

L'AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, QUALE STRUMENTO DELLA
GOVERNANCE MULTILIVELLO VOLTA AD UNA PIU' EFFICIENTE ED EFFICACE
REALIZZAZIONE IN ITALIA DELLA POLITICA COMUNITARIA DI COESIONE

Aurelio Bruzzo¹

SOMMARIO

In questo *paper* si provvede a verificare se ed eventualmente in quale modo l'Agenzia per la Coesione territoriale, recentemente istituita e destinata a sostituirsi al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, può inserirsi nell'articolato sistema di *Multi-level Governance* delineato dalla regolamentazione comunitaria per il periodo 2014-2020, che in Italia vede già l'intervento di numerosi soggetti, pubblici e privati, operanti a vari livelli di governo: centrale, regionale e anche strettamente locale.

In particolare, si cerca di verificare in quale misura la soluzione adottata dal governo italiano per favorire un più efficace coordinamento fra tutti i soggetti che partecipano, direttamente e indirettamente, alla realizzazione della politica di coesione nel nostro Paese rispecchi qualcuno dei modelli di riferimento che erano stati proposti da istituzioni di livello sia internazionale che nazionale, nonché da studiosi ed esperti delle diverse discipline di cui ci si deve avvalere per condurre in sede *ex ante* e in modo adeguato dal punto di vista scientifico un'analisi critica di tale nuovo organismo.

¹ Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità europee – Università di Ferrara, Corso Ercole I d'Este, 44, 44121, Ferrara; nonché Dipartimento di Economia e Management – Università di Ferrara, via Voltapaletto 11, 44121, Ferrara, e-mail: aurelio.bruzzo@unife.it.

1. Introduzione

Secondo quanto è stato recentemente riferito al portale italiano del *network* editoriale EurActiv da Johannes Hahn, Commissario europeo con delega alle Politiche regionali, la Commissione dell'UE guarda al modello italiano dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT) con molto interesse, giacché questa nuova struttura che a partire dal 2014 dovrà vigilare sull'impiego in Italia dei fondi strutturali comunitari, potrebbe essere replicata anche in altri Paesi membri con problemi analoghi a quelli purtroppo riscontrati nel nostro.

Il Commissario Hahn poi è stato molto presente nel corso del processo istitutivo di tale Agenzia che presenta una storia certamente non breve. L'ACT, infatti, è una struttura che era stata per la prima volta immaginata dall'ex ministro Fabrizio Barca ancora durante il Governo presieduto da M. Monti. Secondo il disegno originario, essa dovrà avere due compiti: in primo luogo, vigilare sull'andamento della spesa dei fondi comunitari e, soprattutto, assistere quegli Enti locali che non si dimostrano in grado d'impegnare le risorse finanziarie loro attribuite per la realizzazione dei progetti di sviluppo strutturale. Il successivo ministro Carlo Trigilia durante il breve periodo di attività del governo Letta l'aveva definita "uno strumento propulsivo", che – dopo una lunga gestazione – dovrebbe finalmente vedere l'avvio proprio in questi mesi. L'Agenzia, infatti, è stata formalmente istituita con il decreto sulla pubblica amministrazione nell'ottobre dello scorso anno e, con la legge di Stabilità, è stata anche dotata di personale: la manovra di bilancio per il 2014, infatti, ha disposto l'assunzione di 120 unità lavorative da inserire nei ranghi della struttura, che potranno arrivare fino a 200 elementi, in base alla sua dotazione organica. Si tratta di "unità altamente qualificate" in materia dei fondi strutturali, che avranno il compito di perseguire i due obiettivi per i quali sta sorgendo l'Agenzia.

Come si è accennato, il modello che dovrebbe iniziare ad operare in Italia nei prossimi mesi, è oggetto di stretta osservazione da parte di Bruxelles, in quanto è la prima volta che in un paese europeo si ricorre a un sistema di questo tipo per i seguenti principali motivi: "l'Italia è un Paese caratterizzato da una 'decentralizzazione' molto marcata nella gestione dei fondi, per cui se non c'è un forte coordinamento e un'azione di monitoraggio a livello nazionale, il rischio che le risorse vadano disperse è molto alto. Quindi, il principale ruolo affidato al gruppo di esperti sarà quello di rendere più fluido l'attuale sistema, anche se non è detto che la strumentazione che serve in Italia vada bene anche altrove. Pertanto, l'azione dell'Agenzia dalla quale ci si aspettano risultati importanti, verrà osservata, anche se non è scontato che il sistema si dimostri effettivamente replicabile in altri paesi.

Queste affermazioni risaltano particolarmente se si considera il peso ancora una volta assunto dal nostro Paese nel riparto territoriale dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020, tanto da poter sostenere che per la Commissione europea il ruolo dell'Italia resta fondamentale anche nel prossimo periodo di programmazione della politica di coesione: in tale periodo l'Italia, in-

fatti, sarà il secondo paese per ammontare di risorse ottenute dall'UE (32,8 miliardi di euro), dietro soltanto alla Polonia che invece percepirà ben 77,5 mld. Dopo l'Italia si collocano la Spagna (con 28,5 mld), la Romania (22,9 mld), la Repubblica ceca e l'Ungheria (21,9 mld), il Portogallo (21,4); mentre la Germania incasserà solo poco più di 19 mld. di euro e la Francia si fermerà a 15,8 mld. totali.

Nel corso dell'incontro informale svoltosi ad Atene, verso la fine dello scorso mese di aprile, tra lo stesso Commissario Hahn e il sottosegretario alla presidenza del Consiglio G. Delrio, il Governo italiano ha preso due impegni principali che sono costituiti dall'avvio immediato dell'ACT e da un più sistematico ricorso alla riprogrammazione dei fondi, nei casi in cui non sia possibile la spesa immediata delle risorse.

Ovviamente, al momento, l'impegno del Governo è concentrato soprattutto sul fronte della programmazione 2007-2013, anche perché l'accordo di partenariato che riguarda il settennio dal 2014 al 2020 e che contiene - come noto - una grande concentrazione di risorse su tre obiettivi (occupazione e politiche del lavoro; ricerca e innovazione; sostegno alle piccole e medie imprese)² è appena stato licenziato e inviato alla Commissione europea. Dei due fronti aperti, quello della programmazione in atto preoccupa particolarmente il sottosegretario alla presidenza del Consiglio, tanto che ha deciso di tenere per sé la relativa delega. Nell'anno e mezzo che resta prima della chiusura, fissata a fine 2015, l'Italia dovrà spendere 22 miliardi di euro: sette entro la fine del 2014 e 15 entro l'anno successivo. Secondo le stime effettuate dai tecnici di Palazzo Chigi, una cifra pari ad almeno cinque miliardi di euro sarebbe allora a rischio e i motivi di tale situazione sono soprattutto due: da un lato, le difficoltà burocratiche che alcuni programmi continuano a riscontrare, nonostante l'attività di facilitazione e monitoraggio avviata dai ministri Barca e Trigilia nei due precedenti Governi; dall'altro lato, poi, alcune grandi opere, a cui sono legati parte dei finanziamenti, difficilmente prenderanno avvio entro la fine del prossimo anno.

Anche la Commissione europea nutre la preoccupazione che l'Italia perda risorse, per cui sono state messe in campo due misure d'immediata applicazione, che serviranno nella programmazione in corso ma che rappresenteranno uno strumento importante anche per quella in fase di avviamento.

Il primo impegno preso dal sottosegretario Delrio riguarda la riprogrammazione dei fondi europei non ancora impegnati. In questo caso l'idea, avallata da Bruxelles, sarebbe quella di ricorrere in maniera sistematica al "definanziamento" dei programmi bloccati a favore di progetti che possano drenare immediatamente risorse: il modello sul quale s'intende muoversi è quello dell'ultimo decreto sul taglio al cuneo fiscale, dove è stata inserita una riprogrammazione di fondi europei per finanziare gli interventi di manutenzione dell'edilizia scolastica.

² Ciò significa, in sostanza, che le grandi infrastrutture pubbliche sono destinate a perdere finanziamenti rispetto a quelli del passato.

Il secondo impegno, invece, è costituito dall'immediata attivazione dell'ACT, cioè della struttura – immaginata da Fabrizio Barca – che dovrà supportare a livello centrale soprattutto le Regioni che presentano difficoltà nel gestire le complesse procedure previste dalla normativa comunitaria vigente in materia di politica di coesione. La costituzione della squadra di super-tecnici, però, dopo mesi di attesa non si è ancora conclusa, per cui diventa sempre più irrealistica la possibilità di ricorrere all'impiego dei fondi strutturali nell'ambito di una politica economica del governo italiano volta al rilancio del processo di sviluppo economico e produttivo del paese, soprattutto ora che si è ormai prossimi all'inizio del semestre di presidenza dell'UE.

In questo scenario si colloca il presente contributo il cui obiettivo consiste nel cercare di stabilire se l'istituzione di tale Agenzia possa effettivamente costituire un elemento a favore di una più coerente *Multi-level Governance* nell'ambito del processo d'implementazione in Italia della politica di coesione dell'UE che anche nel periodo di programmazione 2007-2013, da poco formalmente chiuso, si è rivelato molto difficile e, pertanto, anche poco efficiente, come sta a confermare il basso tasso di realizzazione che è stato raggiunto alla fine del 2013 e che risulta inferiore al 53% (Bruzzo, 2014).

Più precisamente, in questo studio si provvederà a verificare se ed eventualmente in quale modo l'ACT può inserirsi nel sistema di *governance* già previsto dalla regolamentazione comunitaria per il periodo 2014-2020, cercando di stabilire se la soluzione adottata dal governo italiano può favorire un più efficace coordinamento fra tutti i soggetti che partecipano, direttamente e indirettamente, all'attuazione della politica di coesione nel nostro paese. In tal modo si presume di riuscire a fornire in sede ex ante indicazioni circa il ruolo che l'Agenzia potrà effettivamente svolgere al fine di consentire alle autorità nazionali responsabili della realizzazione della politica di coesione di migliorare la loro *performance* sul piano finanziario e, nel contempo, rendere più efficaci i programmi e i progetti di sviluppo cofinanziati dall'UE nell'ambito di tale politica.

2. La *Multi-level Governance* nella politica di coesione dell'UE

Come noto, nel periodo di programmazione 2007-2013 è notevolmente cresciuta la valenza strategica della politica di coesione nel quadro delle principali agende politiche dell'UE, giacché essa svolge un ruolo trainante nell'implementazione degli obiettivi stabilite a Lisbona nel 2000 e a Göteborg l'anno successivo, tanto d'aver assunto anche una maggiore importanza in termini d'impegni di spesa nel bilancio comunitario (Bruzzo, Domorenok, 2009). Numerosi studi sostengono poi che questo potenziamento della politica di coesione in ambito comunitario è stato accompagnato da un graduale consolidamento delle strutture interne di policy, in termini di obiettivi, disposizioni e procedure (Piattoni, 2005). L'insieme di queste componenti sembra costituire il presupposto necessario affinché la politica di coesione possa essere consi-

derata una delle più istituzionalizzate dell'UE, nonostante che il ruolo degli Stati continui a rimanere rilevante, soprattutto nelle fasi di formulazione e di decisione.

Una caratteristica distintiva della politica in questione – particolarmente rilevante ai fini del presente studio – è che essa si è strutturata attorno ad una serie di principi e di pratiche che si rifanno ad un “approccio endogeno di politica pubblica” (Brunazzo, 2005), cioè basato sulla mobilitazione delle risorse e dei soggetti già presenti sul territorio interessato dai provvedimenti, approccio che almeno in parte supera la logica, precedentemente privilegiata, costituita da interventi centralizzati, eterodiretti ed esogeni, a favore di una logica di interventi contrattati e gestiti dagli stessi soggetti economici e sociali presenti sul territorio beneficiario dell'intervento pubblico. Più specificamente, si tratta di un insieme di schemi organizzativi e operativi che si sono evoluti nel contesto della politica regionale comunitaria, dando vita ad un nuovo sistema d'intervento pubblico per lo sviluppo del territorio, il quale – oltre a promuovere la convergenza economica e sociale tra le regioni europee – s'incentra sull'obiettivo di rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra soggetti pubblici e privati che operano a vari livelli istituzionali e territoriali: il cosiddetto partenariato pubblico-privato³.

Coerentemente con quanto appena rilevato, le principali novità introdotte dalla programmazione 2007-2013, sia sul piano della strategia generale, sia in termini di gestione ordinaria dei Fondi strutturali, consistono, da un lato, in un maggior coinvolgimento del livello regionale e locale ai fini della realizzazione dell'allora rinnovata strategia per la crescita e l'occupazione e, dall'altro, in una maggiore responsabilità e trasparenza nella gestione dei Fondi da parte delle autorità preposte negli Stati membri (governo centrale, Regioni ed Enti locali)⁴.

Tali principi vengono sostanzialmente confermati e riproposti nella normativa emanata in materia di politica di coesione per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020⁵, laddove si stabilisce che ogni Stato membro organizza, per il nuovo strumento dell'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali.

Il partenariato include altresì i seguenti partner:

- a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;
- b) le parti economiche e sociali;

³ Si ricorda che con la locuzione Partenariato pubblico privato (PPP) si definiscono diverse forme di cooperazione tra settore pubblico e settore privato, attraverso cui le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire progetti in funzione delle diverse responsabilità e obiettivi.

⁴ In uno studio fatto condurre dal Comitato del Parlamento europeo sullo sviluppo regionale, oltre a esaminare l'evoluzione del concetto e le precedenti esperienze d'implementazione della *Multi-level Governance* (MLG) nel contesto della politica di coesione all'interno dell'UE, si individuano i vantaggi e gli svantaggi connessi al lavoro in *partnership* e si formulano raccomandazioni strategiche ed operative per l'elaborazione della politica da realizzare nel successivo periodo di programmazione 2014-2020; cfr. European Parliament (2014).

⁵ Ci si riferisce al Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sui vari fondi che finanziano iniziative e azioni ai fini del perseguimento della coesione economica, sociale e territoriale.

c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione.

Inoltre, conformemente al sistema della *governance* a più livelli, gli Stati membri associano i partner di cui al precedente capoverso alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione, nonché a tutte le attività di preparazione e di attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione agli appositi comitati di sorveglianza (art. 5).

Piuttosto, va tenuto presente che nel 2014 la Commissione europea dovrà approvare i contratti di partnership e i programmi operativi per i fondi strutturali e d'investimento europei (i cosiddetti Fondi ESI) e che per la prima volta l'erogazione di questi fondi sarà soggetta a condizioni e priorità ancora più severe che nel passato. Infatti, la successiva ondata di modifiche apportate al Patto di stabilità e crescita implica che i programmi operativi dei fondi ESI dovranno supportare le riforme previste dalle raccomandazioni specifiche che verranno formulate per ogni paese dalla stessa Commissione europea nell'ambito della nuova *governance* (macro)economica europea⁶. In proposito, si segnala che l'Ufficio politico della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime d'Europa (CRPM) – partendo dal duplice presupposto secondo cui l'elaborazione delle politiche economiche europee non debba ridursi al consolidamento fiscale e alla riduzione del debito e che la *governance* economica europea trarrebbe vantaggio da un approccio differenziato che comprenda anche la dimensione territoriale – ha ritenuto opportuno esprimere un parere secondo cui:

- i livelli infra-nazionali di governo negli Stati membri hanno un ruolo fondamentale nell'attuazione delle politiche comunitarie, sebbene anch'essi debbano rispettare i limiti imposti dalla disciplina fiscale. L'esclusione delle Regioni dal processo di titolarità comporta mettere in pericolo l'intera *governance* economica dell'UE, mentre aumentando la responsabilità politica e il senso di titolarità del processo di cui al “Semestre europeo” si migliorerebbe l'efficacia delle riforme di cui alla strategia Europa 2020 (European Commission, 2014). Ciò è fondamentale dato che le Raccomandazioni specifiche per paese finiranno per mobilitare anche competenze che ricadono sotto la responsabilità degli Enti regionali e locali⁷;
- la CRPM è convinta che la *governance* economica dell'UE non possa essere fondata su un processo solo di tipo top-down. Poiché la responsabilità politica è considerata fondamentale per la riuscita delle riforme economiche, la stessa CRPM deplora lo scarso rilievo dato al principio di MLG nella titolarità della *governance* economica dell'UE. Questo aspetto è de-

⁶ Per *governance* economica in ambito europeo s'intende “quella che ha per oggetto il sistema economico come è percepito al suo massimo livello....e capace tuttavia di penetrare in ogni segmento del sistema [stesso] (politica monetaria e *fiscal policy*)” (Compagnone, 2013, p. 501).

⁷ La CRPM ricorda in proposito che il fallimento della strategia di Lisbona è dovuto proprio all'assenza di un senso di titolarità da parte degli attori territoriali e socio-economici.

stinato ad assumere una notevole importanza, poi, se le raccomandazioni specifiche per Paese diventeranno la base per “programmi di riforma” di tipo vincolante (CRPM, 2014)⁸.

In definitiva, risulta confermato che la MLG configurata dalle varie istituzioni operanti a livello europeo non individua l’attore principale per la declinazione della politica di coesione sul territorio nel governo centrale o in un’altra entità da lui dipendente, bensì piuttosto nelle Amministrazioni regionali a cui spetta anche il compito di dar vita ad un PPP che, favorendo una convergenza delle diverse componenti sociali su obiettivi e strumenti condivisi, consenta la realizzazione della politica nei modi e nei tempi prestabiliti.

3. La proposta di Agenzia avanzata dalla SVIMEZ

Forse non a tutti è noto che molto prima che il governo avviasse la procedura d’istituzione dell’ACT, cioè nel 2010, si era costituito presso la SVIMEZ un gruppo di lavoro – coordinato da Manin Carabba – che ha proposto l’istituzione di un’Agenzia sovra-regionale per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno, affinché operasse nelle otto regioni del Sud continentale e insulare, in campi quali la difesa del suolo, il settore idrico, la gestione dei rifiuti, le infrastrutture strategiche in ambito ferroviario, autostradale e portuale, nonché le reti immateriali, con compiti strettamente operativi⁹ (La Spina, 2013).

Fino a pochi anni prima nel nostro paese l’idea di avvalersi di un simile strumento, cui affidare il compito d’intervenire per promuovere un processo di sviluppo ed anche una vera e propria politica industriale a favore delle aree sottoutilizzate, sarebbe stata senz’altro rigettata dalla maggioranza degli studiosi e dei policy-maker, perché all’epoca l’”ortodossia” tra loro dominante era quella dello “sviluppo endogeno”, che – come noto – tende a valorizzare, da un lato, il protagonismo dei soggetti locali (dalle piccole imprese agli amministratori) e, dall’altro, strumenti quali i Patti territoriali o i Programmi integrati territoriali, rispetto ai quali un’Agenzia sovra-regionale si pone agli antipodi.

Attualmente lo scenario appare profondamente mutato, nel nostro paese così come in altri, tanto che viene drammaticamente percepita – a causa della crisi iniziata tra 2007 e 2008¹⁰ – l’esigenza di realizzare interventi volti a favorire il rilancio del sistema economico nazionale, la creazione di posti di lavoro, il mantenimento in loco degli investimenti industriali già esistenti e, caso mai, di realizzarne anche di nuovi. Adesso il clima è mutato, giacché appare evidente che in un contesto storico a sviluppo bloccato gran parte dei soggetti locali tendono

⁸ Al margine, si segnala che fra le Raccomandazioni specifiche per Paese quella riguardante l’Italia consiste nel miglioramento della capacità amministrativa, sebbene a tal fine ci fossero già delle riforme in corso.

⁹ Mentre la regolazione di alcuni di tali settori avrebbe dovuto essere demandata ad altre autorità indipendenti nazionali.

¹⁰ Anche D’Alberti ha rilevato che tra il 2007 ed oggi, in seguito alla grande recessione, c’è stato un ulteriore mutamento della regolazione pubblica; il pendolo è ritornato agli anni ’30 e agli anni ’70 del secolo scorso, con un massiccio intervento da parte dei poteri pubblici (D’Alberti, 2013).

ad agire da freno alle politiche di sviluppo, costituendo una parte del problema, visto che la loro logica d'azione li induce ad impiegare le risorse finanziarie disponibili a fini di "riproduzione particolaristica del consenso", finendo per accentuare la stagnazione nelle aree ancora in ritardo di sviluppo. Per evitare tutto ciò alcuni studiosi – come La Spina – ritengono che servano soggetti che siano, da un lato, esogeni rispetto al contesto locale e, dall'altro, estranei dal ciclo politico-elettorale, come potrebbero essere delle Agenzie indipendenti.

Quindi, anche in una fase storica in cui in Italia imperava il mito del federalismo – oggi divenuto almeno apparentemente meno incalzante – si poteva affermare l'opportunità economica di organismi sovraregionali, con compiti di riequilibrio fra territori e, quindi, anche di coesione, soprattutto se ispirati alla positiva esperienza dell'Agenzia irlandese IDA (Industrial Development Authority), che era stata ripresa anche dal Regno Unito, in Galles e in Scozia, per attrarre investimenti dall'esterno e promuovere in tali regioni un processo di sviluppo¹¹.

Anche per il Mezzogiorno d'Italia, pertanto, si è intravista l'esigenza – mantenendo i necessari rapporti con le Amministrazioni regionali e locali – di dotarsi di uno strumento del genere, proprio perché in questa parte del Paese risulta particolarmente difficile avviare e gestire un'attività produttiva, a causa di vari fattori, tra i quali le pessime condizioni in cui versano le infrastrutture pubbliche in genere, la limitata tutela giudiziaria fornita in caso di controversie, gli appesantimenti burocratici e, non ultima, la diffusa presenza della criminalità organizzata. Si è pertanto proposto che a un soggetto come l'Agenzia venisse attribuita una cospicua dotazione di risorse sia comunitarie che nazionali, come quelle che verranno stanziare nella programmazione 2014-2020, vincolando però la destinazione e l'utilizzo di tali risorse nei vari territori regionali, onde evitare che una simile soluzione apparisse uno "scippo" a favore di un'istanza centralista. In ogni caso, l'istituenda Agenzia dovrebbe riuscire a fare in tempi brevi tutto ciò che finora gran parte delle Amministrazioni pubbliche meridionali si sono dimostrate incapaci di fare, vale a dire impiegare in loco le risorse attribuite, dando luogo a nuovi investimenti, nuove attività produttive, innovazione tecnologica e organizzativa, aumento delle esportazioni e attivazione di nuovi posti di lavoro a favore della popolazione residente in tali regioni che appaiono oggettivamente sfavorite (La Spina, 2013, pp.413-416)¹².

L'esame delle strategie elaborate e degli strumenti sperimentati in altri contesti, svolto dal già menzionato gruppo di lavoro della SVIMEZ, ha permesso dunque d'interrogarsi con minore approssimazione e timore su cosa debba sorgere dalle ceneri della Cassa per il Mezzogiorno, cioè dall'unica esperienza di vero sviluppo produttivo e di non effimera convergenza tra il Sud e il Centro-Nord, realizzatasi in Italia dall'Unità a oggi. Naturalmente, non si trattava di

¹¹ Per una analisi delle strategie e degli strumenti di sviluppo impiegati con successo in altri contesti nazionali, ad iniziare dalla nota Tennessee Valley Authority (T.V.A.) negli U.S.A., si rinvia – tra gli altri – a Lepore (2013).

¹² Per ulteriori considerazioni – come la solitudine in cui è stato abbandonato il Mezzogiorno per circa 20 anni, le "gabbie tecnocratiche" previste dalla programmazione per adempimenti, ecc. – sulle quali si basa la proposta avanzata dalla SVIMEZ a favore della definizione di nuovi strumenti operativi, come quello dell'Agenzia, si veda Soriero (2013).

proporre un cammino a ritroso, bensì di guardare al futuro, indicando una chiara direzione di marcia, che risulta la stessa verso la quale si è orientato il progetto elaborato dal governo, nel momento in cui – come si verificherà più ampiamente nel prossimo paragrafo – esso ha previsto la costituzione di un’Agenzia di tipo nazionale, quindi “sovraregionale”, affidando a questa struttura il compito di gestire i finanziamenti per le aree più deboli, sebbene limitatamente alle attività da finanziare con i fondi europei e con il fondo di sviluppo e coesione, ma estendendo i settori d’intervento rispetto a quelli inizialmente previsti dalla SVIMEZ (Lepore, 2013).

Per La Spina, invece, la neoistituita Agenzia – a quanto appreso dall’iniziale testo normativo – disporrebbe di prerogative assai inferiori a quelle che a suo avviso dovrebbero spettarle. “Ma si tratta comunque di un’innovazione estremamente importante, perché attesta finalmente l’accettazione sul piano concettuale e della filosofia d’intervento della necessità di un soggetto del genere”. Va considerato quindi un buon punto di partenza, sul quale si deve lavorare per ottenerne in prospettiva il potenziamento (La Spina, 2013, p. 417).

4. Analisi critica della normativa istitutiva dell’Agenzia

Prima di procedere con l’analisi della normativa nazionale mediante la quale è stata istituita l’ACT, va rilevato che quando la struttura del competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha iniziato a riflettere sulla materia lo ha fatto, da un lato, spinto dall’emergenza di trovare un più efficace assetto per il governo delle politiche di coesione da parte del ministro delegato in un sistema che ora funziona in modo non efficiente fondamentalmente a causa del “problema dell’avvalimento”¹³; dall’altro, sotto l’influenza esercitata dal cosiddetto *New Public Management* (N.P.M.) nella letteratura scientifica internazionale che è stata impegnata negli ultimi decenni in un intenso dibattito sulla cosiddetta *agencification*, a causa di una sorta di febbre per le Agenzie. L’impostazione implicita nel N.P.M. tendeva a demonizzare, in base ad una rilettura estremistica dei liberisti della scuola austriaca (come von Hayek e von Mises), la programmazione e, in generale, le attività intenzionali dei poteri pubblici, le procedure vincolistiche di regolazione e gli interventi di politica economica di derivazione Keynesiana¹⁴. Si trattava senza dubbio di un’estremizzazione¹⁵ che non ha raggiunto

¹³ Si tratta di una figura in base alla quale ogni Ministro per la coesione governa solo indirettamente la struttura tecnica che segue l’impiego dei Fondi strutturali europei (nello specifico, il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico), la quale resta incardinata presso il Ministero di appartenenza e sottoposta al potere gerarchico del relativo vertice politico, creando così innumerevoli problemi gestionali; cfr. Vetritto (2013), p. 383.

¹⁴ Di conseguenza, si tendeva a concepire come unico valore pubblico possibile da produrre in un moderno sistema di amministrazione quello derivante dalla somma di singoli valori microeconomici prodotti da singole agenzie pubbliche mono-prodotto, le quali dovrebbero assicurare, in una logica chiaramente aziendale, il massimo possibile di efficienza microeconomica, sul presupposto concettuale (ma anche ideologico), che quella somma dei valori pubblici microeconomici così ottenuti sarebbe stato il massimo valore pubblico macro possibile da conseguire (Vetritto, 2013, pp. 384-385).

i risultati promessi, tanto da essere andata incontro a un complessivo ripensamento anche a livello internazionale.

D'altro canto, però, poiché il modello di Agenzia che era prevalso in Italia¹⁶, era considerato largamente insoddisfacente, è stato effettuato un tentativo, costituito da un percorso un po' contorto e in definitiva non compiuto, che appare probabilmente inferiore a quello della SVIMEZ di proporre un'Agenzia per la coesione e ciò per il semplice motivo che esso coglie la necessità di inserire le Regioni nel meccanismo decisionale di tale Agenzia (Vetritto, 2013, p. 390).

Il quadro normativo relativo alle politiche di coesione condotte nel nostro Paese è stato dunque interessato da alcune importanti disposizioni legislative che vanno opportunamente inquadrare nel più ampio contesto del ciclo di programmazione 2014-2020, ancora parzialmente in corso di definizione. In questa fase il legislatore nazionale è intervenuto in maniera considerevole oltre che con un'apposita normativa per istituire l'ACT, anche in sede di legge di stabilità 2014 per determinare le risorse di cui al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e definire l'operatività del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie durante il settennio già iniziato (Boscariol, 2013).

Analizzando dal punto di vista economico il dettato legislativo nel suo insieme, il primo aspetto che merita di essere criticamente considerato riguarda i ruoli attribuiti ai vari organismi politico-amministrativi che operano nelle politiche di coesione, per comprendere ovviamente quello effettivamente svolto dall'Agenzia¹⁷. Innanzi tutto, vi è la Presidenza del Consiglio dei Ministri che provvede al collegamento con le Amministrazioni centrali e regionali per l'attività preparatoria delle proposte «di programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse della politica di coesione europea e nazionale»; promuove e coordina i relativi programmi e interventi finanziari, oltre a svolgere le attività di valutazione delle *policies*; acquisisce ed elabora le informazioni «sull'attuazione dei programmi operativi», curando anche «dati e analisi in materia di sviluppo regionale»; collabora con il Presiden-

¹⁵ Basata fra l'altro sull'idea secondo cui dove non c'è il mercato ci possa essere solo una sorta di "quasi mercato", costituito da piccoli monopoli pubblici che funzionano sotto un forte stress da prestazione indotto da una dinamica di contratto fra un ente di *policy* e un'Agenzia. L'esperienza ha dimostrato invece che questo non è il modo per risolvere i grandi problemi collettivi, non solo perché esso crea difficoltà d'integrazione delle diverse politiche, ma anche e soprattutto perché sottovaluta la fondamentale differenza esistente tra l'agire nel mondo privato e quello nel mondo pubblico, per cui in quest'ultimo le decisioni vanno assunte in situazioni di estrema incertezza; Vetritto (2013), p. 386.

¹⁶ Quello previsto nel decreto legislativo n. 300/1999.

¹⁷ L'ACT avrà tra le sue competenze il monitoraggio sistematico degli interventi, l'accompagnamento e il supporto delle Amministrazioni centrali e regionali, titolari degli interventi finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo di sviluppo e coesione. Potrà, infine, assumere poteri sostitutivi nel caso in cui si verificino gravi inadempimenti o ritardi ingiustificati nella gestione degli interventi previsti nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020. La nuova struttura si pone, come ha precisato l'allora Ministro per la Coesione Territoriale Carlo Trigilia, quale "strumento propulsivo di una strategia più ampia che vedrà tutte le amministrazioni impegnate in uno sforzo comune per utilizzare al meglio i fondi strutturali e dare così un contributo significativo alla ripresa economica e sociale di tutto il Paese". Per una prima illustrazione della normativa con cui è stata istituita la nuova Agenzia, cioè l'art. 10 del decreto-legge n.101/2013, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 125/2013, si vedano anche Lepore (2013) e Soriero (2013).

te o il Ministro nei rapporti con l'Unione europea nel corso della definizione delle strategie di sviluppo regionale, del controllo della loro realizzazione e della eventuale riprogrammazione; istruisce e promuove l'esercizio dei poteri sostitutivi, «al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse per la politica di coesione»; infine, può fare riferimento all'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa «al fine di rafforzare l'attuazione della politica di coesione».

In secondo luogo, vi è l'Agenzia che, sulla base «degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e programmazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente ai fondi strutturali europei e al Fondo per lo sviluppo e la coesione», è chiamata a occuparsi del «monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica»; sviluppa azioni di appoggio e di supporto tecnico per le Amministrazioni che attuano interventi di coesione territoriale, con specifiche iniziative di formazione del personale impiegato in tali attività e attraverso la partecipazione di «qualificati soggetti pubblici di settore per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi»; controlla il compimento dei programmi e l'esecuzione dei progetti che si avvalgono dei fondi strutturali; favorisce il potenziamento «della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi»; può assumere il ruolo di «autorità di gestione di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale»; svolge, infine, le iniziative inerenti alle misure di accelerazione degli interventi e all'esercizio dei poteri sostitutivi¹⁸.

Da queste norme emerge che in realtà non interviene solo l'Agenzia per la coesione, ma anche l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, alla quale – dopo la sua istituzione avvenuta nel 1999 – nel corso degli anni sono state attribuite numerose funzioni nei campi delle agevolazioni d'impresa¹⁹. Ora si prevede che la Presidenza del Consiglio, al fine di rafforzare l'attuazione della politica di coesione e di assicurare il perseguimento degli obiettivi di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali e l'integrale utilizzo delle relative risorse dell'UE assegnate al nostro Paese, nonché per dare esecuzione alle determinazioni da assumere (poteri sostitutivi) in caso d'inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze del cronoprogramma e, comunque, ove si renda necessario al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi erogati dall'UE, possa avva-

¹⁸ A proposito delle disposizioni di carattere organizzativo, andrebbe ulteriormente sottolineato il carattere “tecnocratico” e non “burocratico” della struttura, perché se è un bene che la politica venga tenuta distante dalla gestione di questo strumento, evitando ogni forma di “intermediazione impropria”, è altrettanto essenziale scongiurare il pericolo di riproporre una impostazione esclusivamente di tipo “dipartimentale” o gravosamente “amministrativa” nell'articolazione dell'Agenzia, che proprio nella sua fisionomia organizzativa richiede l'apporto di competenze comprovate e di una particolare agilità di azione (Lepore, 2013, pp. 360-361).

¹⁹ Le numerose funzioni vanno dall'imprenditoria giovanile al rilancio delle aree industriali; da ultimo, poi, con il decreto-legge del Fare emanato dal governo Letta ancora nel 2013, Invitalia è individuata quale soggetto centrale di coordinamento delle attività di progettazione e di realizzazione degli interventi compresi nei contratti istituzionali di sviluppo.

lersi dell'Agenzia per l'attrazione degli investimenti, anche attraverso la possibilità per le amministrazioni centrali di avvalersi di convenzioni da stipulare con Invitalia per le attività economiche, finanziarie e tecniche occorrenti per la realizzazione di interventi riguardanti le aree sottoutilizzate del Paese. Contestualmente, si dispone che la stessa Agenzia possa assumere, in casi eccezionali, le funzioni dirette di autorità di gestione e di soggetto responsabile per l'attuazione di programmi ed interventi speciali, nonché nelle ipotesi relative all'accelerazione dei programmi e ai poteri sostitutivi. In sostanza, il legislatore già prevede che la nuova Agenzia non sarà in grado di gestire talune attività ordinarie ad essa conferite e, quindi, già prefigura una convenzione operativa tra le due agenzie (Boscariol, 2013, pp. 742-743). In definitiva, si prevede che Invitalia operi sia nella fase a monte, cioè collaborando con la Presidenza del Consiglio, sia in quella a valle, operando in regime di convenzione con la nuova Agenzia, almeno per i casi eccezionali²⁰.

Circa il FSC, anch'esso passa dal bilancio del MiSE a quello del MEF, sebbene non sia chiaro se confluirà esclusivamente in quest'ultimo, trattandosi di un Fondo da ripartire, o se invece confluirà nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dando così luogo a questioni in termini sia di trasparenza che di controllo parlamentare. Inoltre, relativamente allo stesso fondo si presentano ulteriori problemi relativi sia alla determinazione delle risorse ad esso attribuite, sia alla loro articolazione temporale nell'arco dei 7 anni e, infine, sia alla loro destinazione; nel primo caso le risorse risulterebbero inferiori a quelle determinate per il periodo precedente (0,5% del PIL, anziché lo 0,6%), mentre l'ammontare complessivo verrebbe ripartito per i primi tre anni in misura esattamente pari alla metà di quella attribuita per i corrispondenti anni del periodo 2007-2013²¹; infine, per quanto riguarda la destinazione delle risorse, la disposizione indica una diversa chiave di riparto tra le regioni rispetto a quella precedente, vale a dire nella misura dell'80% per quelle del Sud e del 20% per quelle del Centro-Nord, in luogo dell'articolazione 85-15% stabilita per il periodo 2007-2013. In altre parole, le risorse vengono meno concentrate nelle Regioni meridionali, molto probabilmente perché in queste s'individuano le maggiori responsabili dell'inefficienza gestionale registrata in quel periodo²².

Alla luce dei ritardi accumulati a livello comunitario, in sede sia di approvazione dei regolamenti sia di ripartizione dei Fondi strutturali 2014-2020 tra i vari Stati membri, nonché dei conseguenti ritardi nazionali nella definizione dell'accordo di partenariato per l'utilizzo dei Fondi stessi, considerando il fatto che la parte del FSC destinata alle Amministrazioni regionali va ricompresa all'interno delle politiche di sviluppo e di coesione di ciascuna Regione, e

²⁰ A questo specifico proposito va sottolineato che tale disposizione non era contenuto nel testo originario del decreto legge, che era di origine governativa, ma è stata introdotta nel corso del suo esame al Senato, presumibilmente frutto di una proficua attività di *lobbying* (Boscariol, 2013, p. 744).

²¹ Tale scelta di ripartizione annuale delle risorse è certamente da attribuire alla lentezza dei primi tempi dell'avvio delle procedure per la definizione degli interventi e, quindi, alla limitata capacità di spesa fatta registrare dalle Amministrazioni incaricate della loro gestione effettiva.

²² In effetti, secondo le nostre elaborazioni alla fine del 2013 le Regioni che mostravano un maggior ritardo erano: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Cfr. Bruzzo (2014).

alla luce di un ammontare complessivo di risorse non del tutto definito per quanto riguarda il suo sviluppo temporale, si possono nutrire forti dubbi circa una soddisfacente capacità di programmazione da parte delle singole Amministrazioni, sia centrali che regionali, cui è affidata l'implementazione dei programmi (Boscariol, 2013, p. 747).

L'ultimo aspetto della legge di stabilità 2014 che si considera, riguarda il cofinanziamento nazionale dei programmi dell'UE. Innanzi tutto, il legislatore ha provveduto a definire l'integrazione della quota di cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020, rimodulando la distribuzione temporale a scapito dei primi due anni e a vantaggio di quelli successivi. In secondo luogo, sotto l'aspetto normativo una novità significativa è rappresentata dall'attribuzione al Fondo nazionale di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie la copertura del 70% degli importi finanziati, lasciando la restante quota del 30% a carico delle Regioni e Province autonome, nonché degli altri eventuali organismi pubblici partecipanti ai programmi. Infine, viene autorizzata una spesa complessiva pari a 90 milioni per il triennio 2014-2016 al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della strategia nazionale per lo sviluppo delle "aree interne" del Paese²³, in coerenza del resto con l'accordo di partenariato per l'utilizzo dei Fondi a Finalità strutturale assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020. La norma relativa anticipa l'iter previsto per l'utilizzo dei Fondi strutturali, destinando 180 milioni al finanziamento di interventi pilota per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base delle aree interne del Paese con riferimento prioritario ai servizi di trasporto pubblico locale, a quelli di istruzione e socio-sanitari, secondo i criteri e le modalità attuative previste dall'Accordo di partenariato. In sostanza, si tratta dell'ennesima conferma dell'assunto della teoria economica secondo cui non può esserci lo sviluppo socio-economico in una regione senza la presenza di un'adeguata dotazione di servizi essenziali (Boscariol, 2013, p. 749).

5. Ulteriori valutazioni critiche

Come si poteva immaginare, l'istituzione dell'ACT – con la contestuale soppressione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) – è stata oggetto di ulteriori numerose valutazioni di natura sia politico-istituzionale sia strettamente economica, di cui qui di seguito s'illustrano quelle più significative ai fini del presente lavoro.

Senza dubbio, la prima è anche la più rilevante, giacché è stata formulata dalle Amministrazioni pubbliche più direttamente interessate, cioè le Regioni. Infatti, il presidente della Conferenza delle Regioni, Vasco Errani, assieme alla presidente della Regione Umbria, Catuscia Marini, in una nota diffusa nell'agosto del 2013 – cioè subito dopo l'approvazione del decreto-legge con cui era stato definito il percorso che entro marzo 2014 avrebbe portato alla costi-

²³ A tal fine le aree interne sono state definite sulla base di un indicatore di "accessibilità" ai poli urbani, calcolato in termini di minuti di percorrenza per raggiungere il polo più prossimo; di conseguenza, i Comuni con tempi di accessibilità dal polo più vicino superiori ai 20 minuti sono stati classificati "aree interne".

tuzione dell'ACT e con cui questa viene fatta dipendere direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – hanno espresso le loro perplessità su alcune delle funzioni attribuite dal Consiglio dei ministri alla nuova Agenzia, che avrà il compito di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione. In particolare, “pur condividendo la preoccupazione del Governo in merito alla necessità di utilizzare al meglio, senza dispersioni e ritardi, l'insieme dei fondi strutturali e di coesione [da parte] di Regioni e Ministeri, sia quelli residui del periodo 2007-2013, sia quelli della nuova stagione comunitaria 2014-2020”, essi hanno espresso la loro perplessità circa il fatto – come avevano già sottolineato più volte – che lo strumento dell'Agenzia nazionale possa essere quello più efficace per raggiungere questi obiettivi. “C'è infatti il rischio – hanno sostenuto i due presidenti – che alle Autorità di gestione nazionali e regionali si aggiunga un ulteriore soggetto. E ciò sia nella funzione di monitoraggio e coordinamento che in quella, decisamente più delicata, di sostituzione vera e propria nell'attuazione dei programmi delle Autorità regionali. E questo è quanto avevamo esposto con chiarezza al Ministro Trigilia. Considerando che la costituenda Agenzia è espressione della Presidenza del Consiglio dei ministri – Errani e Marini si sono chiesti – l'assunzione di poteri sostitutivi riguarderebbe dunque, esclusivamente, le Autorità di gestione delle Regioni? In questi anni – hanno proseguito i due Presidenti – anche i programmi nazionali hanno subito ritardi ed inefficienze²⁴, a volte ben più gravi di quelli di molte Regioni italiane. I fondi strutturali di coesione rappresentano l'unico vero e serio strumento delle politiche territoriali e regionali, con la principale finalità di contribuire al superamento del gap tra le ‘regioni’ europee”. “Non vorremmo quindi – hanno aggiunto – che la velocità con cui si sta definendo la nuova Agenzia per la coesione territoriale punti a sostituire sempre di più le Autorità di gestione regionali con un soggetto nazionale, che è invece emanazione esclusiva dell'Amministrazione centrale dello Stato, e ciò in vista della programmazione 2014-2020. Questo non sarebbe né condivisibile, né utile. Nella ‘governance’ dell'Agenzia non è infatti presente il sistema delle Regioni e manca ogni modalità d'intesa con le Autorità coinvolte nella gestione dei programmi e nella conduzione di specifici progetti, anche a carattere sperimentale. Da parte nostra, avevamo dato disponibilità a concordare la strategia e il percorso di attuazione”.

“In questo modo l'unico strumento e le uniche risorse a disposizione per le politiche di sviluppo regionale che...hanno prodotto positivi e significativi risultati in molte delle regioni Italiane, andrebbero a sostenere – hanno concluso i due presidenti – programmi e attività di

²⁴ In effetti, secondo le nostre elaborazioni effettuate sui dati dei pagamenti relativi al periodo 2017-2013 che risultavano alla fine del 2013, i valori della spesa certificata rispetto alla dotazione iniziale per i PON nelle regioni Competitività ed occupazione e in quelle di Convergenza erano rispettivamente pari al 69,4 e al 55,1%, contro gli analoghi valori registrati per i POR che invece erano pari al 62,2 e al 45,0%; cfr. Bruzzo, Moussaif, Rizzieri e Segradin (2014).

carattere nazionale che, al contrario, devono rientrare nella programmazione ordinaria dello Stato”²⁵.

Una preoccupazione analoga è nutrita da A. Capitano, quando – dopo aver espresso un cauto ottimismo nei confronti dell’Agenzia ed aver stigmatizzato il ritardo con cui è stata assunta la decisione d’istituirla – si domanda cosa potrebbe essere la nuova ACT, rilevando che “il rischio, come sempre, è quello di una ulteriore struttura con poca chiarezza sul ruolo da svolgere. Un rischio che il Paese non può più correre, anche in relazione ai rimproveri europei relativi all’esigenza di gestire la partita dei fondi UE 2014/2020, poiché purtroppo finora l’Italia si è distinta più per la capacità di spreco che non di utilizzo e questa circostanza ha impedito alla qualità sociale di avere la meglio sulle improvvisazioni e sulle assurde gestioni che hanno alimentato, patologicamente, i macchinari del consenso” (Capitano, 2013).

A parte S. Manzocchi che nella sua qualità di direttore del *Lab of European Economics* della LUISS ha posto un altro tema, cioè quello della distorsione "materialistica" nell'uso delle risorse di coesione, per cui il rischio è che – per evitare l’inerzia, la frammentazione e gli sprechi nell'uso dei fondi UE – anche la neo istituita Agenzia si concentri troppo sui grandi progetti di infrastrutture materiali più agevolmente rendicontabili, e troppo poco sul capitale immateriale, tenuto conto che anche questo non è meno reale di quello tangibile (Manzocchi, 2013), per quasi tutti gli altri studiosi che si sono espressi in merito all’ACT la questione principale da risolvere è stabilire il ruolo che essa dovrà e/o potrà svolgere, finendo però per prospettare soluzioni notevolmente diverse tra loro.

Certamente, colui che sembra condividere maggiormente l’istituzione dell’ACT è F. Braglia, secondo il quale “per certi versi, l’Agenzia istituita dal Ministro Trigilia ricorda la ‘Work Progress Administration’, un’agenzia governativa dedicata espressamente alla realizzazione di importanti opere pubbliche che, nel corso della crisi degli anni Venti, l’allora Presidente degli Stati Uniti d’America, F. D. Roosevelt, incluse tra le numerose e importanti riforme che attuò per far ripartire il motore economico e industriale del Paese. Questa Agenzia, nei suoi anni di attività, tra il 1935 e il 1943, promosse investimenti nel paese per circa 11,4 miliardi di dollari (circa 9 miliardi di euro), creò circa 8 milioni di posti di lavoro e, a partire dal 1940, si occupò della preparazione e riconversione professionale di milioni di disoccupati (‘vocational and educational training’), oggi più che mai invocata in Europa.

L’Agenzia istituita dal Ministro Trigilia dovrà supportare le Regioni nella gestione di programmi di investimento volti a catturare circa 30 miliardi di euro dall’Europa. A tale cifra, infatti, ammontano i fondi stanziati dall’Europa a nostro favore per il periodo 2014-2020, un settennato che, nonostante la distanza temporale tra i due periodi, potrebbe ricalcare l’esempio positivo dell’Amministrazione americana degli anni Venti” (Braglia, 2013).

²⁵ Sulle implicazioni giuridico-istituzionali derivanti dall’ACT per i futuri processi evolutivi del regionalismo in Italia, si rinvia a Torretta (2013).

Al fine di promuovere un buon utilizzo dei fondi, il Ministro per la Coesione Territoriale ha annunciato che l'Agenzia si avvarrà di personale altamente specializzato: circa 200 funzionari del DPS verranno affiancati da 120 nuovi assunti che opereranno presso i vari ministeri con compiti di monitoraggio e assistenza. L'incertezza della politica, la frammentazione dei poteri legislativi e decisionali evidenziano, tuttavia, una forte contraddizione con le indicazioni che regolano la 'snellezza' dei progetti europei, per i quali, invece, sono sufficienti pochi veri esperti con competenze tecniche specifiche per riavviare la macchina degli investimenti, e dei fondi necessari alla loro realizzazione, a costi accessibili.....Si tratterebbe, dunque, di figure professionali, altamente specializzate e certamente diverse a seconda dei progetti da gestire, ma le cui competenze professionali si possono sommariamente suddividere in 3 tipologie: tecnici, commercialisti ed esperti di finanza, avvocati ed esperti di regolamentazione, pubblica e privata, specializzate in grado di supportare non solo la Pubblica Amministrazione regionale e locale, ma anche le imprese deputate alla realizzazione delle opere, ponendosi come strumenti fondamentali per l'applicazione e la diffusione del know-how necessario al buon esito dei progetti e alla crescita o riconversione del personale coinvolto.

Se l'Agenzia per la Coesione territoriale si avvarrà di personale interno alla Pubblica Amministrazione, altamente qualificato e competente nel settore di riferimento, sarà certamente in grado di collaborare con le Regioni per dare attuazione agli indirizzi nazionali ed europei, accompagnando anche le Amministrazioni regionali che incontrano maggiori difficoltà ad usufruire delle molteplici opportunità di investimento offerte dagli attuali fondi europei. "Tuttavia, il numero di assunzioni nella Pubblica Amministrazione proposte per l'Agenzia – 120 esperti – appare in distonia con le difficoltà dettate dagli attuali tempi di crisi" (Braglia, 2013).

In definitiva, emerge l'impostazione tecnocratico-illuministica propria dell'ACT, che – oltre alle difficoltà economico-finanziarie conseguenti all'elevato numero di esperti da assumere – sembra destinata a scontrarsi con la situazione realmente esistente all'interno dei territori regionali che sta alla base del limitato tasso di realizzazione fatto finora registrare non solo nel periodo di programmazione concluso nel 2013, ma anche in quasi tutti quelli precedenti. Di questo appare consapevole S. Marotta, quando – dopo aver denunciato che negli anni Novanta è scomparsa dalle priorità dell'agenda politica l'annosa "questione meridionale", sostituita da quella settentrionale – ricorda che proprio mentre si andavano realizzando gli investimenti previsti da "Agenda 2000", è stata radicalmente cambiata l'impostazione della politica economica italiana nelle aree sottoutilizzate con l'obiettivo primario di rendere le Regioni del cosiddetto Obiettivo 1, poi Obiettivo Convergenza, vale a dire le Regioni meridionali, pienamente autonome nella gestione della spesa. Questo nuovo approccio assunse il nome di "nuova politica regionale" o "nuova programmazione" e aveva l'ambizioso obiettivo di avviare un miglioramento dell'Amministrazione pubblica e dei servizi collettivi da essa erogati (Barca, 2006). Lo scopo era quello di far crescere nel Mezzogiorno il livello di efficienza e di qualità

dell'Amministrazione pubblica, riempiendo così di significato l'attribuzione di autonomia decisionale alle Regioni e agli Enti locali che si stava realizzando nel Paese attraverso le riforme istituzionali orientate al tanto decantato federalismo fiscale.

Dopo tre cicli di finanziamento gestiti nell'ottica della nuova politica regionale, però, con le ultime edizioni dell'annuale Rapporto i ricercatori della SVIMEZ hanno definitivamente sancito, a più di vent'anni dalla chiusura dell'Agenzia per il Mezzogiorno e a quindici dall'inizio della "nuova programmazione", l'aumento ormai pressoché incolmabile per quasi tutti i parametri con cui viene solitamente misurato il divario tra il Nord e il Sud del Paese. La SVIMEZ, inoltre, ha denunciato anche l'avvio, prima, e il consolidamento, poi, di un processo di progressivo impoverimento demografico del Mezzogiorno alimentato non solo dalla riduzione delle nascite – non compensata da un corrispondente numero di immigrati – ma anche da nuovi fenomeni migratori dei giovani del Sud, verso altre regioni dell'UE (SVIMEZ, 2012 e 2013).

Il rimedio proposto dal governo Letta e dal ministro Trigilia – ma in realtà già elaborato dal ministro Fitto del governo Berlusconi e sostenuto anche da F. Barca divenuto, nel frattempo, ministro per la coesione territoriale del governo Monti – è quello di riportare presso il governo centrale la responsabilità delle politiche per le aree sottoutilizzate, attraverso l'istituzione dell'ACT che dovrebbe rendere più efficiente ed efficace l'utilizzo dei fondi europei di cui alla programmazione 2014/2020.

Insomma, a vent'anni dalla fine dell'intervento straordinario si potrebbe paradossalmente estendere anche alla "nuova programmazione" una delle considerazioni conclusive dello studio di C. Trigilia pubblicato all'inizio degli anni Novanta e cioè che nell'interpretare i problemi dello sviluppo del Sud il meridionalismo – anche quello odierno – “ha sistematicamente sottovalutato i fattori interni, in particolare la gestione delle politiche ordinarie da parte della classe politica” (Trigilia, 1992, p. 171). Se vent'anni fa il rimedio proposto era quello del decentramento dei centri di spesa, al fine di responsabilizzare le classi dirigenti locali, oggi si torna a pensare a interventi dal centro di carattere meramente correttivo, come l'istituzione dell'ACT, per contrastare la desertificazione industriale.

La costituzione di un'ACT per Marotta (2013) va senza dubbio nella giusta direzione anche perché dovrebbe costituire, almeno nelle intenzioni del Governo, una sorta di task force in grado di sbloccare i finanziamenti relativi ai fondi europei e supportare, con un'ampia azione di coordinamento, le politiche di sviluppo che si intenderà perseguire. Ma è proprio su tali politiche che bisognerebbe tornare a riflettere a fondo, mentre al contrario non sembra si sia aperto alcun serio dibattito sull'argomento e, anzi, si coglie il concreto rischio di fare ulteriori passi indietro. La sensazione che trae origine dall'odierna assenza di dibattito sui problemi del Mezzogiorno è quella di una generalizzata impotenza delle forze sociali, politiche ed economiche ad affrontare il problema in modo proficuo, in una prospettiva che faccia sì che le regioni meridionali possa agganciarsi al resto dell'Europa, evitando di scivolare rapidamente in

una condizione di area desertificata dal punto di vista delle attività produttive siano esse agricole, industriali o legate al cosiddetto terzo settore.

In effetti, nel prolungato stato di crisi economica, le forze sane – pur presenti nella società italiana – appaiono tuttora avviliti da un processo di disgregazione sociale del quale la sistematica rimozione della questione meridionale dal panorama politico nazionale è un aspetto caratterizzante. Così come, nel descrivere la più generale situazione attraversata dall'Italia durante la recente grande crisi, si deve anche ammettere che lo sviluppo del reddito nazionale negli ultimi decenni è stato pagato in termini di regressione della coscienza civile e morale, con evidenti riflessi negativi – la cosiddetta degradazione antropologica prospettata da C. Tullio-Altan alla metà degli anni Ottanta – su molti settori della vita sociale del nostro Paese.

6. Conclusioni

Sono quantomeno due i criteri che si possono adottare per formulare alcune considerazioni conclusive in merito all'istituzione dell'ACT: il primo è di carattere economico e attiene al modello di agenzia cui questa s'ispira fra i vari configurati dalla letteratura economica e dalle principali esperienze concrete; il secondo criterio, invece, è di carattere giuridico, riguardando la coerenza rilevabile tra la nuova normativa che è stata emanata in Italia per istituire l'ACT e il previgente ordinamento comunitario e nazionale.

Secondo il primo criterio va innanzi tutto ricordato che nella realtà attuale, le Agenzie che si suddividono in quattro tipologie diverse che interagiscono tra loro (l'Agenzia autonoma, l'Agenzia integrata, l'Agenzia “ombrello” e l'Agenzia in rete), svolgono ovviamente diversi ruoli e di conseguenza dispongono di competenze altrettanto diverse, anche se la loro missione rimane quella dello sviluppo²⁶. Senza entrare nel merito di questo ampio tema che, del resto, è già stato sufficientemente analizzato²⁷, si osserva innanzi tutto che nell'ambito della SVIMEZ è stata condotta una riflessione sulle analogie con l'intervento straordinario che l'istituzione dell'ACT in qualche modo tende a prospettare, non tanto per proporre un ritorno alla Cassa per il Mezzogiorno, quanto per comprendere il singolare valore di quell'esperienza,

²⁶ La ripartizione riportata nel testo ha un valore solo indicativo, in quanto la realtà concreta è molto più complessa e diversificata, essendo popolata da un multiforme universo di Enti territoriali all'interno della stessa categoria delle agenzie di sviluppo; cfr. Lepore (2013), nonché Saublen (2002).

²⁷ Infatti, secondo il già citato Lepore (2013) p. 373, “vi sono alcune Agenzie che si dedicano alla gestione e al controllo del sistema delle agevolazioni, con una funzione di sportello, di ausilio alla progettazione, di consulenza tecnica e finanziaria per gli Enti locali e di verifica dell'ammissibilità delle richieste di accesso agli incentivi. Ve ne sono altre che si occupano di progetti di sviluppo basati su sistemi di imprese o reti territoriali, favorendo e coordinando i rapporti tra le istituzioni locali, le parti sociali e gli altri interlocutori pubblici e privati, allo scopo di realizzare un programma specifico di intervento. Ve ne sono ancora altre che svolgono attività di promozione di singole aree regionali e di internazionalizzazione delle imprese, attraverso l'adozione di iniziative di marketing territoriale e lo sviluppo di relazioni con l'estero. Le Agenzie, inoltre, possono essere di natura pubblica o privata, con un assetto giuridico distinto tra forme consortili e societarie (che assumono, spesso, la configurazione di società di capitali). Nel caso delle Agenzie pubbliche, vi è un'origine diretta da un livello di governo nazionale o regionale, con margini di autonomia più ristretti rispetto alle strutture private, a causa della necessità di attuare attività di sostegno allo sviluppo e di supporto all'economia locale”.

che in qualche modo ha trasformato il Mezzogiorno e con esso anche l'Italia. Ovviamente, nelle mutate condizioni della realtà odierna, anche gli studiosi che fanno capo alla SVIMEZ si rendono conto che non è possibile riproporre – sic et simpliciter – uno strumento analogo alla Cassa, anche se ritengono che sia tremendamente attuale l'esigenza di riordinare le politiche economiche a favore dello sviluppo territoriale del nostro Paese.

A tal fine, essi suggeriscono che l'ACT dovrebbe essere uno strumento flessibile, con competenze certe, ma in grado di elaborare e attuare strategie di sviluppo complessive, di tipo nazionale ed europeo, adattando il suo funzionamento a una realtà continuamente mutevole, assumendo il coordinamento delle *policies* regionali, concentrando le risorse verso obiettivi ben definiti di crescita produttiva e sostituendo, nel caso d'incapacità, d'inefficacia o di lentezza, gli Enti che non si dimostrano in grado di realizzare azioni visibili sul territorio e risultati concreti in termini di crescita economica. Da un punto di vista astratto, sarebbe anche necessario che disponesse di competenze più ampie, evitando che debba limitarsi solo alla programmazione dei fondi strutturali europei per il periodo 2014/2020 e alla gestione di quelli nazionali per la coesione e lo sviluppo, assumendo, al contrario, un ruolo analogo a quelle delle esperienze di maggiore successo (WDA gallese, DATAR francese, THA tedesca e IDA irlandese), cercando di realizzare un mix tra la tipologia di una Agenzia “ombrello” (che presenta i vantaggi di una struttura di carattere nazionale, ma, al tempo stesso, svolge una funzione di coordinamento delle politiche regionali) e quella di una Agenzia integrata (che ha un elevato grado di autonomia e, quindi, maggiore agilità e snellezza di azione)²⁸. Tuttavia, la difficile situazione in cui si trova attualmente l'Italia dal punto di vista economico-finanziario – oltre a qualche ragione di sano realismo – induce a seguire una logica più pragmatica, a valorizzare le opportunità che si dovessero creare, a verificare concretamente la costituzione della nuova Agenzia, cercando di fornire a questo progetto per le aree maggiormente in difficoltà una non trascurabile dose di speranza. Il Mezzogiorno non ha bisogno di utopie, ma di mezzi concreti per costruire un futuro diverso, a partire dalle proprie forze e dai mezzi disponibili. Quello che non può mancare, in ogni caso, è una strategia nazionale per lo sviluppo e la coesione, capace d'inserire l'impegno per il progresso economico e sociale del Mezzogiorno in un contesto sistemico e in politiche di ampio respiro (Lepore, 2013, pp. 381-382).

Dal punto di vista della coerenza della nuova normativa con quella precedente, nonché sul piano del metodo a P. Torretta non pare che si possano avanzare significative obiezioni, giacché la riforma sembra andare nella direzione indicata dalla Commissione europea, che ha più volte chiesto all'Italia un più incisivo impegno da parte delle istituzioni centrali nella definizione di priorità d'investimento di più ampio respiro, affinché possano effettivamente produr-

²⁸ La scelta di costituire un Ente autonomo e libero da impedimenti, investito al tempo stesso di un ruolo nazionale e meridionale, è stata proprio una delle caratteristiche per le quali la Cassa per il Mezzogiorno fu finanziata dalla Banca Mondiale: si trattava, infatti, di uno strumento tecnico, distaccato dal potere politico e capace di rappresentare gli interessi reciproci del Nord e del Sud, in un quadro unitario dell'intero Paese. Una visione di questa ampiezza potrebbe servire a non considerare la questione del Mezzogiorno separata, ma in rapporto proficuo con le esigenze e le prospettive del Centro-Nord (Lepore, 2013, p. 382).

re un reale impatto sulle esigenze d'inclusione economica e sociale del Paese e nell'assicurare una strategia unitaria degli investimenti anche nelle fasi attuative dei programmi finanziati dall'UE²⁹. Il che, tuttavia, non esclude – come si è precedentemente osservato – il rischio di una compressione delle competenze proprie delle Regioni e degli Enti locali, a fronte di un più uniforme disegno di sviluppo del territorio (da Torretta, 2013, pp. 3 e 4).

Ci si può allora chiedere se si ritenga ragionevole sacrificare le ragioni dell'autonomia politico-economica alla luce degli interessi nazionali perseguiti mediante l'istituzione dell'ACT.

Una prima risposta può essere qui fornita tenendo conto di una complessa serie di considerazioni.

In prima battuta, si deve valutare come l'Agenzia vada ad inserirsi nel contesto di cooperazione istituzionale che finora ha caratterizzato le procedure di accesso ai fondi europei sul piano interno. Al riguardo, la norma prevede un'adeguata rappresentanza delle Amministrazioni territoriali nel comitato direttivo, cioè nella direzione del nuovo organismo, con ciò avallando l'auspicio a che il metodo della concertazione sia preservato come criterio di esercizio dei compiti dallo stesso assunti e di garanzia, anche con specifico riferimento ai poteri sostitutivi ad esso afferenti.

Da una diversa prospettiva, però, la nuova istituzione investita del compito di monitorare i progetti d'investimento per il periodo 2014-2020 sarà dotata – come si è già accennato – di risorse umane altamente qualificate e specializzate, necessarie ad implementare le capacità di utilizzo dei fondi strutturali da parte delle competenti strutture pubbliche. Nondimeno, questa ristrutturazione dell'apparato pubblico finalizzata al coordinamento delle politiche comunitarie di coesione non può non essere messa in relazione sia con le istanze di snellimento della burocrazia italiana, sia e soprattutto con gli sforzi di riduzione della spesa pubblica, i quali sono faticosamente diretti in senso opposto, cioè a diminuire il personale in esubero nelle Amministrazioni centrali e periferiche.

Infine, se una diversa modalità organizzativa dei processi destinata a verificare e migliorare l'efficienza nell'impiego dei fondi europei può forse contribuire a superare le carenze e i ritardi evidenziati dalla precedente programmazione, ci si deve chiedere se tale riforma possa davvero servire, da sola, a rilanciare il sistema produttivo nazionale mediante le politiche di sviluppo e di coesione.

L'Agenzia potrà rappresentare un soggetto rilevante nell'elaborazione di un nuovo modello di sviluppo se sarà inserita in un più profondo ripensamento – non solo procedurale, ma anche sostanziale – delle scelte che hanno caratterizzato in genere l'approccio pubblico alle istanze inerenti la produzione e l'occupazione, ora basato più su meccanismi di contribuzione monetaria che sull'implementazione di servizi efficienti e di opportunità d'inserimento nel mercato del lavoro.

²⁹ Si veda da ultimo il “*Position Paper*” della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, nonché le dichiarazioni del Commissario Hahn in occasione della trasmissione della bozza di accordo di partenariato da parte del Governo italiano.

Alle “vecchie” misure occorre sostituire nuove ipotesi progettuali d’investimento che possano incidere in maniera determinante sul tessuto socio-economico, in modo da orientarne lo sviluppo a favore di criteri di solidarietà, equità e giustizia redistributiva, anche a beneficio del livello di competitività dell’intero sistema.

Al riguardo, l’impiego dei fondi comunitari, in un’ottica nazionale e non solo limitata ad alcuni contesti territoriali, implica – oltre ad una più coerente logica di metodo – anche un processo di responsabilizzazione istituzionale e politica per scollegare da interessi di parte le decisioni con cui s’individuano la destinazione e le concrete modalità di utilizzo delle risorse disponibili.

In questa prospettiva, non si può certo rinunciare all’autonomia regionale e locale per l’essenziale ruolo che questa mantiene nell’adattare gli interventi alle diversificate situazioni di bisogno. Inoltre, la “convergenza” della sussidiarietà e della *governance* multilivello nelle politiche pubbliche verso un’impostazione integrata costituisce il presupposto – anche nello scenario europeo – per affrontare la prolungata sfida di una crescita omogenea dei differenti contesti territoriali definita sulla base di comuni e condivise priorità.

Bibliografia

- Barca F. (2006) *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*. Roma: Donzelli.
- Boscariol G. P. (2013), Il decreto-legge 101 e la legge di stabilità 2014, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 4: 739-750.
- Braglia F. (2013), *Fondi europei ed energia: un’opportunità per l’Italia?*. <http://www.nextville.it/approfondimenti/94>
- Brunazzo, M. (2005) *Le regioni italiane e l’Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*. Roma: Carocci.
- Bruzzo A. (2014), La performance finanziaria delle Regioni nell’ambito della politica di coesione, *EyesReg*, 4, 2.
- Bruzzo A., Domoreno K. E. (2009) *La politica di coesione nell’Unione Europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*. Ferrara: UnifePress.
- Bruzzo A., Moussaif. N., Rizzieri P. e Segradin P. (2014), *Italian Performance in the Cohesion Policy 2007-2013*. Relazione al *Workshop European Economic Policy, Territorial Cohesion: theories and tools*. organizzato dal Dipartimento di Economia e Scienze Politiche dell’Università di Urbino, Urbino: febbraio.
- Capitano A. (2013), *L’Agenzia per la Coesione territoriale: una prima riflessione*. <http://www.leggioggi.it/2013/08/30/l-agenzia-per-la-coesione-territoriale-una-prima-riflessione/>

- Compagnone V. (2013), La *governance* economica. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3: 501-506.
- Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (2014) *Integrare la governance economica europea con la politica di coesione e le Regioni*. Rennes:
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2014) *Inception Report. Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*. Brussels: European Union.
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies (2014) *An Assessment of Multilevel Governance in Cohesion Policy 2007-2013*. Brussels:
- D'Alberti M. (2013), Nuove tendenze del governo dell'economia. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3: 349-355.
- La Spina A. (2013), L'agenzia per la coesione in una visione comparata. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3: 413-418.
- Lepore A. (2013), L'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Lineamenti di una storia e di una strategia economica. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3: 359-383.
- Manzocchi S. (2013), *Serve più coesione «intangibile»*. <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-09-09/serve-coesione-intangibile-064159.shtml?uuid=AbtiehUI>.
- Marotta S. (2013), *La scomparsa della questione meridionale tra riforme federaliste e disgregazione della società italiana*. <http://www.economiaepolitica.it/index.php/tag/agenzia-per-il-mezzogiorno/>.
- Piattoni S. (2005), La *governance* multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 35, 3: 417-445.
- Saublens C. (2002) *Development Agencies in Europe*. Brussels: EURADA.
- Soriero G. (2013), Considerazioni su ruolo e funzioni della nuova Agenzia per la coesione. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3: 419-431.
- SVIMEZ (2012) *Rapporto SVIMEZ 2012 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- SVIMEZ (2013) *Rapporto SVIMEZ 2013 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Torretta P. (2013), *L'Agenzia per la coesione territoriale: un altro «inutile carrozzone», o l'inizio di una più coerente multilevel governance del welfare italiano?*. <http://www.confronticostituzionali.eu/?p=836>.
- Triglia C. (1992) *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino
- Vetritto G. (2013), L'Agenzia per la coesione. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3: 383-390.

ABSTRACT

In this paper it has been analysed whether and how the Agency for Territorial Cohesion, just recently established and intended to replace the Department for Development and Cohesion Policies, can fit in the complex system of multilevel governance envisaged as per the Community rules for the 2014-2020 programming period, which sees the participation of many individuals, both public and private, operating at different levels of Government: central, regional and also strictly local. In particular, it seeks to ascertain to what extent the solution adopted by the Italian Government for promoting a more effective coordination among all actors involved, directly and indirectly, in the implementation of the cohesion policy in our country in order to comply with the proposals that had been presented - at both national and international level – by experts of the different disciplines, which shall be considered for carrying appropriately out a critical ‘ex ante’ analysis of the system in question from a scientific point of view.