



**Università degli Studi di Genova**

**Dipartimento di Scienze Politiche**

**Master II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione**

**(MIPA)**

**II edizione – a.a. 2021/2022**

**I Fondi Strutturali Europei nelle PA:  
osservazioni e proposte  
tra Digitalizzazione, Open Data  
e Open Government**

***Relatori***

***Dott. Luca Gandullia, Dott. Giovanni Cadili Rispi***

**Dott.ssa Ilaria Fabbiani**

# SOMMARIO

<b>PREMESSE.....</b>	<b>3</b>
<b>FONDI STRUTTURALI EUROPEI .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduzione.....</b>	<b>4</b>
<b>Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).....</b>	<b>8</b>
<b>Fondo Sociale Europeo (FSE) .....</b>	<b>10</b>
<b>Fondo di Coesione (FC) .....</b>	<b>11</b>
<b>Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).....</b>	<b>12</b>
<b>Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).....</b>	<b>13</b>
<b>Osservazioni.....</b>	<b>14</b>
<b>INNOVAZIONE E NUOVI CONCETTI .....</b>	<b>19</b>
<b>Introduzione.....</b>	<b>19</b>
<b>Open Government e Open Data .....</b>	<b>20</b>
<b>Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) ed evoluzioni normative .....</b>	<b>22</b>
<b>Open Government Partnership (OGP).....</b>	<b>24</b>
<b>Europa2020, Agenda Digitale Europea e risvolti in Italia.....</b>	<b>25</b>
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>28</b>
<b>Sitografia e Bibliografia .....</b>	<b>Errore. Il segnalibro non è definito.</b>

## Premesse

L'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare i Fondi Strutturali Europei e la loro gestione, prima in maniera amministrativa nonché in maniera generale partendo appunto da una panoramica e dalle loro finalità, rivedendo poi il tutto sotto un profilo di modernizzazione della Governance della funzione e dell'amministrazione pubblica, Open Government, e degli strumenti e dati aperti che ha portato e porterà questa modernizzazione, ovvero gli Open Data. In questo percorso cercherò quelle qualità che l'evoluzione in chiave "Open" possano condurre a forme di miglioramento in termini di efficienza e miglior prassi per quanto riguarda l'utilizzo di tali Fondi all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare a livello Comunale che è l'ambiente appunto in cui io lavoro e opero con tali Fondi.

Partendo dalle analisi svolte in termini di inefficienza e di difficoltà che il nostro Paese ha nello sfruttare i Fondi da diversi punti di vista cercherò di delineare presupposti e concetti dell'Open Government, trasparenza, open data, accountability delle amministrazioni, e ciò che esse potrebbero portare all'interno, come detto in precedenza, della "Progettazione Europea" nelle Pubbliche Amministrazioni.

Il lavoro che svolgo nel Comune di Genova a stretto contatto con i progetti europei, di fatto, mi ha permesso di comprendere e scontrarmi con le problematiche attuali che si hanno nel quotidiano come "addetta ai lavori" e capire da un punto di vista interno le difficoltà che ogni giorno bisogna affrontare.

# I Fondi Strutturali Europei

## Introduzione

Meglio noti come fondi europei sono tra i principali strumenti finanziari che l'unione europea usa, nello specifico sono investimenti destinati ad un particolare territorio provenienti dalle risorse comunitarie. L'obiettivo principale dei fondi è quello di sostenere gli investimenti per lo sviluppo economico la crescita sostenibile è una riduzione del gap di differenze tra i vari paesi membri (tra quelli ricchi e quelli poveri). Le risorse previste vengono distribuite dell'unione europea ai vari paesi membri e vengono erogati secondo una programmazione settennale la quale viene appunto approvata da tutti i paesi membri del parlamento europeo e contestualmente presente nel bilancio nella quale viene pianificata la sua ripartizione e la gestione degli stessi.

Un quarto dei fondi verranno gestiti direttamente dall'unione europea i tre quarti rimanenti dei fondi verranno invece allocati attraverso accordi di partenariato tra commissione europea e i paesi membri. Tali fondi appresentano dunque il mezzo finanziario attraverso cui l'UE promuove, come stabilito dall'art.174 del TFUE, il *“rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale”*.

I fondi europei principali sono cinque:

1. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)
2. Fondo Sociale Europeo (FSE)
3. Fondo di coesione (FC)
4. Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)
5. Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)

Per il settenario 2014-2020 ammontavano circa 640 miliardi di euro, mentre per il

periodo 2021-2027 sono previste risorse pari a 1.214,1 miliardi di euro.

Le risorse destinate alla politica di coesione per il periodo 2021-2027 sono così suddivise tra i vari fondi, così *come indicato sul sito dell'Agenzia della Coesione Territoriale*:

- Circa 200 miliardi di EUR sono destinati al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che si occupa di sviluppo urbano sostenibile, sostegno alla competitività e alla creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese. Finanziato sempre dal FESR, con 8 miliardi di EUR, il programma Interreg per la realizzazione di progetti transfrontalieri che hanno lo scopo di aiutare le regioni di frontiera a sviluppare il loro pieno potenziale economico;
- I 42,5 miliardi di EUR del Fondo di coesione sono per gli Stati membri il cui RNL pro capite è inferiore al 90% della media dell'UE per sostenere le reti transeuropee dei trasporti e progetti nel settore dell'energia e dei trasporti che portino benefici all'ambiente;
- Al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) sono destinati 88 miliardi di EUR a sostegno della creazione di posti di lavoro, dell'istruzione, della formazione e dell'inclusione sociale;<sup>1</sup>

I Fondi strutturali e di investimento europei vengono distribuiti secondo una programmazione settennale come detto in precedenza e, *come precisato sul sito della Commissione Europea* nella parte dedicata ai fondi, essi si devono concentrare sui seguenti 5 settori di interesse:

- ricerca e innovazione
- tecnologie digitali
- economia a basse emissioni di carbonio
- gestione sostenibile delle risorse naturali
- piccole imprese<sup>2</sup>

Essi Sono a carico della Commissione Europea, ma la differenza è che i Paesi beneficiari li gestiscono attraverso un sistema di gestione comune a livello

---

<sup>1</sup> *sito dell'Agenzia della Coesione Territoriale*

<sup>2</sup> *sito della Commissione Europea*

regionale. (POR - Programmi Operativi Regionali) o nazionale (PON - Programmi Operativi Nazionali) per ridurre le disparità regionali.

Inoltre, gli Stati nazionali presentano bozze di programmi d'azione nazionali, programmi d'azione regionali e programmi di cooperazione internazionale, transfrontaliera e interregionale. Gli Stati membri elaborano i programmi sulla base di procedure aperte e conformemente al loro quadro istituzionale e giuridico. Essi insieme alla Commissione devono collaborare per garantire il coordinamento e la coerenza nella pianificazione dei Fondi strutturali e di investimento europei. In particolare, occorre distinguere tra gli elementi principali dell'accordo di partenariato e dei programmi, che dovrebbero essere decisi dalla Commissione, e altre parti che non sono coperte dalla decisione della Commissione e che possono essere però modificate sotto la responsabilità dei quest'ultima.

I programmi portati avanti dai vari stati devono includere, per quanto possibile una strategia relativa all'attuazione di una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva da espletare con procedure per garantirne l'efficacia e l'efficienza nonché la coordinazione dei fondi partecipanti.

Le richieste di modifiche al programma devono, oltre alla motivazione, descrivere l'impatto previsto che può provocare tale modifica che può essere sia in termini operativi che economici.

Infine, il comitato prende una decisione sull'approvazione di parti dell'accordo di partenariato. Il regolamento richiede che ogni stato abbia un unico portale online che fornisca informazioni su tutti i programmi di intervento statali e regionali e informi i beneficiari sui finanziamenti e sulle opportunità di partecipazione.

Qui già entra in gioco come anche le politiche Europee siano orientate su un approccio Open in tutti i sensi, sia di strategie di governo con il coinvolgimento dei cittadini e il rispetto della trasparenza delle azioni pubbliche sia attraverso strumenti open data fruibili da tutti.

Al fine di supportare meglio i paesi con l'onere burocratico ma necessario di pianificazione dei costi e rendicontazione la Commissione fissa una certa soglia per l'assistenza tecnica allo stato. Ciò significa che i programmi sono attuati dagli Stati membri e dalle loro regioni dopo che i progetti sono stati approvati dalle autorità amministrative anche in relazione al carico di lavoro e alla composizione

dell'organico. Infatti all'interno delle rendicontazioni c'è una sezione apposta per la rendicontazione del personale assunto a tempo determinato dedicato solo alle funzioni relative ai fondi di riferimento; io per esempio sono stata inizialmente assunta a tempo determinato come project manager per gestire i progetti derivanti dai fondi React-EU. Nell specifico per autorità amministrative intendiamo "*enti pubblici o privati, autorità nazionali, regionali o locali o organismi incaricati dallo Stato membro di gestire l'intervento o, se si tratta dello stesso, di gestire l'incarico*" (Regolamento 1260/99). Esse dunque hanno il compito di predisporre i programmi di azione e i documenti necessari alla loro presentazione. Il loro scopo principale è l'attuazione efficace ed efficiente dei Fondi strutturali e di investimento europei e pertanto hanno un'ampia gamma di compiti relativi alla gestione e al controllo dei programmi, al controllo finanziario e alla selezione dei progetti. Per esempio all'interno del Comune di Genova c'è un ufficio preposto al supporto giuridico ed economico per le varie fasi dalla realizzazione all'attuazione. I controlli e i processi burocratici sono molti ci sarebbe la necessità di accentrare in qualche modo tali servizi per andare in contro ad una migliore gestione locale e nazionale dei fondi ma di questo argomento me ne occuperò più avanti.

Importante ricordare come i Fondi Europei di cui tratterò sono i fondi indiretti mentre i fondi diretti sono quei fondi gestiti direttamente in toto dalle Agenzie Nazionali e dalle Direzioni Generali degli Stati Europei. Prima di fare una panoramica dei vari fondi è importante precisare come essi vengono normati e quale evoluzione hanno avuto:

- Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce i principi, le norme e gli standard comuni per l'operazione relativa ai Fondi strutturali e d'investimento per il periodo dal 2014 al 2020;
- Il Regolamento (UE) 2022/562 modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 che introduce i cambiamenti delle norme della politica di coesione dell'Unione europea (Unione) per velocizzare e agevolare al massimo l'aiuto che gli Stati membri possono apportare alle persone in fuga dall'Ucraina, pur continuando a sostenere la ripresa delle regioni;
- Il Regolamento (UE) 2022/613 che modifica ulteriormente il regolamento (UE) n. 1303/2013 concedendo agli Stati membri l'accesso immediato a

ulteriori fondi iniziali provenienti dal REACT-UE (l'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa) e facilita il fabbisogno di beni necessari e assistenza dei rifugiati provenienti dall'Ucraina.<sup>3</sup>

## Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale serve a correggere gli squilibri fra le regioni e a promuovere lo sviluppo omogeneo per tutti gli stati membri.

Si evince dunque che lo scopo del FESR è "*rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale correggendo i più importanti squilibri dell'Unione*". Questo fondo ha l'obiettivo di aiutare e sostenere la crescita economica europea delle comunità svantaggiate. Il FESR è diventato definitivo con l'adozione del suo regolamento il 18 marzo 1975, che ha portato alla creazione di un fondo di destinato principalmente alle regioni meno sviluppate appunto, dove come regioni intendiamo parti di territorio degli stati membri dell'unione Europea. Basti pensare solo all'interno della nostra nazione il divario che c'è tra Nord e Sud.

Finora il FESR è disciplinato dal Regolamento Generale (UE) n. 1303/2013 e del Regolamento (UE) n. 1301/2013, che contiene disposizioni speciali. In particolare, si può osservare che gli investimenti del FESR sono rivolti a tutti gli 11 obiettivi tematici definiti per il periodo 2014 -2020.

Facendo riferimento al Sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ([www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it)), riporto qui di seguito una schematizzazione degli obietti del settennio appena citato:

L'accordo di Partenariato individua 11 obiettivi tematici, a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020 così suddivisi per priorità:

“Crescita intelligente“:

- 1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2. Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3. Promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);

“Crescita sostenibile”

---

<sup>3</sup> [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

- 4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- 5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- 6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;

#### “Crescita solidale”

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

L'attuazione degli interventi per l'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione viene realizzata attraverso 51 Programmi Operativi cofinanziati da FESR e FSE, 21 Piani di Sviluppo Rurale cofinanziati da FEASR e 1 Programma Operativo cofinanziato dal FEAMP.

Per quanto riguarda il FESR prestiamo attenzione ai primi quattro ovvero:

1. Ricerca e innovazione
2. accesso alle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione)
3. sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) e alla loro competitività
4. transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio.

Proprio perché questi fondi sono dedicati ad appianare gli squilibri è ovvio che bisogna diversificare la quantità di erogazioni le quali non possono essere omogenee ma hanno bisogno di essere indirizzate in maniera specifica. Questa maggiore focalizzazione su specifiche aree prioritarie è appunto denominata "focalizzazione tematica" e varia a seconda dei criteri elencati nell'area di

riferimento. Tutto ciò è disciplinato dal *Regolamento (UE) n. 1301/2013* e pertanto, nelle regioni più sviluppate almeno l'80% dei fondi FESR è stato assegnato ad almeno due delle quattro aree prioritarie sopra menzionate e almeno il 20% a progetti correlati; Nelle regioni in transizione e nelle regioni meno sviluppate, le percentuali sono rispettivamente del 60%/15% e 50%/12%.

Infine, in ragione di quanto detto prima *nel capo II del regolamento (UE) 1301/2013* viene specificato che gli investimenti del FESR si basano anche su specificità regionali e che almeno il 5% dei suoi fondi è diretto allo sviluppo urbano sostenibile attraverso le attività integrate delle città.

## Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il più antico dei fondi strutturali, creato nel 1957 dal Trattato di Roma. Lo scopo del fondo è l'investimento sul capitale umano. Nello specifico *"sostiene l'occupazione migliorando l'istruzione e le competenze delle persone e, in ultima analisi, le loro prospettive occupazionali"*(Commissione europea Fondo sociale europeo – Investiamo nelle persone Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee 2007), rendendole più eque per tutti. Oltre all'occupazione e all'istruzione, il FSE ha un'altra area focale rappresentata dall'inclusione sociale intesa come la necessità di migliorare le condizioni di vita delle persone povere ed emarginate aiutando e facilitando il loro accesso a servizi ritenuti importanti ed essenziali.

Nell'ultimo periodo, il solo FSE ha stanziato 76 miliardi di euro per creare nuovi posti di lavoro in Europa; 9,2 milioni di persone hanno trovato lavoro dopo la conclusione di un progetto finanziato dallo stesso fondo e inoltre ciò ha anche permesso di aiutare al contempo tantissime piccole e medi imprese. Invece per migliorare il sistema d'istruzione e favorire l'inserimento dei giovani nella vita lavorativa 7,3 milioni di giovani (su 25,9 milioni che studiano in istituti scolastici)<sup>4</sup> hanno partecipato a iniziative finanziate dal fondo e ciò ha portato a migliorare la loro integrazione nel mondo del lavoro nonché la qualità della loro vita.

---

<sup>4</sup> Commissione europea Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione

Secondo il Regolamento (UE) 130 /2013, in ogni Stato membro almeno il 20% di fondi deve essere destinato a progetti relativi all'OT 9 ovvero appunto quello che riguarda l'inclusione sociale. Mentre nelle regioni più sviluppate, almeno l'80% delle priorità di investimento e fino al 5% delle risorse sono assegnate a ciascun piano operativo. La Commissione europea e le autorità nazionali e regionali definiscono questo fondo in cooperazione tra loro e ciò fa emergere come la cooperazione sia necessaria per utilizzare le risorse in modo efficace ed efficiente per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Ovviamente questo principio di cooperazione si applica nella gestione di tutti i fondi ma particolarmente quando trattiamo di inclusione e capitale umano.

## Fondo di Coesione (FC)

Il Fondo di Coesione finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente negli stati dell'Unione Europea il cui reddito nazionale lordo pro capite (RNL) è inferiore al 90% della media comunitaria e quindi l'Italia non ne beneficia.

In ragione di questo inizialmente erano solo 4 gli Stati a che avevano diritto al Fondo ovvero Irlanda, Grecia Spagna e Portogallo. Successivamente si allargò ad altri 13 per poi, con l'ingresso di altri nuovi 10 Paesi nell'Unione Europea nel 2004 il numero aumenterà fino ad arrivare alla programmazione 2014-2020 ad avere ben 15 Paesi che beneficiano del Fondo.

Ma cosa si pone come obiettivo il Fondo di Coesione? Come altri Fondi il suo scopo è quello di ridurre la disparità in favore di un Europa omogenea sia da un punto di vista economico e anche sociale ma in particolare vengono finanziati progetti in materia di tutela dell'ambiente e di sviluppo di infrastrutture Un particolare non trascurabile che il Fondo può essere immediatamente sospeso qualora, in virtù dei controlli rigorosi che vengono fatti, non vengano rispettati i parametri fissati dal Trattato di Maastricht.

Ne deduciamo che la gestione di questo Fondo, come comunque dovrebbe essere per tutti i Fondi, deve essere meticolosa e perseguire il proprio obiettivo specifico.

Un accenno ad un fondo aggiuntivo, di cui l'Italia però ne è beneficiaria è il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) il quale *“è pertanto finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.”* (Camera dei Deputati)

Nella Tabella che segue sono esposte le risorse di bilancio del Fondo sviluppo e coesione, con indicazione, nell'ultima colonna, dell'importo dell'autorizzazione di spesa che sarà iscritto in bilancio per gli anni 2021 e successivi. Nel complesso, si tratta di circa **48 miliardi di euro**:

*(milioni di euro)*

<i>MISSIONE: SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE Programma: Sostegno alle politiche per lo sviluppo e la coesione economica MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (cap. 8000)</i>				
<i>(milioni di euro)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021 e ss</b>
Quota 2007-2013 (L. 296/2006)	-	670,0	-	-
Quota 2014-2020 (L. 147/2013)	4.362,0	4.543,5	6.049,8	31.266,6
Riqualificazione urbana (quota FSC 2014-2020 + quota Fondo investimenti)	517,0	514,3	-	-
<b>Fondo per lo sviluppo e la coesione</b>	<b>4.879,0</b>	<b>5.727,8</b>	<b>6.049,8</b>	<b>31.266,6</b>

5

## Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)

Sono finanziamenti che alimentano la cosiddetta Politica Agricola Comune (PAC) e promuovono la competitività dell'agricoltura e al contempo assicurano la gestione sostenibile delle risorse naturali e la sua salvaguardia. L'obiettivo attuale è quello in primis di raggiungere uno sviluppo del territorio rurale che resti in equilibrio con l'ecosistema e lo preservi.

Questo fondo è nato nel 2005 in seguito al *Regolamento (CE) n. 1290/2005* sostituendo il precedente Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG).

<sup>5</sup> *Temì.camera.it*

Attualmente il fondo è regolamentato da due Regolamenti UE ovvero il 1303/2013 e il 1305/2013. La gestione dei finanziamenti da parte degli stati membri è abbastanza simile agli altri Fondi: la pianificazione parte a livello nazionale e regionale definendo strategie che corrispondono ai POR e PON.

## Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)

Per ultimo parliamo di Fondi mirati alla politica comune della pesca che persegue l'obiettivo di aiutare i pescatori e le comunità costiere e nel contempo promuove una transizione verso una pesca sostenibile. Nello scorso bilancio sono stati stanziati circa 150 miliardi di euro destinati agli affari marittimi e la pesca. La politica comune della pesca (PCP) e la politica integrata marittima (PIM) hanno subito negli anni una serie di riforme. Nel 1970 si è iniziato a parlare di politica strutturale della pesca quando si è iniziato a diversificare l'attività della pesca rispetto a quella agricola. Venne per prima cosa creato un fondo a parte denominato Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca (SFOP). Esso è disciplinato dal *Regolamento (CE) n. 1263/1999* nello specifico nell'art.1 viene specificato lo scopo e i settori su cui concentrarsi come quella di rafforzare la competitività delle imprese del settore della pesca e dell'acquacoltura e rilanciare le zone annesse a questa attività dando importanza al territorio. Successivamente questo fondo venne sostituito dal Fondo Europeo per la Pesca (FEP) disciplinato dal *Regolamento (CE) n. 1198/2006* il quale si incentrava maggiormente sullo sviluppo sostenibile. Infine nel 2013 il FEP venne sostituito dall'attuale FEAMP. Questo fondo è normato dal *Regolamento (UE) n. 1303/2013* e dal *Regolamento (UE) n. 508/2014* e nello specifico si propone:

- promuovere una pesca sostenibile, innovativa, competitiva ed efficiente sotto il profilo ambientale;
- favorire un'acquacoltura sostenibile, innovativa, competitiva ed efficiente sotto il profilo ambientale;
- promuovere l'attuazione della PCP;
- aumentare l'occupazione e la coesione territoriale promuovendo la crescita

economica e la creazione di posti di lavoro nelle comunità costiere e dipendono dalla pesca e dall'acquacoltura;

- favorire gli investimenti nella trasformazione e commercializzazione per migliorare l'organizzazione di mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- favorire l'attuazione della politica marittima integrata (PMI).<sup>6</sup>

## Osservazioni

In Italia solo il 43% dei Fondi Europei sono stati usati, il che mette in risalto subito la problematicità del nostro paese, ma perché? Sarebbe troppo semplice pensare che il problema risieda solo nella gestione degli organismi centrali Europei, nel metodo di erogazione oppure nella gestione interna dei vari uffici. Riflettiamo intanto sul fatto che se l'Italia ha una % di utilizzo sotto il 50% gli stati membri più poveri come faranno? Prima di addentrarmi più nello specifico vorrei fare riferimento al documento *“10 Myths and Facts about EU Cohesion policy”* dove l'Unione Europea ha raccolto i 10 “miti” che circolano riguardante la politica di coesione e la gestione dei Fondi Europei confutandole e dando spiegazioni. Riporterò di seguito quelle più importanti in relazione alle mie osservazioni:

- *“La politica di coesione aiuta solo le regioni povere”*: lo scopo principale della Politica di Coesione è ridurre le disuguaglianze tra i territori ed aumentare la coesione economica, sociale e territoriale. Ovviamente non avrebbe senso e non sarebbe nemmeno efficace pensare di elargire fondi in modo omogeneo. Bisogna però pensare che se determinati fondi vengono destinati di più in una specifica area quelle limitrofe o in qualche modo collegate in maniera indiretta ne beneficiano;
- *“La politica di coesione è priva di valore aggiunto”*: semplicemente il rendimento e il valore socio economico delle politiche europee si vedono a lungo termine. La programmazione non a caso è settennale è improbabile pensare che determinate azioni e obiettivi si possano vedere in pochi anni. Stiamo comunque parlando di

---

<sup>6</sup> SINTESI Allegato alla RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE del Programma Operativo FEAMP 2014-2020 Anno 2017

una programmazione che parte da un'area vasta e che spesso si riferisce ad indicatori specifici che fruttano solo con il tempo;

- *“Solo i paesi meno sviluppati beneficiano della politica di coesione, mentre quelli ricchi pagano”*: i contributi che ogni stato membro versa all'unione è proporzionale alla sua ricchezza e ai suoi fabbisogni. Non dimentichiamoci che L'Unione è basata su un principio di solidarietà tra Stati, e non su principi di convenienza economica;
- *“La politica di coesione si occupa solo di frodi e spesso i soldi dell'Ue vengono gestiti male”*: numeri alla mano all'interno del bilancio Ue solo lo 0,2% riguardano le frodi<sup>7</sup>. Non dimentichiamoci dei errori amministrativi, dovuti ad errori umani, ritardi e gestione pagamenti oppure sviste che rappresentano circa l'1,8%.

Con il passare degli anni questi valori andranno sempre a diminuire con l'aumentare dei controlli e dei software di gestione;

- Per quanto riguarda la *gestione dei fondi*, non possiamo imputare all'Unione Europea nulla dato che ciò è affidato ai governi stessi e a sua volta affidata ad siccome la gestione è affidata alle Autorità di Gestione.

L'unica cosa che possiamo osservare è che se l'Unione semplificasse un po' le procedure a livello burocratico e si attivasse in maniera più “smart” verso il monitoraggio a larga scala con sistemi di gestioni univoci per ogni paese potremo facilitare e implementare la gestione.

Questo è un punto cardine per la mia tesi, vero che io tratto un livello più locale però, è proprio dall'alto che dovrebbe partire la spinta verso un'innovazione “Open”;

- *“Il tasso di spesa nei fondi della politica di coesione di alcuni paesi è molto basso”*: per quanto riguarda l'Italia questo è un dato vero ed appurato. Nonostante gli ultimi anni abbiano visto un miglioramento siamo sempre molto bassi. Secondo l'ultima relazione annuale della Corte dei conti europea l'Italia è ancora tra i fanalini di coda in Europa per assorbimento dei fondi strutturali, dal Fondo sociale a quello di sviluppo regionale. Da quello che emerge dalla relazione annuale della Corte dei conti europea l'Italia ha speso il 30,7% dei fondi di cui aveva diritto di fronte una media europea del 40%.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Relazione OLAF (anti-fraud.ec.europa.eu)

<sup>8</sup> <https://progeu.org/corte-dei-conti-ue-litalia-penultima-per-la-spesa-dei-fondi-europei/>

Possiamo formulare, a partire da questo documento e dalla mia esperienza lavorativa, altre osservazioni:

- *Necessità di centralità dell'informazione*: se ci fosse un unico portale centralizzato per l'Italia così come vi è in alcuni stati europei sarebbe più efficace per tutti sia per le PA che per imprenditori privati consultare tutte le informazioni, confrontarsi con altre realtà e apprendere i migliori metodi di gestione dei Fondi piuttosto che affidarsi a consulenti esterni i quali hanno informazioni differenti in base alla loro formazione ed esperienza;
- *Difficoltà di cofinanziamento*: ci sono molte opportunità e fondi che non vengono sfruttati perché piccole realtà territoriali non possono permettersi di garantire la loro quota di progettazione o non hanno soldi da investire o anticipare;
- *Poca pubblicità*: i canali istituzionali non danno il giusto rilievo alle opportunità offerte dall'Unione Europea nei propri canali non capendone la potenzialità anche per i cittadini;
- *Poca specializzazione interna*: spesso all'interno delle ente pubblico, soprattutto se di piccole dimensioni, risulta praticamente inesistente il personale competente in materia; spesso risulta difficile per l'ente partecipare ai bandi proprio a livello operativo, non hanno la preparazione per partecipare;
- *Troppa politica poca tecnica*: spesso le decisioni prese a riguardo dei fondi, dei progetti, di come e cosa fare, segue una linea politica invece che una pianificazione reale dovuta magari ai fabbisogni della città o dei cittadini. La programmazione e le decisioni dovrebbe seguire una linea tecnica dove professionisti eseguono analisi SWOT e delineano le tipologie migliori di interventi da fare senza badare alla politica;
- *sistema di assegnazione dei fondi*: i criteri di assegnazione dovrebbero essere costantemente aggiornati seguendo l'innovazione e aggiungendo e togliendo criteri innovativi oppure obsoleti cercando appunto di seguire quello che davvero sta succedendo e quello di cui ha bisogno l'UE. Succede che per certi Fondi abbiamo ancora criteri e regolamenti che risalgono a 10 anni fa che al giorno d'oggi risultano superati e poco efficienti;
- *snellimento delle procedure ma senza esagerare*: partendo dal presupposto che

non è una cosa per nulla facile bisognerebbe però iniziare un percorso di innovazione proprio in tal senso. Non è una questione di togliere certe norme o diminuire i controlli ma proprio di un'efficienza di modus operandi e sfruttamento delle nuove tecnologie per migliorare le procedure e le decisioni. Spesso la Comunità Europea, anche ultimamente, ha tentato di semplificare le cose ma questo è andato a discapito della trasparenza e della sicurezza;

- *potenziare la complementarità*: Incentivare fondi di investimento complementari per aiutare le diverse realtà a partecipare e sfruttare appieno il potenziale dei fondi europei. In questo senso aumentare le agevolazioni e l'accessibilità agli aiuti.

Facendo anche riferimento all'articolo di Antonio Bonetti *"Fondi europei e strategie di sviluppo locale: le principali criticità"*<sup>9</sup> emergono spunti interessanti che ci fanno capire come l'Italia ancora oggi fatichi sui Fondi proprio perché ancora troppo legata a logiche di spese e finanziamento poco attente alla partecipazione della cittadinanza e che non tiene conto delle effettive risorse territoriali.

In riferimento alla questione dello snellimento delle procedure che ho sopra esposto sempre Antonio Bonetti nell'articolo *"Orientamento ai risultati dei Fondi Strutturali e performance framework"*<sup>10</sup> scrive: "Il processo di valutazione in itinere considera quei target intermedi non solo come delle tappe significative nel processo di avvicinamento ai risultati finali (secondo la prassi ormai diffusa per cui la valutazione di efficacia si attiene a una logica di avvicinamento tra i valori conseguiti a quelli del target), ma anche come autentici termini di riferimento di un meccanismo di premialità/punizione. Questi meccanismi prevedono che se si raggiungono i target intermedi si ha diritto a ricevere una dote di risorse finanziarie aggiuntive e, nel caso contrario, si può incorrere finanche nella sospensione dei pagamenti (e, alla fine, in una rettifica del montante finanziario assegnato verso il basso qualora non si raggiungano i target finali). La valutazione in itinere risulta rafforzata dai meccanismi di premialità/punizione della qualità e dell'efficacia dei processi di programmazione. I meccanismi di premiazione e di punizione, infatti, ne rendono ancora più cogente e significativa la funzione di strumento di supporto

---

<sup>9</sup> <http://www.bonetti4reforms.com/fondi-europei-strategie-sviluppo-locale-le-principali-criticita-1419.html/>

<sup>10</sup> <http://www.bonetti4reforms.com/orientamento-ai-risultati-dei-fondi-strutturali-e-performance-framework-5417.html/>

alle decisioni. La valutazione si configura come il principale meccanismo che dovrebbe guidare i processi di riformulazione – a livello strategico e finanziario – dei programmi pluriennali di spesa. Con i meccanismi di premialità si ha non solo l'opportunità di capire quali siano le priorità di spesa che registrano le migliori performance attuative, ma anche di procedere a delle riprogrammazioni potendo disporre di una dote finanziaria aggiuntiva. Se si considerano questi aspetti, la proposta della Commissione di abolire, nel corso della prossima programmazione, la riserva di efficacia appare davvero poco condivisibile.” Questo per ribadire come lo snellimento vada fatto con criterio e come, non sempre togliere dei processi o delle regole sia la soluzione migliore per velocizzare o migliorare.

Dalle pagine precedenti emergono quindi due tematiche principali legati ai fondi europei: la prima è la difficoltà in tutti i sensi di sfruttare al meglio i Fondi quindi proprio una difficoltà di spendibilità, la seconda riguarda i criteri e processi decisionali dei stati membri e della Commissione. Da queste tematiche poi si snodano osservazioni e criticità e di conseguenza problematiche. Abbiamo anche visto come queste criticità siano ampiamente discusse sia dalla Commissione stessa che da esperti del settore.

Concludendo il capitolo, accennerò per ora una questione di cui non ho ancora parlato nello specifico ma di estrema importanza è quella della rendicontazione. Ovviamente essa è legata alle procedure di cui parlavo in precedenza ma è nello specifico una procedura cardine del sistema dei Fondi. Spesso le criticità maggiori si riscontrano proprio durante questo processo. Parlerò nello specifico delle problematiche che noi addetti ai lavori riscontriamo nella rendicontazione e nel controllo che riceviamo da parte delle diverse autorità.

Forse troppo poco si parla di questi processi interni fondamentali, che alla fine sono il vero motore della progettazione e senza i quali un progetto non va avanti ne può essere sovvenzionato. La spendibilità dei fondi passa soprattutto da questo step. Alla fine dei prossimi capitoli approfondirò l'argomento ma prima è doveroso imbastire il discorso passando per l'innovazione e la digitalizzazione nelle PA.

# Innovazione e nuovi concetti

## Introduzione

A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso la tecnologia e l'informatizzazione assumono un ruolo notevole e preponderante sia da un punto di vista comunicativo in generale sia per quanto riguarda la crescita economica. In ragione di questo l'Europa capisce che è fondamentale porsi un obiettivo e sviluppare un quadro strategico omogeneo in tutti i paesi dell'Unione Europea che riguardi proprio l'innovazione e la digitalizzazione; è da qui che nasce l'Agenda Digitale.

A seguito di questo impulso ovviamente anche in Italia si comincia a pensare in tal senso e il primo grande passo a livello normativo avviene nel 2005 con il Codice dell'Amministrazione Digitale. Non è corretto comunque pensare che prima di questo evento non ci sia stato nulla in realtà un tentativo di innovazione antecedente al 2005 nella PA Italiana c'è stato infatti abbiamo:

- D.Lgs 39/1993 che disciplina la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni statali;
- L. 1827/1997 in cui vengono proposte procedure svolte allo snellimento dell'attività amministrativa e viene introdotta la carta di identità elettronica;
- Dpr 428/1998 viene introdotto il protocollo informatico e la gestione dei flussi documentali, questa fu una svolta epocale che portò anche ad una riorganizzazione dei pubblici dipendenti e che rivoluzionerà l'intero settore;
- Dpr 445/2000 un Testo Unico con tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa informatica e anche tradizionale.

L'ultimo Dpr è appunto propedeutico a quello che sarà poi il Codice dell'Amministrazione Digitale che verrà approvato con il D.lgs 82/2005.

Come si evince anche dall'evoluzione normativa è il digitale e l'informazione aperta condivisa e fruibile che sarà la chiave per un'azione amministrativa più efficiente.

Nei prossimi capitoli esporrò concetti innovativi applicati alle PA e che sono in diretta relazione con la gestione dei Fondi Europei.

## Open Government e Open Data

Un concetto su cui non ci si può non soffermare quando parliamo di innovazione è L' Open Government. Ma perché parlarne? Perché è proprio questo concetto che coniuga trasparenza e apertura alla tecnologia. Esso è nuovo modello di gestione della pubblica amministrazione che, con il supporto appunto della tecnologia e di nuovi modelli e tecniche di comunicazione, consente, una maggiore apertura a tutti e la creazione di relazioni trasparenti tra i cittadini e la PA.

Nell'attuazione di questo modello dunque non può essere trascurato l'utilizzo di nuovi mezzi di comunicazione come Internet e le conseguenti applicazioni tecnologiche e sociali basate su infrastrutture di rete diffuse. Il modello di gestione aperta si basa su dati aperti, i cosiddetti Open Data, vale a dire formato "aperto" in cui le informazioni e i dati digitali prodotti dagli enti pubblici possono essere scaricati, utilizzati e scambiati online. Tali dati sono formalizzati in appositi portali e devono essere a disposizione dei cittadini senza registrazione, autorizzazione o pagamento. Ovviamente l'apertura di dati pubblici richiede naturalmente regole chiare e rigorose per proteggere la privacy e la sicurezza informatica. Questo nuovo modello ridefinisce dunque la centralità del cittadino rispetto al sistema amministrativo dove non parliamo più solamente di sussidiarietà e di governance basata su deleghe. Il libero accesso dei cittadini agli archivi pubblici e alle banche dati è molto importante per realizzare questa nuova "modello" dunque è ovvio come Open Data e Open Government vadano di pari passo. Internet e tutte le ICT costituiscono dunque uno strumento essenziale ma non una surroga di quelli che devono essere i servizi delle PA ma solo un supporto volto all'innovazione e non alla sostituzione effettiva.

Non possiamo trascurare all'interno l'evoluzione amministrativa che tutto questo nuovo concetto e modo di pensare comporta senza citare il principio dell'accesso all'informazione pubblica nella *delibera n. 105/2010 della Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche*, secondo la quale non esiste vera trasparenza se l'amministrazione non divulga le informazioni.

Il documento sopracitato illustra i principi e le informazioni necessarie a consentire "a tutti i cittadini un'effettiva conoscenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, con il fine di sollecitare e agevolare modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività"<sup>11</sup>, quali:

- Dati relativi a incarichi e consulenze
- Dati informativi sull'organizzazione, la performance e i procedimenti
- Dati sulla gestione economico-finanziaria dei servizi pubblici
- Dati sulla gestione dei pagamenti e sulle buone prassi

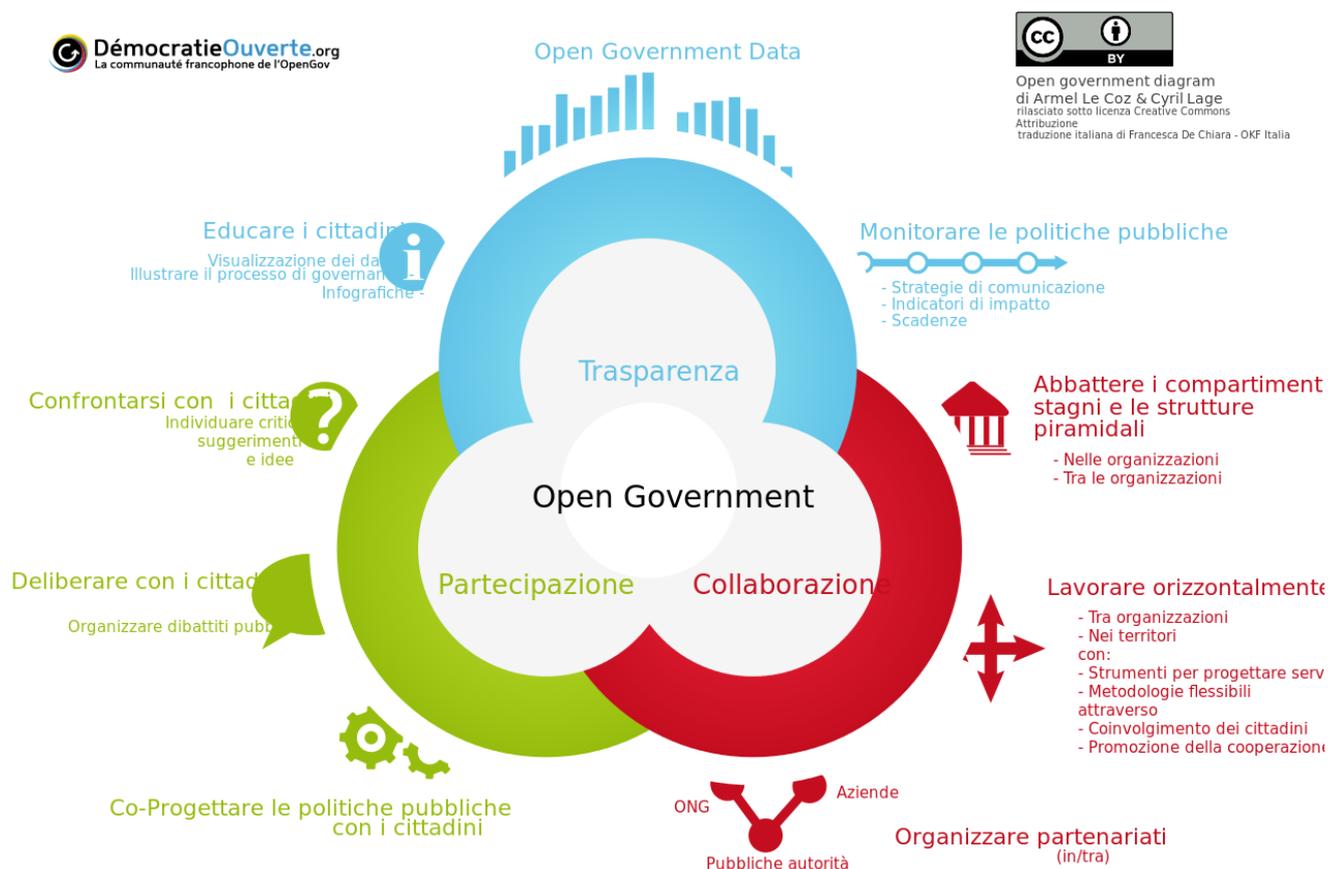
---

<sup>11</sup> *Delibera 105/2010 CIVIT*

- Dati sul “public procurement”<sup>12</sup>

È chiaro che l'accesso alle informazioni pubbliche, anche se libere, disponibili e gratuite, deve essere controllato per prevenire abusi e proteggere la "privacy". In tal senso, l'autorità garante della protezione dei dati personali ha impartito disposizioni con apposito provvedimento per il trattamento dei dati personali contenuti negli atti amministrativi, che viene effettuato da soggetti pubblici per pubblicità e diffusione.

L'implicazione di questo modello Open influenza chiaramente tantissimi aspetti che come abbiamo visto hanno subito e tutt'ora subiscono aggiornamenti e nuove regolamentazioni. Infatti, i benefici molteplici devono comunque far fronte alla nascita di nuovi problemi. Concludendo per far chiarezza sul concetto di Open Government e le sue interazioni riporterò uno schema esplicativo<sup>13</sup>:



<sup>12</sup> <http://trasparenza.formez.it/content/delibera-civit-1052010-linee-guida-predisposizione-programma-triennale-trasparenza-e-0>

<sup>13</sup> <https://it.okfn.org/2013/05/06/il-diagramma-opengov-in-italiano/index.html>

## Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) ed evoluzioni normative

Per la prima volta introduce nel nostro ordinamento giuridico la possibilità per i cittadini di relazionarsi ufficialmente con le amministrazioni pubbliche attraverso le tecnologie telematiche. Una svolta che potrebbe definirsi epocale, un vero cambio di modus operandi dell'azione dei dipendenti pubblici, vincolati fino a questo momento a procedure cartacee. Affronta quindi in maniera organica e anche approfondita l'utilizzo di internet e dei siti nella gestione dell'attività delle pubbliche amministrazioni nella sua organizzazione e in particolar modo per quanto riguarda i suoi procedimenti.

La progressiva digitalizzazione delle operazioni amministrative, fondata sulla ricerca di una gestione più efficiente ed efficace dei compiti dell'amministrazione statale e dei rapporti tra Stato e cittadini, "si trasforma" in una nuova dinamica di sviluppo che porta ad un'azione amministrativa non solo più produttiva, ma anche più aperta e inclusiva nella sua modernità. In accordo con le "*Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni*", il CAD "promuove e regola la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale, utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della pubblica amministrazione e nei rapporti tra amministrazione e privati"<sup>14</sup>.

Trattandosi di normativa fortemente influenzata dall'evoluzione delle tecnologie, il CAD è stato oggetto di svariati aggiornamenti; tra le modifiche più importanti vi è il *D.lgs 235/2010* che modifica 53 articoli (degli originari 92) e ne introduce 9 nuovi volti a adeguare la normativa alla digitalizzazione. Essa è così composta:

- "Principi generali"
- "Documento informatico e firme elettroniche"
- "Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici"
- "Trasmissione informatica dei documenti"
- "Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete"
- "Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni"
- "Regole Tecniche"
- "Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione"
- "Disposizioni transitorie finali e abrogazioni".

Con il *DL 83/2012* viene istituito un organismo che ha una funzione importante e fondamentale ovvero l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) L'Agenzia per l'Italia Digitale è "l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio che ha il compito di garantire la

---

<sup>14</sup> *Tecniche di performance e management per migliorare la PA - R.Parlangeri, D.Pellerano (Franco Angeli 2012)*

realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. AgID ha il compito di coordinare le amministrazioni nel percorso di attuazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica amministrazione, favorendo la trasformazione digitale del Paese. AgID sostiene l'innovazione digitale e promuove la diffusione delle competenze digitali anche in collaborazione con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali.”<sup>15</sup>

Non è da trascurare per la sua importanza e per l'introduzione del “domicilio digitale” il *DL 179/2012* o la *Legge 98/2013* dove viene incentivato l'utilizzo dell'email e viene fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di utilizzare i fax o il *DL 90/2014* che ha definito e stabilito un piano di informatizzazione delle procedure.

Tra le successive modifiche, va menzionata quella introdotta dal *D.lgs. 179/2016* che introduce il “*CAD 3.0*”, recependo il regolamento UE eIDAS (Electronic Identification, Authentication and Trust Services), che impone standard uniformi per le firme elettroniche, i certificati digitali e altre forme di autenticazione elettronica in modo che essi legalmente possano sostituire i vecchi documenti cartacei in tutti i paesi dell'Unione Europea. Successivamente con il *DL 217/2017* all'AgID viene attribuito il compito di adottare le linee guida che si sostituiscono alle precedenti regole tecniche.

Non mi soffermerò su tutte le normative successive ho elencato quelle principali che hanno portato ad un cambiamento radicale ed un'evoluzione nella Pubblica Amministrazione.

Da tutto questo si evince che le norme sul digitale cambieranno sempre più velocemente cercando di stare al “passo con i tempi” e all'evoluzione tecnologica. Per esempio una sentenza del Consiglio di Stato del dicembre 2019 sul possibile utilizzo degli algoritmi per le attività amministrative; questo per dire come siamo in continua evoluzione. La digitalizzazione non vuol dire solo dunque sostituire la carta con gli strumenti digitali ma significa evolvere nell'ottica di un nuovo *modus operandi*, così come dice *l'articolo 41 comma 1 del CAD* “Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità o integrazione...”

---

<sup>15</sup> [agid.gov.it](http://agid.gov.it)

## Open Government Partnership (OGP)

La prima espressione concreta di approccio agli open data e di una governance più aperta in ambito di politica internazionale la troviamo nell'Open Government Partnership, un'iniziativa che risale al 2001 di politica sovranazionale che coinvolge, in primis, i paesi ideatori ovvero Sudafrica, Brasile, Regno Unito, USA, Filippine, Norvegia e Messico; ad oggi conta 75 paesi aderenti in totale.

Aderendo all' OGP viene approvato e sottoscritto dai paesi che ne fanno parte una sorta di dichiarazione di intenti chiamata *Open Government Declaration*, impegnandosi a sviluppare e perseguire gli obiettivi comuni di Open Government definiti dall'OGP.

Per quanto concerne la nostra nazione, lo Stato a partire dal 2012 si impegna a raggiungere gli obiettivi di governo aperto attraverso i *Piani di Azione Nazionale* (PAN) elaborati ogni due anni. Nel 2013 è stato approvato il Piano d'Azione Open Data, predisposto dall'Agenzia Digitale Italiana (AgID), con l'obiettivo di curare il coordinamento informatico della Pubblica Amministrazione e guidarne lo sviluppo strategico. Il Dipartimento di Funzione Pubblica, a livello nazionale, agisce da "facilitatore" nei rapporti tra i vari portatori di interesse dell'open government, contribuendo a supportare il dialogo tra le amministrazioni pubbliche (PA) e le organizzazioni della società civile (OSC), che rappresentano le istanze di cittadini e imprese.<sup>16</sup>

Ad oggi sono stati completati 4 piani di azione, il quinto piano è stato approvato nel marzo 2022.<sup>17</sup> Tali piani sono realizzati grazie al confronto e alla collaborazione della pubblica amministrazione e delle organizzazioni della società civile, il cui compito è monitorare l'attuazione delle iniziative. Principio cardine è ampliare il più possibile la disponibilità di informazioni pubbliche e la loro accessibilità innalzando gli standard tecnologici dei paesi coinvolti e le loro prassi.

Le Aree d'azione del PAN sono:

1. dati aperti;
2. trasparenza;
3. registro dei titolari effettivi;
4. supporto alla partecipazione;
5. regolamentazione dei portatori di interessi;
6. cultura dell'amministrazione aperta;
7. prevenzione della corruzione;
8. semplificazione, performance e pari opportunità;

---

<sup>16</sup> <https://open.gov.it/governo-aperto/italia-ogp>

<sup>17</sup> <https://www.sicamera.camcom.it/notizie/5deg-piano-dazione-nazionale-il-governo-aperto-aperta-tutti-la-consultazione-online>

- 9. servizi digitali;
- 10. cittadinanza e competenze digitali.<sup>18</sup>

Nel 2017 l'Italia è entrata a far parte dello Steering Committee OGP per il primo triennio, e viene anche organizzata la prima edizione della settimana dell'amministrazione aperta (SAA) venti con seminari, webinar ed altri eventi tenuti in tutto il paese, con l'intento di promuovere buoni principi e pratiche di governo aperto. L'iniziativa è proseguita attraverso la partnership e nel 2018 è diventata un evento congiunto mondiale chiamato OpenGov Week. Nello stesso anno l'Italia ha ospitato a Milano l'OGP European Leaders' Forum, che è stato un importante momento di confronto tra cittadini e PA. L'Italia inoltre è stata nominata alla fine del 2020 come futuro co-chair del Comitato Direttivo OGP per il 2022.

## Europa2020, Agenda Digitale Europea e risvolti in Italia

*Europa 2020* è una strategia definita nel 2010 e temporalmente ci troviamo ha subito a valle di una delle più significative crisi economiche e finanziarie che ha attraversato l'Unione Europea. Questa strategia si pone l'obiettivo di sviluppare un'economia che sia intelligente, sostenibile e il più possibile inclusiva. Entrando nel merito riporto direttamente i punti chiave e gli obiettivi <sup>19</sup>:

- La strategia Europa 2020 deve consentire all'UE di raggiungere una crescita:
  - intelligente, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione;
  - sostenibile, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva;
  - inclusiva, volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale.
- Per raggiungere quest'aspirazione, l'UE si è posta cinque grandi obiettivi da raggiungere entro il 2020:
  - portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
  - investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo;
  - ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
  - ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno

---

<sup>18</sup> <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/4nap>

<sup>19</sup> Comunicazione (COM(2010) 2020 final) - Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

- al 40% il tasso dei giovani laureati;
- ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Il Comitato delle regioni ha creato il "*Forum di monitoraggio strategico Europa 2020*" che consiste in sistema integrato di dibattito critico e partecipativo dell'UE sulla crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva e si propone di monitorare gli sviluppi di tali obiettivi. Il forum è uno strumento che consente ad ogni ente di poter esprimere il proprio parere in tutte le fasi del processo politico della strategia. Per raggiungere questi obiettivi, i rappresentanti politici del "Forum di monitoraggio Europa 2020" sono invitati ogni anno a discutere, prima del Consiglio Europeo, durante il processo decisionale relativo alla strategia "Europa 2020"

In questo contesto è stata sviluppata altresì l'Agenda Digitale Europea sottoscritta poi da parte degli stati membri a partire dal 2012. L'obiettivo di lungo periodo dell'Agenda Digitale Europea sono quella di aumentare il valore del PIL di 5 punti percentuali corrispondente a 1.500 euro per persona con l'obiettivo a lungo termine di aumentare l'occupazione di 3,8 milioni di posti di lavoro.

Essa è articolata in 101 azioni, 7 aree prioritarie e 13 obiettivi specifici; andiamo ora a soffermarci sulle 7 aree prioritarie:

1. La realizzazione di un mercato digitale unico
2. Aumentare l'interoperabilità e gli standard I
3. Consolidare la fiducia e la sicurezza online I
4. Promuovere un accesso internet veloce e superveloce per tutti
5. Investire nella ricerca e nell'innovazione
6. Migliorare l'alfabetizzazione le competenze e l'inclusione nel mondo digitale
7. Creare vantaggi per la società grazie ad un utilizzo intelligente della tecnologia

L'Italia ha lanciato una propria strategia di agenda digitale ovviamente in maniera coerente rispetto agli obiettivi strategici Europei sopracitati. L'Agenda Digitale è frutto anche di un forte processo di concertazione ha avuto in particolare con la conferenza delle regioni e delle province autonome; questo perché nell'ordinamento italiano le regioni sono competenti su molti temi legati al digitale e sono anche i detentori di risorse per poter attuare questi obiettivi. In Italia l'organo di supervisione del governo per l'attuazione dell'agenda digitale è l'Agenzia per l'Italia Digitale come già esposto in precedenza.

Essa insieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dello Sviluppo

Economico e all'Agenzia per la Coesione Territoriale hanno sviluppato documenti strategici volti principalmente a promuovere uno switch off fra l'analogico e il digitale e mettendo al centro dell'attenzione l'esperienza dei cittadini valorizzando anche le esperienze positive fino ad oggi e agire sul livello di competenze del sistema delle imprese.

Detto questo non possiamo non menzionare 3 programmi volti ad aiutare e accelerare il processo di digitalizzazione. Il primo è “*Italia Login - la casa del cittadino*” che ha “l’obiettivo di aumentare la fiducia di cittadini e imprese nei confronti dei servizi digitali della PA e di garantire una maggiore efficienza della capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione”<sup>20</sup>. Nel concreto sarebbe l'individuazione di un profilo civico attribuito a ciascun cittadino che consente di accedere a un hub di servizi di specifico interesse per l’utente.

Il secondo programma è quello legato alle *competenze digitali* quindi alla promozione di un innalzamento della cultura digitale fra i cittadini come elemento cardine per l'aumento della competitività.

Il terzo programma è quello inerente alle “*Smart Cities and communities*” quindi parliamo di supportare la trasformazione e l'adozione da parte delle città, anche le più piccole, di tecnologie digitali per migliorare i propri livelli servizio e vivibilità.

Per raggiungere tali obiettivi nell'ambito dei fondi strutturali vi sono circa 340 milioni a disposizione articolati nei tre Programmi Operativi Nazionali:

1. PON Città Metropolitane
2. PON Governance e Capacità Istituzionale
3. PON Legalità

Altre significative risorse sono disponibili nei Programmi Operativi Regionali parliamo circa 2 miliardi di euro di cui circa 1,2 destinati alla realizzazione della banda ultralarga e la restante quota invece destinata a raggiungere gli obiettivi di Agenda Digitale sopracitati. Invece nell'ambito dei Fondi per lo Sviluppo e la Coesione sono disponibili poi 2,2 miliardi di euro di cui 1,5 destinati alla realizzazione della banda ultralarga e saranno messi a disposizione anche 1,7 miliardi come voucher per un miglioramento della qualità della offerta in materia digitale.

---

<sup>20</sup> <https://www.agid.gov.it/index.php/it/agenzia/progetti-pon-governance/italia-login-casa-del-cittadino>

## Conclusioni

Attraverso l'analisi svolta in questo elaborato risulta chiaro come la spinta dell'Unione Europea verso una digitalizzazione sia chiara e preponderante già da una decina di anni e come e il dibattito italiano sulla necessità di riformare la PA per renderla più efficiente si focalizzata proprio su una sofferenza e mancanza di specializzazione ma anche di dotazione. Ciò fa emergere chiaramente una necessità, il cambio di modus operandi e di dotazioni e specializzazioni.

Il potenziale degli "open data", potrebbe essere la chiave di volta per questo cambiamento improntato sull'efficienza e trasparenza arricchito inoltre dalla spinta dalle numerose opportunità che l'Unione Europea offre in questo senso.

Il problema cardine è che si rischia di entrare in un loop dove i soldi per rinnovare ed evolvere verso una digitalizzazione ci sono ma a causa proprio di una carenza attuale di centralità informatica risulta difficile usufruire di tali fondi.

Come accennato nelle osservazioni esposte nella prima parte di questa tesi ho tralasciato per un momento la questione rendicontazione. Proprio inerente a questo la rendicontazione è un punto cardine; ottimizzando questa parte la qualità e la quantità dei fondi potrebbe essere spesa meglio e in maniera più celere. Spesso capita che non si riesce a rientrare i tempi o che ci si impieghi troppo tempo su un unico progetto perché tra iter burocratici controlli su controlli e sistemi informativi che non dialogo si perde davvero troppo tempo.

In termini di spendibilità al di là di specializzare le risorse interne se si creasse un'omogeneità dei flussi di informazione e una piattaforma di rendicontazione europea unica dove i vari organismi di controllo, il ministero, l'unione europea e gli enti locali stessi potessero comunicare le procedure potrebbero snellirsi e al contempo il controllo non diminuirebbe ma anzi aumenterebbe. Per far capire la portata burocratica e sistemica della rendicontazione Europea comunale illustrerò brevemente i passaggi chiave:

- 1- Compilazione pre-progettuale di svariati documenti (Check-List, conformità con gli obiettivi EU, relazioni di fattibilità...)
- 2- Approvazione di tali documenti da un ufficio interno del comune che effettua un pre-controllo
- 3- Invio all'organismo intermedio e alla sua approvazione
- 4- Successivo invio al ministero
- 5- Inizio iter progettuale e apertura fascicolo in apposita piattaforma di monitoraggio da aggiornare con documenti e stato di avanzamento

## 6- Inizio della vera fase progettuale con la creazione di un bando.

Si evince chiaramente come solo questa fase, che ricordo essere pre-progettuale sia macchinosa e lenta e come i dati passino da diverse autorità in maniera frammentaria e senza un portale apposito.

Quando il progetto prende il vivo i documenti aumentano, sono sempre da aggiornare sul portale, ma il portale è solo un mero contenitore interno, vero che in caso di controlli da parte di qualunque autorità bisognerà comunque rimandare tutti i documenti e non si serviranno della piattaforma di monitoraggio per controllare. Viene da chiedersi allora cosa serva tutto questo se gli stessi documenti vengono mandati ad organismi diversi che non si parlano. Risulta chiara e limpida la perdita di tempo e in ragione delle rigide scadenze che l'UE pone nei confronti dei fondi è poi chiaro come in Italia si fatichi ad usufruire di essi. La cosa evidente e chiara è che una centralità dell'informazione che comunichi con tutti gli organismi, che sia open e fruibile a tutti è la soluzione che potrebbe portare miglioramenti non indifferenti.

Quello che emerge è che la digitalizzazione e il concetto Open siano ancora molto lontani nella nostra quotidianità e se in primis questa spinta non avviene internamente alle PA il processo esternamente faticherà a concretizzarsi in tempi utili. Il rinnovamento della PA in termini di digitalizzazione è fondamentale per portare con sé altro rinnovamento.

Infatti, come esposto in precedenza, ci sono tanti fondi che l'UE mette a disposizione verso una transizione digitale e un miglioramento della qualità della vita, se riuscissimo a migliorare i processi interni potremo utilizzare più risorse e meglio, e questo porterebbe un enorme beneficio soprattutto a lungo termine.

Detto questo, ciò non toglie che anche il sistema dei fondi UE ha i suoi lati negativi e da migliorare, come ho già esposto nei capitoli prima, il cambiamento dunque in primis contrariamente a quello che si crede, dovrebbe piano piano partire internamente alla PA a livello locale per poi allargarsi a livelli più elevati.

Solo con un cambiamento volto alla digitalizzazione vista come opportunità e non solo come mera sostituzione di pratiche vecchie, può davvero portare benefici diretti nella qualità della spendibilità dei fondi. Le conseguenze dirette sono chiaramente un miglioramento della qualità del servizio pubblico e di conseguenza una migliore qualità della vita.

## Sitografia e Bibliografia

- [Wikipedia.org](https://www.wikipedia.org)
- [Funzionepubblica.gov.it](https://www.funzionepubblica.gov.it)
- [Opengovpartnership.org](https://www.opengovpartnership.org)
- [Open.gov.it](https://www.open.gov.it)
- [Funzionepubblica.gov.it](https://www.funzionepubblica.gov.it)
- [Dati.gov.it](https://www.dati.gov.it)
- [Agendadigitale.eu](https://www.agendadigitale.eu)
- [Europeancommission.eu](https://www.europeancommission.eu)
- [Nielsen.com](https://www.nielsen.com)
- [Casaleggio.it](https://www.casaleggio.it)
- [Netstrategy.it](https://www.netstrategy.it)
- [Cio.gov](https://www.cio.gov)
- [State.gov](https://www.state.gov)
- [Open.usa.gov](https://www.open.usa.gov)
- [Data.gov](https://www.data.gov)
- [Forumpa.it](https://www.forumpa.it)
- [Opendemocracy.net](https://www.opendemocracy.net)
- [Opendemocracy.it](https://www.opendemocracy.it)
- [Agcom.it](https://www.agcom.it)
- [Gdpr.net](https://www.gdpr.net)
- [Wearesocial.com](https://www.wearesocial.com)
- [Andreapernici.com](https://www.andreapernici.com)
- [Wired.it](https://www.wired.it)
- [Digital-agenda-data.eu](https://www.digital-agenda-data.eu)
- [Bonetti4reforms.com](https://www.bonetti4reforms.com)
- [Cohesiondata.ec.europa.eu](https://www.cohesiondata.ec.europa.eu)
- [Opencoesione.gov.it](https://www.opencoesione.gov.it)
- [Ec.europa.eu](https://www.ec.europa.eu)
- [Europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu)
- [Consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu)
- [Agenziacoesione.gov.it](https://www.agenziacoesione.gov.it)
- [Governo.it](https://www.governo.it)
- [Senato.it](https://www.senato.it)
- [European-union.europa.eu](https://www.european-union.europa.eu)
- [Bosettiegatti.eu](https://www.bosettiegatti.eu)
- [Fondazioneifel.it](https://www.fondazioneifel.it)
- [Data.europa.eu](https://www.data.europa.eu)
- [Europa.formez.it](https://www.europa.formez.it)
- [Repubblicadigitale.innovazione.gov.it](https://www.repubblicadigitale.innovazione.gov.it)

Agenzia per la Coesione Territoriale (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*

Apuzzo, Gebredikan, Novak (2019), *The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions*, New York Times, 03/11/2019

Bruzzo A. (2000), *Le politiche strutturali della comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM

Calbucci P. (2017), *Gli strumenti della programmazione integrata*, Dipartimento della Funzione Pubblica

Camera dei Deputati (2019), XVIII Legislatura, *Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-*

2027

- Commission of the European Communities (1994), *Inventory of Community action to support local development and employment*
- De Felice F., Fioretti C., Lanzilli P. (2009), *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'UE*, Carocci
- De Grauwe P. (2018), *Economia dell'unione monetaria*, undicesima edizione, il Mulino
- Dichiarazione Schuman (1950), Parigi, 9 maggio 1950
- European Commission (1997), *Agenda 2000, Per un'Unione più forte e più ampia*
- European Commission (2007), *European Social Fund, 50 years investing in people*
- European Commission (2017), *European Social Fund, 1957-2017, 60 Years of Investing in People*
- European Commission (2008), *European Union Public Finance*, Fourth edition
- European Commission (2004), *Il Fondo di Coesione. Un ulteriore sostegno alla solidarietà europea*
- European Commission (2007), *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*
- European Commission (1994), *Libro Bianco: Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*
- European Commission (2017), *Libro bianco sul futuro dell'Europa: Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*
- European Commission (2016), *Nove motivi per cui la politica di coesione funziona per l'Europa - Principali risultati 2007-2013*
- European Council (2000), *Strategia di Lisbona*
- Europe Direct (2014), *Guida ai fondi europei 2014-2020 e all'europrogettazione*
- Foote, Iorio (2021), *Fondi europei per l'agricoltura: nell'Est Europa frodi e sprechi sono sistematici*,
- Frascarello Angeli (2019), *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di Pac 2021-2027*,
- AgriregioniEuropa, marzo 2019
- Ginsborg Paul (2013), *La riflessione sull'Europa*, Libertà e Giustizia, 08/02/2013
- Leonard, Pisani-Ferry, Shapiro, Tagliapietro, Wolff (2021), *The geopolitics of the European Green Deal*, European Council on Foreign Relations, 03/02/2021
- Majocchi A. (2017), *A 60 anni dal Trattato di Roma, nuove sfide per l'Europa*, The Federalist
- Merlo G. (2014), *La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti*, Carocci Faber
- Pollio Salimbeni A. (2019), *Fondi Europei 2021-2027, Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*
- Prota F., Viesti G. (2006), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino
- Roberts Hannah (2020), *Mafia harvest rewards from EU farm funds*, Politico.eu, 24/01/2020
- Sardone A. (2009), *Rapporto strategico - Consistenza Fondi strutturali 1957-2013*, Training Team
- Trotta F. (2014), *L'evoluzione della politica di coesione dell'Unione Europea: dalle origini alla nuova programmazione 2014-2020*, Edizioni LUISS
- Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea (2017), *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue*
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2017), *Guida ai finanziamenti dell'Unione europea*
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Guida alle Iniziative Comunitarie*, varie edizioni
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Libro Verde sulle Iniziative Comunitarie*, varie Edizioni
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2014), *Regolamenti per i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Relazione sulla coesione economica, sociale*

*e territoriale*, varie edizioni

Carloni E., *L'Amministrazione Aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli Editore (s.d)

De Blasio E., Sorice M., *Innovazione Democratica: un'introduzione*, Luiss University Press (2016)

De Blasio E., *Democrazia Digitale. Una piccola introduzione*, Luiss University Press (2014)

De Rosa R., *Cittadini Digitali. L'agire politico al tempo dei social*, Maggioli Editore (2014)

Casaleggio G., *Veni, vidi, web*. E-book (2015)

Giansante G., *La comunicazione politica online. Come usare il web per costruire il consenso e stimolare la partecipazione*, Carocci Editore (2014)

De Blasio E., Quaranta M., Santaniello M., Sorice M., *Media, politica e società: le tecniche di ricerca*, Carocci Editore (2017)

De Blasio E., *Il governo online*, Carocci Editore (2018)