddisfacimento di particolari criteri formali e sostanziali, siamo già di fronte alla concretizzazione di un'idea vincente.

Un progetto finanziato ha già soddisfatto taluni parametri essenziali, certificati dalla procedura di selezione, dimostrando innanzitutto di voler, e poter, perseguire non solo degli obiettivi specifici, in maniera chiara, quantificabile e misurabile, ma magari anche obiettivi europei, grazie alla sua rispondenza con le priorità unionali, declinate sulla strategia di crescita del momento, perfettamente in linea con quanto richiedeva, specificandolo, il bando per cui si è concorso. Tale progetto ha anche saputo distinguersi per un alto grado di innovatività relativa al prodotto, al processo o al servizio offerto, dimostrando, relativamente al proprio settore di riferimento, di saper rispondere ad un particolare bisogno, o di riuscire a risolvere un problema specifico, in modalità assolutamente innovative. Ma ha anche dimostrato di poter garantire modalità efficienti di disseminazione dei risultati ottenuti, nonché di aver saputo creare delle *partnership*, sia locali che con chiaro valore europeo (magari rappresentando anche diverse aree geografiche dell'Unione), oppure di aver creato una rete di attori eterogenei (PMI, centri di ricerca, associazioni di categoria e di rappresentanza della società civile, ecc.), chiamati a dare il proprio contributo sulla base dei rispettivi ruoli.

Alcuni dei parametri già presenti nelle stime *ex ante* potrebbero quindi sicuramente tornare utili anche nella valutazione *ex post*, quanto meno come punto di partenza per la selezione di buone

prassi. Ciò non per replicare i percorsi valutativi già esperiti dal concedente, ma piuttosto per avvalorarne le scelte, alla luce di un riscontro pratico di più ampio respiro temporale. Tra tali parametri, riprendendo in alcuni punti lo schema seguito dalla Commissione Ue in ambito di politiche sociali sull'immigrazione (*supra*, par. 3), possono menzionarsi:

- il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- l'adeguatezza del *project design*;
- il rispetto dei tempi di realizzazione del progetto (non tenendo conto dei casi in cui il mancato rispetto delle tempistiche è imputabile a fattori esterni al beneficiario);
- l'appropriatezza del management finanziario (elemento che può essere valutato essenzialmente attraverso meccanismi di interlocuzione e confronto sia con l'autorità concedente sia, se del caso, con i beneficiari).

Pur tuttavia, l'impostazione seguita ha individuato, quale punto focale di ogni stima relativa ad una buona pratica, una griglia di valutazione volta ad appurare gli eventuali sviluppi futuri del progetto, il suo grado di consolidamento nel sistema socio-economico locale e il coinvolgimento dei beneficiari e degli stakeholder, soprattutto nella comunicazione e nella disseminazione dei risultati ottenuti. Schematizzando di seguito alcuni dei parametri seguiti, lo schema di valutazione ha quindi compreso:

- la “trasferibilità”, intesa come un'analisi delle condizioni per le quali un programma progettuale può essere anche utilizzato in contesti diversi da quello nel quale è stata testata la sua efficacia, massimizzandone i potenziali risultati a livello europeo. Ovviamente, una simile valutazione mal si coniuga con analisi di breve o brevissimo periodo, necessitando di un tempo congruo per una stima complessiva;
- la “sostenibilità”, ossia la capacità di mantenere i vantaggi prodotti oltre alla fase iniziale di implementazione del progetto.

Per la realizzazione di azioni “sostenibili” risulta senz’altro determinante una qualche prova circa l’accoglimento del programma nel sistema di *governance* locale, vale a dire la possibilità che le azioni previste possano continuare ad essere realizzate, se non addirittura potenziate, tenuto conto dei limiti dati dai finanziamenti, dalle competenze, dalle infrastrutture, dalle risorse naturali e dalla partecipazione da parte degli *stakeholder* interessati;

- la “*dissemination*” dei risultati progettuali, ossia la quantità e la qualità delle azioni di comunicazione intraprese, auspicabilmente con un ampio coinvolgimento degli *stakeholders* e dei *target groups* interessati.

6. *Considerazioni di sintesi*

Riguardo l’individuazione di buone pratiche nella comunicazione online delle AG, si possono proporre almeno tre considerazioni sintetiche. La prima, di carattere “strutturale”, attiene all’organizzazione stessa degli uffici addetti alla comunicazione sui fondi europei. Non sarà un caso che la maggior parte delle buone pratiche rinvenute nell’ambito dell’indagine faccia capo a “programmazioni unitarie”. Una singola cabina di regia nella comunicazione ha il pregio, oltre che concentrare le risorse e razionalizzare gli standard comunicativi, di non moltiplicare le pagine di consultazione, e quindi l’attenzione del fruitore, garantendo un elevato livello di accessibilità alle informazioni essenziali in un limitato lasso temporale. Se a ciò si unisce l’accuratezza dei contenuti proposti, la strada intrapresa va senz’altro nella direzione caldeggiata dalla Commissione europea.

La seconda considerazione riguarda, da un lato, i contenuti dei bandi e, dall’altro, le modalità di partecipazione e/o coinvolgimento dei potenziali concorrenti. Sotto il primo aspetto, spesso vengono omesse, gioco – forza, alcune informazioni utili ad illustrare le finalità del bando e del programma di derivazione, risultando anco-

ra carente la creazione di schede atte a descrivere, in modo rapido ed efficace, gli elementi sostanziali della procedura concorsuale. Ciò avviene perché, nella maggior parte dei casi, il bando viene pubblicato meramente nella sua versione originale, in “burocratese”, privo quindi di strumenti interpretativi, a nostro avviso affatto accessori, volti a garantirne una sua migliore comprensione.

Relativamente al secondo aspetto, ci è sembrata convincente la scelta, sempre più diffusa, di affiancare al classico schema della partecipazione ad una *call* la possibilità di una valutazione *ex ante* di idee progettuali potenzialmente rispondenti alle finalità dei bandi, attivi o in corso di programmazione, fornendo una sorta di consulenza *ad hoc* in grado di allargare la platea dei potenziali beneficiari, investendo parte del tempo del personale addetto dell'AG nel rinvenimento di percorsi generativi di esternalità positive per il territorio.

L'ultima considerazione riguarda i contatti tra cittadinanza e AG. Spesso trattasi di contatti difficilmente attuabili nel breve periodo: fornire solamente la mail istituzionale di un funzionario pubblico o il telefono fisso dell'ufficio di appartenenza non è certamente garanzia di rapida risposta, e non certo per motivi addebitabili al singolo addetto. Occorre perciò investire maggiormente nelle modalità interattive online, *in primis* accelerando sull'abbinamento di un tale servizio con i dispositivi mobili, o comunque sfruttando a pieno tutte le possibilità di semplificazione offerte dal sito : domande online, e-mail unica, numero unico, form di interlocuzione diretta con gli addetti in giorni e orari prestabiliti.

Rispetto, invece, alla mancanza di standard comuni, elaborati a livello europeo, relativi ai parametri costituenti di una buona pratica ed applicabili a tutte le varie azioni finanziabili dalla PC dell'Ue, le strade percorribili per individuare le migliori prassi attraverso la valutazione *ex post* delle misure attuate sembrano al momento due. La prima consentirebbe di usufruire dei parametri già delineati per politiche settoriali dalla stessa Unione (*supra*, par. 3), sempreché queste ultime possano essere ricomprese, direttamente o indirettamente, nell'alveo degli obiettivi perseguiti dalle singole azioni supportate

dai Fondi strutturali. Va da sé, per quanto già evidenziato nel par. 3 del presente contributo, come tale possibilità consenta, al momento, un limitato numero di abbinamenti tra parametri elaborati in sede europea e parametri applicabili al caso concreto, essenzialmente nel solo campo delle politiche sociali legate all'integrazione.

La seconda strada presupporrebbe invece l'elaborazione di nuovi macro-parametri, da aggiungere a quelli più "strutturali" elencati nel par. 5 di questo contributo, adattabili ad ogni contesto della PC, a prescindere dall'effettivo settore materiale di intervento, oppure declinati sulle base degli obiettivi specifici perseguiti da ogni singolo fondo. Nel primo caso, i nuovi parametri potrebbero articolarsi sia con gli obiettivi generali, definiti a livello di diritto primario dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Ue (TFUE), sia con gli obiettivi definiti, programmazione per programmazione, in sinergia con la strategia generale di crescita dell'Unione. Anche nel secondo caso, qualora si volessero individuare degli specifici parametri di "buona pratica" per ogni fondo, occorrerebbe, ad ogni cambio di programmazione, adattare gli eventuali indicatori di *performance* al raggiungimento degli obiettivi specifici posti per ciascuno strumento.

La strada, qualunque essa sia, è ancora lunga e tutta da percorrere, ma meritevole di una certa attenzione. Una maggiore chiarezza e trasparenza sulla nozione di buona pratica in tema di politiche di coesione, oltre a perfezionare i percorsi valutativi, consentirebbero certamente di migliorare, anche dal lato qualitativo, tutti i processi comunicativi legati al ruolo cruciale rivestito dall'Europa nel sostegno allo sviluppo locale.

Bibliografia

CALIGIURI M., *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia. Percorsi per l'educazione del cittadino nella società dell'informazione*, Rubettino Editore, Catanzaro 2005.

- CARINA E., KESKITALO H., *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change*, Springer Netherlands, 2010.
- DODD N., DONATELLO S., CORDELLA M., *Indicatore Level(s) 6.1 – Manuale utente per i costi del ciclo di vita: nota introduttiva, istruzioni e orientamenti (versione 1.1)*, Commissione europea, Centro comune di ricerca, 2021, <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2023-02/6.1.ENV-2020-00031-01-03-IT-TRA-00.pdf>.
- INNOCENTI A., TRAVERSI M., (a cura di), *Project Management e progetti europei: Sinergie, buone pratiche, esperienze*, Franco Angeli, Milano 2021.
- IURLARO F., *RSA. Metodi e buone prassi per raggiungere l'eccellenza*, Maggioli ed., Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2015.
- KAHAN B., GUNDSTADT M., *The Interactive Domain Model of Best Practices in Health Promotion: Developing and Implementing a Best Practices Approach to Health Promotion*, in «Health Promotion Practice», 2001, 2, pp. 43-67, <https://doi.org/10.1177/152483990100200110>.
- MANCINI P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Editori Laterza, Bari 2015.
- MINISTERO DELL'INTERNO, *La comunicazione digitale*, I quaderni del Viminale, Roma giugno 2016, disponibile al link https://www.interno.gov.it/sites/default/files/comunicazione_digitale_giugno_2016.pdf.
- PORCEDDA F., AMICI M. (a cura di), *Guida alla formulazione e gestione dei progetti europei: Il modello eU-maps[®]*, Franco Angeli, Milano 2020.
- RASPADORI F.(a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio – una proposta operativa*, Franco Angeli, Milano 2021
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea – Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino 2016.
- TAYLOR F., *The principles of Scientific Management*, Harper & Brothers Pubs, New York 1911.

Gli Autori

MASSIMO BARTOLI è docente a contratto di Diritto internazionale progreredito (commercio internazionale; sicurezza collettiva) ed è responsabile del modulo “Gli aiuti di Stato alla cultura nel Diritto UE” nel Master in Progettazione e accesso ai fondi europei per la cultura presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Studi di Perugia, dove è stato coordinatore scientifico del progetto di comunicazione europea “FISE” e titolare del modulo didattico “Diritto e politiche dell’UE per l’occupazione e lo sviluppo” (Cattedra Jean Monnet). Dopo il Dottorato di ricerca in Diritto internazionale e Diritto dell’UE presso l’Università di Firenze, ha svolto un’attività pluriennale di ricerca in progetti nazionali ed europei inerenti alle politiche di concorrenza e di coesione.

CLAUDIO DI MAIO è docente a contratto di Diritto dell’Unione europea e Protezione internazionale e accoglienza dei migranti presso l’Università della Calabria. Dottore di ricerca in “Impresa, Stato e mercato” (Unical, Italia) e Diritti fondamentali e libertà civili (UCLM, Spagna). È membro del Centro Europe Direct Roma Tre e direttore del Seminario Permanente di Studi internazionali (SSIP).

DOMENICA FARINELLA è professoressa associata di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l’Università di Messina. Si è occupata di diversi temi di ricerca, tra cui i processi di sviluppo locale e rurale nel Mezzogiorno. Su questo argomento si ricordano (con P. Saitta), *The Endless Reconstruction and Modern Disasters: The Management of Urban Space through an Earthquake – Messina, 1908-2018*, Palgrave MacMillan, 2019, (con Meloni B., eds), *Svi-*

luppo rurale alla prova, Rosenberg & Sellier, 2013, *Mezzogiorno alla finestra*, Aracne, 2010.

FABIO RASPADORI è professore abilitato ordinario in Diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, titolare della Cattedra Jean Monnet «L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale» (2017-2020). I suoi interessi accademici e di ricerca riguardano, tra altri aspetti, i diritti umani internazionali e la loro applicazione negli ordinamenti nazionali; la cornice istituzionale europea ed il suo funzionamento; la Multilevel Governance nell'ordinamento giuridico europeo, la partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea. È responsabile scientifico del Centro di documentazione europea dell'Ateneo perugino e, dal 2008 al 2021 è stato responsabile del Progetto interuniversitario di comunicazione europea Finestra sull'Europa (FISE).

RAFFAELLA RIZZO è giornalista, vicepresidente dell'associazione La Nuova Europa APS, direttrice responsabile della testata web omonima www.lanuovaeuropa.it e dell'omonima edizione cartacea. Dirige e coordina i progetti di educazione alla cittadinanza europea con la Scuola d'Europa e il Ventotene Europa Festival. Ha collaborato alla formazione del partenariato e alla stesura del progetto TRUE-Trusting Europe, per il quale ha svolto il ruolo di project manager per il partner La Nuova Europa APS. È dottoressa di ricerca in Geografia storica per la valorizzazione del patrimonio storico-ambientale. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Cittadini. Perché anche all'Europa serve una Costituzione* (a cura di) edizioni La Nuova Europa, Roma, 2019; *La Dichiarazione di Ventotene. Dagli studenti europei una case-history di successo*, in *Diventare cittadini europei. Idee, strumenti, risorse per un'educazione consapevole all'Europa*, con R. Sommella, Loescher, Torino, 2018, pp. 389-399.

CHRISTIAN ROSSI è professore associato di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università degli studi di Cagliari. I suoi interessi di ricerca spaziano dalla politica estera del Regno Unito nel Mediterraneo alla storia dell'Unione europea. Tra le sue pubblicazioni: *Partition of Palestine and Political Stability: Ottoman Legacy and International Influences* (1922-1948), EUI Working Papers, 2010; *The United Kingdom and the proposals of Nuclear Free Zones in the Mediterranean between the 1960s and 1970s*, in G. Borzoni, C. Rossi, *Il Mediterraneo e la sfida che arriva da Est*, FrancoAngeli, Milano, 2017; *The Syrian crisis: countering extremism through systemic, regional and local initiatives in Camp Rukban* (with Colette Mazzucelli, Barbara Balaj and Anna Grichting), in Les A. Pal (Edited by), *Informing action. Higher education institutions countering violent extremism*, Hamad Bin Khalifa University Press, 2021; *Should I Stay or Should I go. Il Referendum del 1975 nel Regno Unito. Londra e Bruxelles tra diplomazia e propaganda*, Franco Angeli, Milano 2021.

RAFFAELE TORINO è professore ordinario di Diritto privato comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna 'Sistemi giuridici comparati' e 'Diritto e Politiche dell'Unione europea'. È coordinatore del Centro Europe Direct Roma Tre e responsabile scientifico del CDE Discipol nello stesso Ateneo. Esercita la professione forense in Roma, occupandosi prevalentemente di diritto commerciale e d'impresa, in ambito nazionale e transnazionale.

Bibliografia generale

- AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*. Donzelli, Roma 1998.
- AMIN A., *Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale*, in «Sviluppo locale», 1998(V, 8), pp. 75-94.
- AMMANN O., BOUSSAT A., *The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-Making Processes: A Critical Assessment of the European Commission's Consultations in Connection with the European Climate Law.*, in «European Journal of Risk Regulation», 2023, 2.
- BABARINDE O., FABER G. (a cura di), *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Martinus Nijhoff, Leiden 2005.
- BACULO L., *Impresa forte, politica debole*, ESI, Napoli 1994.
- BARDAZZI R., PAZIENZA M. G., TONINI A. (a cura di), *European Energy and Climate Security. Public Policies, Energy Sources, and Eastern Partners*, Springer, New York 2016.
- BARTOLI M., *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea*, in RASPADORI F., BARTOLI M. (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017, pp. 21-48.
- BARTOLOMEI G., MARCOZZI A., *Fondi europei 2021-2027 e Next generation EU*, EPC, Roma 2022.
- BATTAGLINI E., *Sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano 2014.
- BECATTINI G., *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, il Mulino, Bologna 1987.

- BOBBIO L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», 2000(58, 1), pp. 111-141.
- BODO G., VIESTI G., *La grande svolta*, Donzelli, Roma 1987.
- BRUSCO S., *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg&Sellier, Torino 1989.
- CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2006.
- CAFIERO S., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaixa Editore, Manduria-Bari-Roma 2000.
- CALANDRI E., LASCHI G., PAOLI S. (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 159 ss.
- CALIGIURI M., *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia. Percorsi per l'educazione del cittadino nella società dell'informazione*, Rubbettino Editore, Catanzaro 2005.
- CAPELLO R., *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, il Mulino, Bologna 2015.
- CARINA E., KESKITALO H., *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change*, Springer, Netherlands 2010.
- CENTURELLI G., *'Next Generation Eu' e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1/2022, pp. 27 ss.
- CERASE F. P., *Un'amministrazione bloccata*, FrancoAngeli, Milano 1992.
- COPELAND P., TEL HAAR B., *The Open Methods of Coordination as Amplifier for EU Soft Law. The case of EU Youth Policy*, in «Acta Juridica Hungarica», 1, 2015, <https://akjournals.com/view/journals/026/56/1/article-p14.xml>.
- CRESPO – FERNANDEZ E., *Discourse Studies in Public Communication*, John Benjamins Publishing Company, Amsterdam 2021.

- DASTOLI P. V., SANTANIELLO R., *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Egea, Milano 2013.
- D'ALBERGO E., *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità*, in BATTISTELLI F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli 2002, pp. 71-90.
- D'AURIA G., *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana, oggi*, in «Politica del diritto», 1998(2), pp. 201-241.
- DEL MONTE A., GIANNOLA A., *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Napoli 1997.
- DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.
- DE ROSA L., *La provincia subordinata. Saggio sulla questione meridionale*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- DE VIVO P., *Sviluppo locale e Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1997.
- DODD N., DONATELLO S., CORDELLA M., *Indicatore Level(s) 6.1 – Manuale utente per i costi del ciclo di vita: nota introduttiva, istruzioni e orientamenti (versione 1.1)*, Commissione europea, Centro comune di ricerca, 2021, <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2023-02/6.1.ENV-2020-00031-01-03-IT-TRA-00.pdf>.
- DONOLO C., *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», 2005(73), pp. 33-65.
- EMMONDS S. ET AL., *Youth Sport Participation Trends Across Europe: Implications for Policy and Practice*, in «Research Quarterly for Exercise and Sport», 2023, 10.1080/02701367.2022.2148623.
- ESCUDERO V., LOPEZ MOURELO E., *The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries*, Research Department Working Paper, n. 21, International Labour Office, 2017.
- FARINELLA D., *Mezzogiorno alla finestra*, Aracne, Roma 2010.

- FARINELLA D., SAITTA P., *The Endless Reconstruction and Modern Disasters: The Management of Urban Space through an Earthquake – Messina, 1908-2018*, Palgrave MacMillan, New York 2019.
- FINIZIO G., *Le relazioni interregionali dell'UE e la promozione della democrazia: il caso del Myanmar*, in BELLUATI M., CARAFFINI P. (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma 2015, pp. 151-152.
- FINIZIO G., MORELLI U. (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma 2015.
- GALASSO G., *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria 2005.
- GALASSO G., *Fare un po' il punto sul Mezzogiorno*, in GIAMMATTEI, E., DE VIVO, P. (a cura di), *Federalismo e Mezzogiorno*, Guida, Napoli 2009.
- GIANNOLA A. (2000), *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», n. 3, pp. 403-422.
- GIANNOLA A., *Federalismo, lucciole e lanterne*, in «Mezzogiorno Europa», 2008(3), pp. 18-21.
- GIANNOLA A., PETRAGLIA C., *Politiche dell'offerta, della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo "dimenticato"*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2007(1), pp. 1341.
- GIOVANNINI R., *139.881.500.000 Sono gli euro investiti o elargiti a fondo perduto dallo Stato in quarant'anni con la Cassa per il Mezzogiorno*, in «La Stampa», 3 agosto 2009.
- INNOCENTI A., TRAVERSI M., (a cura di), *Project Management e progetti europei: Sinergie, buone pratiche, esperienze*, Franco Angeli, Milano 2021.
- IURLARO F., *RSA. Metodi e buone prassi per raggiungere l'eccellenza*, Maggioli ed., Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2015.
- JOSSA B., *Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2001(3), pp. 399-430.

- KAHAN B., GUNDSTADT M., *The Interactive Domain Model of Best Practices in Health Promotion: Developing and Implementing a Best Practices Approach to Health Promotion*, in «Health Promotion Practice», 2001, 2, pp. 43-67, <https://doi.org/10.1177/152483990100200110>.
- KITANOVA M., *Youth political participation in the EU: evidence from a cross-national analysis*, in «Journal of Youth Studies», 2020, 7.
- LA SPINA A., *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2007(3), pp. 5-39.
- MANCINI P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Editori Laterza, Bari 2015.
- MANZELLA G. P., *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, il Mulino, Bologna, 2022.
- MAZZUCELLI C., FELTON KEITH J., HOLLIFIELD C. A., *Personal Data Collection Risks in a Post Vaccine World*, Anthem Press, New York 2023.
- MELDOLESI, L. *Dalla parte del Sud*, Laterza, Bari-Roma 1998.
- MINISTERO DELL'INTERNO, *La comunicazione digitale*, I quaderni del Viminale, Roma giugno 2016, disponibile al link https://www.interno.gov.it/sites/default/files/comunicazione_digitale_giugno_2016.pdf.
- MONTI L., *L'Europa delle regioni*, Luiss University Press, Roma 2005.
- MONTI L., *I fondi europei, Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Luiss Press, Roma 2021.
- MORGESE G., *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari 2011.
- MOUSTAKAS L., *Sport and social cohesion within European policy: a critical discourse analysis*, in «European Journal for Sport and Society», 1, 2021; ID., *Sport for Social Cohesion: Transferring from the Pitch to the Community?*, in «Social Sciences», 2022, 11.

- O'REILLY J., EICHHORST W., *Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy*, in «SAGE Open», 2015, 5, 1.
- ORIENTALE CAPUTO G., *Analisi sociale del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna 2021.
- OTTAVIANO G., *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, Bari Roma 2019.
- PARAMITHIOTTI G., ZATTI A., *Il bilancio dell'Unione europea. Origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia University Press, Pavia 2015.
- PERROUX F., *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano 1966.
- PICHIERRI A., *La regolazione dei sistemi locali*, il Mulino, Bologna 2002.
- PIORE M., SABEL C., *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York, 1984, trad. it. *Le due vie dello sviluppo*, Isedi, Torino 1987.
- PIZZORNO A., *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in ID. (a cura di), *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano 1993, pp. 204-231.
- PONTAROLLO E., *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano, 1982.
- PORCEDDA F., AMICI M. (a cura di), *Guida alla formulazione e gestione dei progetti europei: Il modello eU-maps®*, Franco Angeli, Milano 2020.
- RASPADORI F., *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 78 ss.
- RASPADORI F., *Le Regioni nel Trattato di Lisbona: premesse per una nuova governance?*, in RASPADORI F. (a cura di) *Regioni strumento di governance democratica: una sfida europea*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017.
- RASPADORI F. (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio – una proposta operativa*, Franco Angeli, Milano 2021.
- RAVENDA A.F., *Carbone. Inquinamento industriale salute e politica a Brindisi*, Meltemi Milano 2018.

- ROSSI C., ZUDDAS A., *Le politiche dell'Unione europea per una maggiore partecipazione giovanile ai processi democratici*, in BARBERIS G., CATANZARO A., FALCHI F., MORGANTI C., QUIRICO S., SERRA A. (a cura di), *Libertà, Eguaglianza, Sicurezza. Un dibattito fra storia del pensiero e teoria politica*, Ronzani Edizioni Scientifiche, Dueville 2020, pp. 243-255.
- ROSSI N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma, 2005.
- SAITTA P., *Spazi e società a rischio. Ecologia, petrolio e mutamento a Gela*, Think Thanks, Napoli 2009.
- SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *A spese dell'Europa Le mille e una frode sui fondi comunitari: come funzionano? A quanto ammontano? Chi le combatte, e con quali risultati?*, maggio 2018, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/Focus_frodi_comunitarie.pdf.
- STATERA A., *Risorge il grande elemosiniere per scongiurare il partito del Sud*, in «Repubblica», 1° agosto 2009.
- STELLA G.A., *Lo spreco*, Mondadori, Milan 2001.
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea – Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino 2016.
- TARU M., KRZAKLEWSKA E., BASARAB T., *Youth Worker education In Europe: Policies, structures, practices*, in «Youth Knowledge Series», n. 26, Strasburgo, Council of Europe Pub., 2020, p. 15 ss., https://www.caywa.global/_files/ugd/e4dad1_ebc8208650e64e65946075e2bd380121.pdf#page=17.
- TAYLOR F., *The principles of Scientific Management*, Harper & Brothers Pubs, New York 1911.
- TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche del mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1992.
- YERGIN D., *The new map. Energy, Climate, and the Clash of Nations*, Penguin Books, New York 2020.

- VIESTI G., *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma 2009.
- VIESTI G., *Abolire il Mezzogiorno*. Laterza, Bari-Roma 2003.
- VIESTI G., *Come nascono i distretti*, Laterza, Bari-Roma 2000.
- VIESTI G., PROTA F., *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 2004.
- WEXLER I., *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Greenwood Press, Londra 1983.
- ZATTERIN M., *Napoli rimborsa Elton*, in «La Stampa», 19 novembre 2010, <https://www.lastampa.it/rubriche/straneuropa/2010/11/19/news/napoli-rimborsa-elton-1.37273295/>.

Sitografia generale

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it (Dichiarazione Schuman)

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/> (Allargamento Ue)

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/communication/communicating_cohesion_policy_2127_it.pdf (Comunicare la politica di coesione 2021-27)

https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_it (Dispositivo per la ripresa e la resilienza)

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14651165221076444> (L'impatto della politica di coesione sull'identità europea)

<https://opencoesione.gov.it/it/> (Progetti italiani finanziati dai fondi coesione)

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/section/185/le-basi-storiche-dell-integrazione-europea> (Storia dell'integrazione europea)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT> (Trattato di Maastricht)

https://ec.europa.eu/regional_policy/home_it (Trattato di Roma)

https://www.cvce.eu/en/obj/address_by_george_thomson_on_the_tindemans_report_brussels_1_march_1976-en-0c8be6be-06b4-409f-bd52-11f4a09cd1eb.html (Rapporto Thomson)

<https://www.istat.it/it/archivio/284961> (Spese Regioni italiane 2021)

<https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/i-fondi-europei-per-la-politica-di-coesione-2021-2027.html> (Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027)

<https://www.regione.toscana.it/-/fondi-europei-fesr-e-fse-2021-2027-in-toscana> (FSE e FESR in Toscana)

<https://www.what-europe-does-for-me.eu/it/portal> (“Cosa fa per me l’Europa, Nella mia regione”)

https://www.ansa.it/europa/notizie/la_tua_europa/notizie/2022/10/05/agiugno-quasi-tutte-le-regioni-oltre-50-spesa-dei-fondi-europei_d58c3571-893d-46d8-a8e5-d955b889019c.html (ANSA EUROPA, *Italia resta indietro su spesa fondi regionali Ue. Solo 15 mesi per certificare 40% risorse disponibili dal 2014, 6 ottobre 2022*)

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11308-2009-INIT/it/pdf> (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell’Unione europea per la regione del Mar Baltico, 10 giugno 2009)

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> (Council of the European Union, *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, 8th December 2003)

https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform_en (*Harnessing Talent Platform*)

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/8716412/KS-07-17-123-EN-N.pdf/908e0e7f-a416-48a9-8fb7-d874f4950f57?t=1520415140000> (EUROSTAT, Sport statistic, 2018 edition)

<http://esfu.unipg.it/> (Progetto “ESFU”)

<https://www.sardegna-coesa.it/> (Progetto “Sardegna Coesa”)

Link di approfondimento per consultazione di “buone pratiche” settoriali

– <https://snlg.iss.it/?p=23>

– <http://managementbestpractices.org/>

- https://archivio.pubblica.istruzione.it/fondistrutturali/buone_pratiche/buone_pratiche.shtml
- https://www.iss.it/attivita%3%A0-ispettive/-/asset_publisher/PxTKHv0YYx0L/content/le-buone-pratiche-di-fabbricazione-good-manufacturing-practice-gmp
- https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_1307_listaFile_itemName_0_file.pdf
- https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en; <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-lamministrazione-generale-politiche-personale-dellamministrazione-civile-e-risorse-strumentali-e-finanziarie/banca-dati-buone-pratiche>
- <https://www.iaia.org/best-practice.php>

Link per approfondimento di buone pratiche nei portali Ue

- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/industry-and-green-deal_it
 - https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library_en?page=2
 - <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/good-practices>
 - <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/bp-portal/>
 - https://migrant-integration.ec.europa.eu/page/what-are-good-practices_en
 - https://home-affairs.ec.europa.eu/news/handbook-good-practices-fight-against-corruption-2023-02-15_en
- https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2020/communicating-cohesion-policy-in-2021-2027 (Commissione Ue, “Comunicare la Politica di coesione nel periodo 2021-2027”)
- <http://www.w3c.it/wai/> (Criteri di accessibilità W3C)
- <https://calabriaeuropa.regione.calabria.it/> (portale “Calabria Europa”)

link <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/> (portale FESR dell'Emilia Romagna)

<https://www.regione.veneto.it/web/programmi-comunitari/gis> (la geolocalizzazione dei progetti attuati nel Veneto)

<https://www.europeocentre-valdeloire.eu/projecteur-le-dispositif-dacompagnement-au-montage-de-projets-europeens-2/> (portale della Regione francese della Valle della Loira)

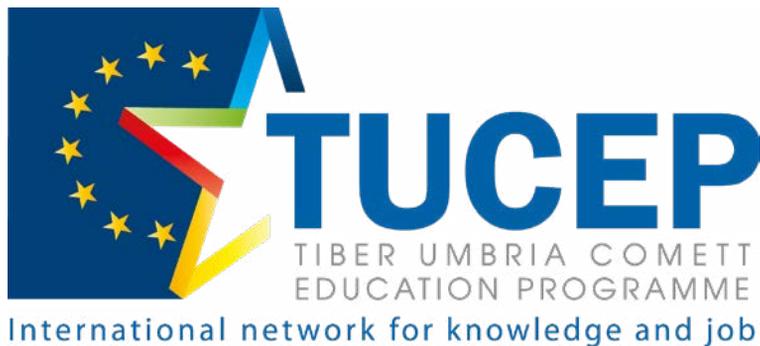
<https://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020/pubblicazioni> (Regione Toscana: le pubblicazioni in ambito FESR)

https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!progetti_section (portale di Open Coesione per la visualizzazione dei progetti territoriali realizzati)

<https://www.norte2020.pt/> (il portale della Regione portoghese del Norte)

<https://www.regione.umbria.it/programmazione-fesr/quanto-abbiamo-speso> (il “contatore in tempo reale” delle risorse della coesione impiegate elaborato dalla Regione Umbria)

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_beneficiaries_it.pdf (“Guida per i beneficiari dei Fondi strutturali e di investimento europei e relativi strumenti Ue”)



Comunicare la Politica di Coesione dell'Ue e i suoi benefici per i territori dell'Unione, *in primis* alle giovani generazioni, protagoniste delle prossime tappe del processo di integrazione europea. Una sfida colta dal Progetto *TRUsting Europe-TRUE*, le cui attività formative hanno raggiunto circa 500 studenti in tutta la Penisola e coinvolto 12 Università italiane, società di comunicazione e enti di promozione sociale. Il Volume, grazie ai contributi di docenti universitari intervenuti nel Progetto, affronta alcuni specifici aspetti della Coesione europea, dalla sua evoluzione storica fino al consolidamento di uno specifico capitolo per le politiche giovanili, dal suo articolarsi con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno d'Italia fino a una riflessione sulle sue debolezze comunicative e sui processi di valutazione dei risultati ottenuti.

MASSIMO BARTOLI insegna Diritto internazionale proredito presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, dove ha svolto numerose attività di docenza e ricerca in Diritto europeo ed internazionale nei settori delle politiche di Coesione, della concorrenza, del commercio e della sicurezza collettiva.