UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Scienze Politiche Giuridiche e Studi Internazionali

Corso di laurea Magistrale in

Scienze del governo e politiche pubbliche

Tesi di laurea Magistrale

L'EUROPEIZZAZIONE DELLE REGIONI ATTRAVERSO LA POLITICA DI COESIONE: IL CASO DEL VENETO

Relatrice: **Prof.ssa Patrizia Messina**

Laureando: **Francesco Iotti**

Anno Accademico 2025-2026

Indice

INTRODUZIONE 6

I - L'EUROPEIZZAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE NEL QUADRO DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

1. La politica di coesione come strumento di europeizzazione delle politiche regionale 10

1.1 Dalla programmazione europea alla programmazione regionale 14

1.2 Governance multilivello e reti di partenariato 16

2. Evoluzione della politica di coesione: dalla riforma del 1988 al ciclo di programmazione 2021–2027 al (fondo unico?) 19

3. La programmazione 2021–2027 e l'Accordo di Partenariato italiano 22

4. Domande, percorso e metodologia della ricerca 24

II - GOVERNANCE MULTILIVELLO: DALLA TEORIA ALLA PRATICA IL CASO DELLA REGIONE VENETO

1. Programmazione multilivello: una sfida al modo di regolazione del Veneto 28

2. Evoluzione della politica di coesione in Veneto come processo di policy change 33

2.1 La trasformazione degli obiettivi di policy: dalla competitività territoriale alla transizione sostenibile 39

2.2 Gli strumenti di policy e la trasformazione delle modalità di intervento 44

2.3 I bandi FESR come strumenti operativi di europeizzazione delle politiche regionali 46

2.4 Sintesi interpretativa: il FESR come vettore di trasformazione della governance regionale 49

III - LA PROGRAMMAZIONE DEL FESR IN VENETO: STRUMENTI, BANDI E CRITERI DI INTERVENTO

1. Dalla programmazione regionale alla costruzione dei bandi FESR 53

2. La Smart Specialisation Strategy (S3) come quadro di orientamento della programmazione regionale 59
3. Le Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS) e la dimensione territoriale della politica di coesione 60
4. Evoluzione delle priorità della politica FESR in Veneto 63
4.1 Le priorità della programmazione FESR 2014–2020 64
4.2 Le priorità della programmazione FESR 2021–2027 66
4.3 Confronto tra la programmazione FESR 2014–2020 e 2021–2027 69
5. Implementazione e cambiamento della politica FESR in Veneto: considerazioni conclusive 71

IV - LA POLITICA DI COESIONE COME STRUMENTO DI EUROPEIZZAZIONE: UN'ANALISI DEL CASO VENETO E DELLE SUE IMPLICAZIONI
1. Il FESR come strumento di europeizzazione delle politiche regionali 75
2. Continuità e cambiamento graduale nella politica regionale veneta 77
3. Punti di forza e criticità del modello di implementazione del FESR in Veneto 81
4. Implicazioni per lo sviluppo regionale 85

CONCLUSIONI 88

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 91

SITOGRAFIA 93

NORMATIVA DI RIFERIMENTO 95

Ringraziamenti 96

INTRODUZIONE

Nel contesto dell'integrazione europea, la crescente interdipendenza tra livelli di governo ha profondamente trasformato le modalità attraverso cui le politiche pubbliche vengono definite e attuate, rendendo sempre più centrale il ruolo delle regioni nei processi di sviluppo territoriale. Negli ultimi decenni, la crescente integrazione europea ha infatti inciso in maniera significativa anche sulle dinamiche di sviluppo regionale. In questa dimensione, la politica di coesione dell'Unione europea rappresenta uno degli strumenti principali attraverso cui l'UE interviene per ridurre le disparità territoriali e promuovere uno sviluppo equilibrato tra le regioni. Tra i diversi strumenti a disposizione, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) assume un ruolo centrale nel sostenere la competitività, l'innovazione e la transizione verso modelli di sviluppo più sostenibili.

A partire da queste considerazioni, il presente lavoro si propone di analizzare il ruolo della politica di coesione nel contesto regionale, con particolare riferimento al caso della Regione Veneto. L'obiettivo principale è quello di comprendere in che modo i processi di europeizzazione influenzino le politiche pubbliche a livello territoriale, interrogandosi sulle modalità attraverso cui gli indirizzi europei vengono recepiti, adattati e implementati nei contesti locali.

La domanda di ricerca che guida l'analisi può essere così sintetizzata: in che misura e attraverso quali modalità la politica di coesione europea, e in particolare il FESR, ha contribuito a orientare il cambiamento delle politiche regionali in Veneto? A questa si affiancano ulteriori interrogativi relativi al tipo di cambiamento osservabile – se incrementale o radicale – e al ruolo svolto dalle istituzioni regionali nel mediare l'impatto delle politiche europee.

Dal punto di vista teorico, il lavoro si colloca all'intersezione tra gli studi sull'europeizzazione delle politiche pubbliche, l'analisi del policy change e la letteratura sullo sviluppo locale. In particolare, l'attenzione è rivolta alla natura mediata dei processi di europeizzazione, che non si traducono in un semplice trasferimento di modelli dall'alto verso il basso, ma si configurano come dinamiche complesse di interazione tra livello sovranazionale e contesti territoriali. In questo quadro, assumono rilievo i contributi sul

cambiamento incrementale delle politiche e, soprattutto, le riflessioni sul ruolo delle istituzioni locali e regionali nei processi di sviluppo territoriale.

Un riferimento teorico particolarmente rilevante è rappresentato dal contributo di Patrizia Messina, i cui concetti di modo di sviluppo e modo di regolazione offrono una chiave interpretativa efficace per analizzare la relazione tra continuità e cambiamento nelle politiche regionali. Tali concetti permettono infatti di comprendere come le trasformazioni indotte dalle politiche europee si innestino su assetti istituzionali e modelli di governance preesistenti, contribuendo a definire traiettorie di sviluppo specifiche per ciascun territorio.

Dal punto di vista metodologico, invece, l'analisi si basa su un approccio qualitativo, che combina l'esame della letteratura teorica con l'analisi empirica di documenti programmatici, bandi regionali e progetti finanziati nell'ambito del FESR. In particolare, l'attenzione è stata rivolta alla programmazione più recente, senza tuttavia trascurare il contributo delle programmazioni precedenti, al fine di cogliere elementi di continuità e discontinuità nel tempo. L'utilizzo di dati tratti da fonti istituzionali e piattaforme come *OpenCoesione* ha consentito di integrare l'analisi teorica con evidenze empiriche concrete.

Il lavoro si articola in quattro capitoli. Il primo capitolo è dedicato al quadro teorico di riferimento e introduce i principali concetti utilizzati nell'analisi, tra cui europeizzazione, policy change e sviluppo locale. Il secondo capitolo approfondisce l'evoluzione della politica di coesione e il ruolo del FESR, con particolare attenzione al contesto regionale veneto e ai processi di cambiamento delle politiche pubbliche. Il terzo capitolo presenta l'analisi empirica, basata sull'esame dei bandi regionali e dei progetti finanziati, mettendo in evidenza le principali caratteristiche dell'implementazione del FESR in Veneto e le traiettorie di intervento adottate. Il quarto capitolo propone infine una lettura interpretativa dei risultati, analizzando i punti di forza e le criticità del modello regionale e discutendo le implicazioni per lo sviluppo territoriale.

Nel complesso, il lavoro intende contribuire alla comprensione del ruolo della politica di coesione nei processi di sviluppo regionale, evidenziando come l'efficacia delle politiche europee dipenda in larga misura dalla capacità dei contesti locali di interpretarne e adattarne gli indirizzi. In questa prospettiva, il caso della Regione Veneto rappresenta un esempio significativo di come il cambiamento delle politiche pubbliche

possa avvenire attraverso dinamiche di adattamento progressivo, nelle quali innovazione e continuità si intrecciano all'interno di un quadro istituzionale relativamente stabile.

Capitolo I

L'EUROPEIZZAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE NEL QUADRO DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

L'analisi delle politiche di sviluppo regionale nell'Unione europea richiede l'inquadramento all'interno di un più ampio processo di trasformazione dei sistemi di governo territoriali che la letteratura scientifica ha progressivamente definito come europeizzazione. L'integrazione europea, infatti, non si limita alla produzione normativa sovranazionale, ma incide in modo significativo sulle modalità attraverso cui gli attori nazionali e regionali progettano, implementano e valutano le politiche pubbliche, ridefinendo competenze, strumenti e pratiche amministrative.

In questo contesto, la politica di coesione rappresenta uno dei principali canali attraverso cui l'Unione europea esercita un'influenza diretta sui livelli subnazionali di governo. Attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei, e in particolare il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), l'Unione promuove non soltanto obiettivi di riequilibrio economico e territoriale, ma anche specifici modelli di governance basati su programmazione pluriennale, progettazione, partenariato istituzionale, concertazione, valutazione delle performance e coordinamento multilivello.

La crescente centralità delle regioni nella gestione delle politiche di sviluppo ha contribuito a ridefinire i rapporti tra livello europeo, nazionale e locale, favorendo l'emergere di nuove forme di governance territoriale. Le amministrazioni regionali sono progressivamente divenute attori chiave nell'implementazione delle politiche europee, assumendo funzioni strategiche di pianificazione, coordinamento e mediazione tra indirizzi comunitari e specificità locali. Tale processo ha determinato non solo cambiamenti organizzativi, ma anche trasformazioni culturali e cognitive nelle modalità di concepire lo sviluppo territoriale.

Il presente capitolo intende dunque costruire la cornice teorica necessaria per comprendere l'evoluzione delle politiche regionali europee e i meccanismi attraverso cui esse incidono sui contesti territoriali. In particolare, verranno analizzati: il concetto di europeizzazione e le sue principali interpretazioni nella letteratura politologica; l'evoluzione della politica di coesione come strumento di integrazione europea; il ruolo della governance multilivello nella ridefinizione delle politiche pubbliche; e, infine, le implicazioni di tali processi per le politiche di sviluppo regionale.

Questa ricostruzione teorica costituisce il presupposto analitico indispensabile per l'analisi empirica sviluppata nei capitoli successivi. Comprendere come l'Unione europea influenzi strutture istituzionali e modalità decisionali permette infatti di interpretare il caso della Regione Veneto non come semplice applicazione di politiche sovranazionali, ma come esito di un processo di adattamento, negoziazione e rielaborazione locale delle strategie europee di sviluppo.

Il capitolo I, pertanto, non ha una funzione meramente descrittiva, ma mira a individuare le categorie interpretative attraverso cui leggere la progettazione del FESR nel contesto regionale veneto, ponendo le basi per l'analisi dell'europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale che costituisce l'obiettivo centrale della presente ricerca.

1. La politica di coesione come strumento di europeizzazione delle politiche regionali

La politica di coesione dell'Unione europea rappresenta uno degli ambiti nei quali il processo di europeizzazione si manifesta in modo più evidente e sistematico. Attraverso i fondi strutturali e di investimento europei, e in particolare mediante il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), l'Unione non si limita a redistribuire risorse finanziarie, ma contribuisce a ridefinire modalità di programmazione, strumenti amministrativi e priorità strategiche delle politiche territoriali degli Stati membri.[1]

A differenza di altre politiche europee caratterizzate da un elevato grado di centralizzazione normativa, la politica di coesione opera attraverso un modello di governance condivisa, nel quale la Commissione europea stabilisce obiettivi strategici

[1] Bachtler, J., Mendez, C., Wishlade, F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Routledge.

comuni mentre le autorità nazionali e regionali assumono un ruolo centrale nella progettazione e nell'attuazione degli interventi.[2]

Questo assetto favorisce un processo di adattamento progressivo delle amministrazioni territoriali ai principi e alle procedure europee, configurando una forma di europeizzazione prevalentemente di tipo "*bottom-up*" e "*horizontal learning*". Uno degli elementi più rilevanti riguarda l'introduzione di pratiche amministrative e programmatorie standardizzate a livello europeo. Strumenti quali la programmazione pluriennale, il partenariato istituzionale, il monitoraggio basato su indicatori di risultato e la valutazione (*ex ante, in itinere ed ex post*) hanno progressivamente modificato le culture amministrative regionali, incentivando un orientamento verso la pianificazione strategica e la misurazione delle performance.[3]

In questo senso, la politica di coesione agisce come vettore di diffusione di modelli di policy e di innovazione istituzionale. Il principio di partenariato costituisce un ulteriore meccanismo di europeizzazione. Esso richiede il coinvolgimento di attori regionali e locali, parti economiche e sociali e organizzazioni della società civile nella definizione dei programmi operativi, rafforzando dinamiche di governance partecipativa che in molti contesti nazionali erano precedentemente limitate.[4] Tale approccio contribuisce a ridefinire i rapporti tra livelli di governo e a promuovere una maggiore apertura dei processi decisionali regionali.[5]

Inoltre, la condizionalità introdotta nelle più recenti programmazioni finanziarie ha rafforzato il ruolo dell'Unione europea come attore capace di orientare le politiche pubbliche interne. L'accesso ai finanziamenti è infatti subordinato al rispetto di specifici requisiti strategici e istituzionali, incentivando riforme amministrative e l'allineamento delle politiche regionali agli obiettivi europei di competitività, sostenibilità e innovazione.[6] Nel complesso, la politica di coesione può essere interpretata come un laboratorio privilegiato di integrazione europea, nel quale l'europeizzazione non avviene

[2] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione.
[3] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press. Giugno 2003.
[4] Bache, I., & Flinders, M. (eds.) (2004), *Multi-level Governance*, Oxford University Press.
[5] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, in particolare art. 8 (principio di partenariato).
[6] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.

attraverso l'imposizione normativa diretta, bensì mediante processi di coordinamento, apprendimento e adattamento istituzionale. Questo quadro teorico risulta particolarmente utile per analizzare il caso della Regione Veneto, dove la progettazione del FESR rappresenta uno spazio concreto di interazione tra vincoli europei, strategie nazionali e capacità amministrative regionali.

Il concetto di europeizzazione rappresenta uno dei principali strumenti analitici attraverso cui la letteratura politologica ha interpretato l'impatto dell'integrazione europea sui sistemi politici nazionali e subnazionali. A partire dagli anni Novanta, numerosi studi hanno evidenziato come l'Unione europea non agisca esclusivamente come livello decisionale sovranazionale, ma come fattore capace di influenzare strutture istituzionali, processi decisionali e contenuti delle politiche pubbliche interne agli Stati membri attraverso una *soft governance*.[7]

Una delle definizioni più influenti è proposta da Claudio Radaelli, che interpreta l'europeizzazione come il processo attraverso cui regole formali e informali, procedure, paradigmi politici e norme sviluppate nel contesto europeo vengono incorporati nelle politiche e nelle pratiche domestiche. In questa prospettiva, l'integrazione europea produce effetti che vanno oltre il semplice trasferimento di risorse finanziarie, incidendo sulle modalità di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche.[8]

L'europeizzazione può manifestarsi secondo diverse modalità. La letteratura distingue in particolare tra adattamento istituzionale, cambiamento delle politiche e trasformazione cognitiva. Nel primo caso, gli Stati e le Regioni modificano le proprie strutture amministrative per conformarsi ai requisiti europei; nel secondo, vengono ridefinite priorità e strumenti di policy; nel terzo, si afferma una progressiva diffusione di nuove idee e modelli di intervento pubblico, come la programmazione strategica, la valutazione delle performance e l'orientamento ai risultati.[9]

All'interno di questo quadro teorico, la politica di coesione europea costituisce uno degli ambiti più rilevanti di europeizzazione. Come sottolineato da Tanja Börzel,

---

[7] Olsen, J. P. (2002), *The Many Faces of Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*, 40(5), pp. 921–952.
[8] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C. M. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press. Giugno 2003.
[9] Börzel, T. A., & Risse, T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 15.

l'impatto dell'Unione europea risulta particolarmente evidente nei settori caratterizzati da forte interazione tra livelli di governo, dove incentivi finanziari e vincoli normativi favoriscono processi di adattamento istituzionale. I fondi strutturali, infatti, non si limitano a sostenere economicamente i territori, ma richiedono l'adozione di specifiche procedure di programmazione, monitoraggio e valutazione, contribuendo alla diffusione di modelli amministrativi condivisi.

L'analisi dell'europeizzazione delle politiche regionali risulta strettamente collegata al concetto di governance multilivello, sviluppato in particolare da Liesbet Hooghe e Gary Marks.[10]

Secondo questo approccio, l'Unione europea ha progressivamente trasformato la distribuzione del potere politico, superando la tradizionale logica stato centrica e favorendo l'emergere di sistemi decisionali caratterizzati dall'interazione tra livelli sovranazionale, nazionale e regionale. Le Regioni assumono quindi un ruolo sempre più rilevante non solo come destinatari delle politiche europee, ma come attori attivi nei processi di programmazione, implementazione e intermediazione cittadini - UE. Nel contesto della politica di coesione, la governance multilivello si concretizza attraverso il principio di partenariato, che prevede il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, delle parti economiche e sociali e della società civile nella definizione delle strategie di sviluppo. Questo meccanismo contribuisce a rafforzare la dimensione territoriale delle politiche europee e rappresenta uno dei principali canali attraverso cui si realizza l'europeizzazione procedurale delle amministrazioni pubbliche.[11]

Nel ciclo di programmazione 2021–2027 tali dinamiche risultano ulteriormente rafforzate. L'introduzione di obiettivi strategici comuni, l'integrazione con strumenti finanziari nazionali e l'enfasi sulla valutazione dei risultati consolidano un modello di policy-making basato su coordinamento, apprendimento istituzionale e responsabilizzazione degli attori territoriali. In questo senso, la progettazione dei Programmi Regionali FESR può essere interpretata come uno spazio privilegiato di

[10] Hooghe, L., & Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield.
[11] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei.

osservazione empirica dei processi di europeizzazione, in cui le priorità definite a livello europeo vengono rielaborate e adattate alle specificità locali.[12]

L'analisi del caso della Regione Veneto consente pertanto di verificare in che misura l'europeizzazione produca cambiamenti sostanziali nelle politiche di sviluppo regionale, interrogandosi se tali trasformazioni rappresentino un adattamento formale ai vincoli europei o un'effettiva ridefinizione delle strategie territoriali.

1.1 Dalla programmazione europea alla progettazione regionale

La politica di coesione rappresenta uno degli strumenti più rilevanti attraverso cui l'Unione Europea interviene nei processi di sviluppo territoriale degli Stati membri, contribuendo non soltanto alla riduzione delle disparità economiche e sociali, ma anche alla trasformazione delle modalità di definizione e implementazione delle politiche pubbliche. In questo senso, essa costituisce un ambito privilegiato di osservazione dei processi di europeizzazione, intesi come l'insieme delle dinamiche attraverso cui orientamenti strategici, norme e pratiche decisionali europee influenzano progressivamente i sistemi politico-amministrativi nazionali e regionali.[13] Nel ciclo di programmazione 2021-2027 tale dinamica emerge con particolare evidenza.

L'Accordo di Partenariato italiano definisce infatti il quadro strategico entro cui vengono utilizzati i fondi strutturali europei, stabilendo priorità di investimento, obiettivi di policy e meccanismi di governance coerenti con le linee guida dell'Unione europea. Il Documento di programmazione 2021-2027 rappresenta il principale strumento di coordinamento tra livello europeo e nazionale e costituisce il riferimento obbligato per la successiva progettazione dei programmi operativi regionali, tra cui quelli finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).[14] L'impostazione strategica della programmazione nasce dall'analisi delle criticità strutturali del sistema economico italiano. Tra queste si evidenziano livelli di investimento in ricerca e sviluppo inferiori alla media europea, ritardi nei processi di digitalizzazione, una struttura produttiva frammentata e persistenti squilibri territoriali. Tali elementi giustificano l'intervento della

[12] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.
[13] McCann, P. (2015), *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Orientation and Smart Specialisation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
[14] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.

politica di coesione non solo come strumento redistributivo, ma come leva di trasformazione strutturale orientata all'innovazione, alla sostenibilità e al rafforzamento del capitale umano.[15]

La strategia europea si articola attorno a cinque obiettivi di policy che guidano l'intera programmazione: un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale e più vicina ai cittadini. Attraverso tali priorità, l'Unione europea definisce un quadro normativo e strategico comune che gli Stati membri sono chiamati a tradurre in interventi territoriali. In questo passaggio si manifesta uno degli aspetti più significativi dell'europeizzazione: le politiche regionali nazionali non vengono semplicemente finanziate dall'UE, ma vengono progressivamente riorientate secondo una logica condivisa di sviluppo sostenibile, transizione digitale e inclusione sociale.[16]

Un elemento centrale della programmazione 2021-2027 è rappresentato dal rafforzamento della governance multilivello. La definizione e l'attuazione degli interventi coinvolgono infatti una pluralità di attori istituzionali - Commissione europea, amministrazioni nazionali, Regioni e partenariato socioeconomico - secondo il principio di cooperazione verticale e orizzontale (concertazione). Il Comitato dell'Accordo di Partenariato assume funzioni di coordinamento e monitoraggio, garantendo coerenza tra i diversi programmi e promuovendo l'integrazione tra fondi europei e strumenti nazionali, inclusi quelli legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). All'interno di questo assetto, le Regioni assumono un ruolo strategico. Esse rappresentano il livello istituzionale in cui le priorità europee vengono concretamente adattate alle specificità territoriali.[17]

I Programmi Regionali FESR costituiscono pertanto il punto di incontro tra indirizzo sovranazionale e bisogni locali, configurandosi come strumenti attraverso cui l'europeizzazione si traduce in scelte operative, modelli di intervento e pratiche amministrative. L'adozione di progetti a programmazione strategica, sistemi di monitoraggio orientati ai risultati e meccanismi di partenariato territoriale testimonia come l'influenza europea non si limiti agli obiettivi politici, ma incida profondamente

[15] Commissione europea (2022), *2022 Country Report – Italy*, Commission Staff Working Document, SWD(2022) 611 final, Bruxelles.
[16] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021.
[17] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final; Regolamento (UE) 2021/1060.

anche sulle modalità di governance. In tale prospettiva, l'analisi della progettazione del FESR nella Regione Veneto consente di osservare empiricamente il funzionamento di questi processi.[18]

Il Veneto rappresenta infatti un contesto particolarmente significativo: regione economicamente avanzata, caratterizzata da un tessuto produttivo diffuso e competitivo, ma al tempo stesso chiamata ad affrontare nuove sfide legate alla transizione ecologica, alla digitalizzazione e alla sostenibilità territoriale.[19] Lo studio del programma regionale permette quindi di verificare come le priorità europee vengano reinterpretate a livello locale e come la politica di coesione contribuisca alla ridefinizione delle politiche di sviluppo regionale.[20]

In conclusione, la programmazione 2021-2027 evidenzia come la politica di coesione non rappresenti esclusivamente un meccanismo finanziario, ma un vero e proprio dispositivo di governance europea capace di orientare strategie, istituzioni e pratiche amministrative. L'europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale emerge così come un processo progressivo e multilivello, nel quale il livello regionale diviene lo spazio privilegiato di traduzione concreta degli indirizzi dell'Unione europea.

1.2 Governance multilivello e reti di partenariato

L'evoluzione della politica di coesione europea ha contribuito in maniera significativa alla trasformazione delle modalità di governo delle politiche territoriali all'interno dell'Unione europea. In particolare, essa ha favorito l'affermazione di un modello di governance multilivello, caratterizzato dalla condivisione delle responsabilità decisionali tra istituzioni europee, Stati membri e autorità regionali e locali.[21]

Il concetto di governance multilivello descrive un sistema decisionale nel quale il potere politico non è concentrato esclusivamente nello Stato nazionale, ma distribuito tra

[18] Bachtler, J., Mendez, C., Wishlade, F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Farnham, Ashgate.
[19] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022, Venezia.
[20] Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations.*
[21] Marks, G. (1993), *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in Cafruny, A., Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner Publishers.

diversi livelli istituzionali interconnessi.[22] Nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale, tale assetto emerge con particolare evidenza, poiché la definizione delle strategie, la gestione finanziaria e l'attuazione degli interventi richiedono un costante coordinamento tra attori appartenenti a differenti scale territoriali.

In primo luogo, dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche, l'introduzione della dimensione territoriale implica la necessità di adottare un approccio integrato e intersettoriale, finalizzato a cogliere la natura multidimensionale dei processi di sviluppo che insistono su uno stesso contesto locale. Ciò richiede un'analisi approfondita delle specificità territoriali e delle interazioni tra i diversi fattori economici, sociali e istituzionali. Questo mutamento di prospettiva rappresenta una vera e propria svolta nelle politiche di sviluppo, che ha iniziato a delinearsi a partire dagli anni Novanta per poi consolidarsi con l'affermazione dell'approccio *place-based*, promosso dal Rapporto Barca (2009) nell'ambito delle politiche europee dei Fondi strutturali, in particolare nella programmazione 2014–2020.[23]

La Commissione europea svolge un ruolo di indirizzo strategico e di supervisione, definendo priorità comuni e assicurando il rispetto degli obiettivi dell'Unione. Gli Stati membri sono responsabili della traduzione di tali orientamenti nel quadro nazionale attraverso l'Accordo di Partenariato, mentre le Regioni assumono una funzione centrale nella progettazione e nell'attuazione dei programmi operativi. Questo assetto istituzionale produce un sistema di interdipendenza verticale, nel quale nessun livello di governo esercita un controllo esclusivo sull'intero ciclo di policy.[24]

Elemento qualificante della governance della politica di coesione è il principio di partenariato, introdotto progressivamente nelle riforme dei fondi strutturali e rafforzato nei cicli di programmazione più recenti. Tale principio prevede il coinvolgimento sistematico delle autorità regionali e locali, delle parti economiche e sociali, delle università, delle organizzazioni della società civile e degli stakeholder territoriali nella definizione delle strategie di sviluppo. Il partenariato risponde a una duplice esigenza. Da un lato, mira a migliorare l'efficacia degli interventi attraverso una maggiore conoscenza

[22] Hooghe, L., & Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield.
[23] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, p. 237.
[24] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021.

dei bisogni locali; dall'altro, contribuisce a rafforzare la legittimità democratica delle politiche europee, riducendo la distanza percepita tra istituzioni comunitarie e cittadini. In questo senso, la politica di coesione rappresenta uno dei principali ambiti in cui l'Unione europea sperimenta forme di governance partecipativa.[25]

Dal punto di vista dell'europeizzazione, il principio di partenariato produce effetti rilevanti sulle amministrazioni regionali. Le autorità locali sono infatti chiamate a adottare nuove modalità operative, tra cui la programmazione strategica pluriennale, il coinvolgimento degli stakeholder, la valutazione ex ante ed ex post e sistemi di monitoraggio orientati ai risultati. Tali strumenti contribuiscono alla diffusione di pratiche amministrative comuni a livello europeo, favorendo processi di apprendimento istituzionale e convergenza procedurale.

Nel ciclo di programmazione 2021–2027, la governance multilivello viene ulteriormente rafforzata attraverso l'integrazione tra fondi europei e politiche nazionali, nonché mediante un maggiore coordinamento tra programmi regionali e strategie europee di lungo periodo, quali il Green Deal e la transizione digitale. L'enfasi sulla concentrazione tematica e sulla misurazione delle performance introduce inoltre un approccio sempre più orientato ai risultati, che richiede alle amministrazioni regionali capacità tecniche e organizzative avanzate; nondimeno iniziare a pensare per obiettivi strategici.

In questo quadro, le Regioni non operano più esclusivamente come soggetti attuatori di politiche definite altrove, ma come attori di governance chiamati a mediare tra indirizzi europei e bisogni territoriali. La progettazione dei Programmi Regionali FESR diventa pertanto il luogo in cui si concretizza l'interazione tra livelli di governo e dove è possibile osservare empiricamente l'impatto dell'europeizzazione sulle politiche di sviluppo locale.[26]

L'analisi del caso della Regione Veneto si inserisce proprio in questa prospettiva, consentendo di esaminare come i principi della governance multilivello e del partenariato vengano tradotti in pratiche amministrative e scelte strategiche concrete, evidenziando il grado di adattamento delle politiche regionali agli indirizzi dell'Unione europea.

---

[25] Regolamento (UE) 2021/1060, in particolare art. 8; Bache, I., Flinders, M. (eds.) (2004), *Multi-level Governance*, Oxford University Press.

[26] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.

2. Evoluzione della politica di coesione: dalla riforma del 1988 al ciclo di programmazione 2021–2027 (al fondo unico?)

L'attuale configurazione della politica di coesione europea è il risultato di un lungo processo di evoluzione istituzionale e normativa che ha progressivamente trasformato i fondi strutturali da strumenti redistributivi limitati a vere e proprie politiche di sviluppo territoriale integrate. Un momento di svolta fondamentale è rappresentato dalla riforma del 1988, con la quale la Comunità europea introdusse una profonda revisione dei fondi strutturali, rafforzandone le risorse finanziarie e definendo principi operativi destinati a caratterizzare stabilmente la politica di coesione.[27]

La riforma del 1988 introdusse infatti quattro principi cardine - concentrazione, programmazione, addizionalità e partenariato - che segnarono il passaggio da interventi frammentati a una pianificazione pluriennale coordinata tra livelli di governo europei, nazionali e regionali.[28] In particolare, il principio di programmazione pluriennale contribuì a diffondere nelle amministrazioni pubbliche nazionali una logica strategica orientata agli obiettivi di medio periodo, anticipando molte delle pratiche oggi considerate centrali nella governance delle politiche pubbliche. Nel corso degli anni Novanta, la politica di coesione acquisì un ruolo sempre più rilevante nel processo di integrazione europea, soprattutto in relazione agli effetti dell'Atto Unico Europeo e alla successiva creazione del mercato unico.[29] L'ampliamento delle competenze dell'Unione e l'ingresso di nuovi Stati membri caratterizzati da livelli di sviluppo differenti rafforzarono la funzione redistributiva dei fondi strutturali, consolidando il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) come principale strumento di sostegno agli investimenti produttivi e infrastrutturali.[30]

Un ulteriore passaggio cruciale si verificò con la programmazione 2000–2006 e, successivamente, con quella 2007–2013, quando la politica di coesione iniziò a orientarsi sempre più verso obiettivi di competitività territoriale, innovazione e sviluppo sostenibile. In questa fase si affermò un approccio maggiormente strategico, rafforzato

---

[27] Bachtler, J., Mendez, C., & Wishlade, F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Routledge.
[28] Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo ai compiti dei Fondi strutturali e alla loro efficacia nonché al coordinamento dei loro interventi.
[29] Bachtler, J., Mendez, C., & Wishlade, F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Routledge.
[30] Hooghe, L., & Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield.

dall'allineamento con la Strategia di Lisbona prima e con la strategia Europa 2020 poi, che collegò esplicitamente l'utilizzo dei fondi strutturali alle priorità economiche e sociali dell'Unione.[31]

La crisi economico-finanziaria del 2008 contribuì ulteriormente a ridefinire il ruolo della politica di coesione, trasformandola in uno strumento anticiclico capace di sostenere gli investimenti pubblici nei territori maggiormente colpiti dalla recessione. Parallelamente, vennero introdotti meccanismi di controllo più stringenti e sistemi di valutazione basati sui risultati, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia della spesa europea.[32]

Nel ciclo di programmazione 2014–2020 si assistette a un rafforzamento della cosiddetta "condizionalità ex ante", che subordinava l'accesso ai finanziamenti all'esistenza di adeguati quadri strategici e istituzionali a livello nazionale e regionale. Tale evoluzione ha accentuato la dimensione di europeizzazione delle politiche regionali, incentivando riforme amministrative e una maggiore professionalizzazione delle autorità di gestione.[33]

L'attuale periodo di programmazione 2021–2027 rappresenta l'esito di questo percorso evolutivo. La politica di coesione è oggi strettamente integrata con le grandi priorità strategiche dell'Unione europea - transizione verde, trasformazione digitale, innovazione e inclusione sociale - e richiede alle regioni una capacità progettuale sempre più avanzata. L'Accordo di Partenariato italiano definisce infatti un quadro strategico multilivello nel quale le amministrazioni regionali assumono un ruolo centrale nella traduzione operativa degli obiettivi europei in politiche territoriali concrete.[34]

In questo contesto, il FESR si configura non soltanto come strumento finanziario, ma come dispositivo di coordinamento istituzionale e apprendimento amministrativo, attraverso il quale l'Unione europea orienta indirettamente le strategie di sviluppo regionale. L'analisi della progettazione del FESR nella Regione Veneto si inserisce

---

[31] Consiglio europeo di Lisbona (2000), *Conclusioni della Presidenza*, 23–24 marzo 2000; Commissione europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 final.

[32] Mendez, C., & Bachtler, J. (2011), *Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy "Audit Explosion"*, Journal of European Public Policy, 18(5), pp. 746–765.

[33] Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei.

[34] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.

dunque all'interno di questa evoluzione storica, consentendo di osservare concretamente come i principi della politica di coesione vengano reinterpretati e adattati a livello territoriale.

Inoltre, negli ultimi anni, il dibattito sul futuro della politica di coesione europea si è progressivamente concentrato sull'ipotesi di una revisione complessiva dell'architettura finanziaria dell'Unione in vista della programmazione successiva al 2027. In particolare, all'interno delle istituzioni europee e del confronto tra Stati membri è emersa la proposta di una possibile razionalizzazione degli strumenti finanziari attraverso la creazione di un "fondo unico" capace di integrare, in un quadro maggiormente coordinato, le diverse linee di intervento attualmente articolate tra fondi strutturali, programmi settoriali e strumenti straordinari introdotti negli ultimi anni. Tale prospettiva si inserisce in un contesto caratterizzato dalla crescente complessità della governance europea, accentuata dall'esperienza del Next Generation EU e dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che hanno evidenziato la necessità di rafforzare il coordinamento tra politiche di investimento, transizione ecologica, innovazione tecnologica e coesione territoriale all'interno di un quadro di governance sempre più integrato.[35]

L'eventuale introduzione di un fondo unico viene presentata, da parte delle istituzioni europee, come uno strumento finalizzato a semplificare le procedure amministrative, ridurre la frammentazione delle fonti di finanziamento e migliorare l'efficacia degli interventi attraverso una maggiore integrazione strategica delle politiche pubbliche. In questa prospettiva, la futura governance finanziaria dell'Unione europea potrebbe assumere un carattere sempre più orientato al coordinamento tra obiettivi economici, ambientali e sociali, rafforzando ulteriormente la dimensione strategica della programmazione europea. Allo stesso tempo, tale ipotesi ha generato un ampio dibattito istituzionale e politico, soprattutto con riferimento al rischio di una possibile riduzione della centralità della politica di coesione e del ruolo delle Regioni nella definizione delle priorità territoriali. Alcuni attori istituzionali, tra cui il Comitato europeo delle Regioni, hanno infatti sottolineato la necessità di preservare il principio di partenariato e la

[35] Commissione europea (2024), *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles.

governance multilivello che hanno caratterizzato storicamente la politica di coesione europea.[36]

In questo quadro, il dibattito sul fondo unico rappresenta un ulteriore passaggio nell'evoluzione della politica di coesione e costituisce un esempio significativo delle trasformazioni in atto nei processi di governance europea. Le future scelte relative alla programmazione 2028–2034 potrebbero incidere profondamente sul rapporto tra livello europeo, Stati membri e Regioni, ridefinendo modalità di finanziamento, strumenti di programmazione e forme di partecipazione territoriale. Di conseguenza, l'evoluzione della politica di coesione continua a rappresentare un ambito privilegiato per osservare i processi di europeizzazione delle politiche pubbliche e le dinamiche di adattamento istituzionale che interessano i territori regionali.

3. La programmazione 2021–2027 e l'Accordo di Partenariato italiano

Il ciclo di programmazione 2021–2027 della politica di coesione europea si colloca in una fase di profonda trasformazione delle politiche dell'Unione, caratterizzata dalla necessità di sostenere la ripresa economica successiva alla crisi pandemica e di accompagnare le transizioni verde e digitale.[37] In tale contesto, l'Accordo di Partenariato rappresenta lo strumento attraverso cui ciascuno Stato membro definisce la strategia nazionale di utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei, assicurando coerenza tra priorità europee e bisogni territoriali.[38]

Nel caso italiano, l'Accordo di Partenariato 2021–2027 costituisce il quadro strategico di riferimento per l'attuazione dei programmi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) e dal Just Transition Fund. Il documento traduce a livello nazionale gli orientamenti stabiliti dai regolamenti europei, individuando obiettivi di policy, ambiti prioritari di investimento e modalità di governance multilivello.[39]

---

[36] Comitato europeo delle Regioni (2024), *The Future of Cohesion Policy after 2027*, parere del Comitato europeo delle Regioni, Bruxelles.
[37] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021.
[38] Commissione europea, *Regolamento (UE) 2021/1060 recante disposizioni comuni sui fondi strutturali*, Bruxelles, 2021.
[39] Governo italiano – Dipartimento per le Politiche di Coesione (2022), *Accordo di Partenariato Italia 2021–2027*, approvato con Decisione della Commissione europea C(2022) 4787 final.

La strategia italiana si fonda su un'analisi delle principali criticità strutturali del Paese, tra cui la limitata capacità innovativa del sistema produttivo, i ritardi nella digitalizzazione, le fragilità ambientali e la persistenza di rilevanti divari territoriali. In particolare, il documento evidenzia come tali squilibri non riguardino esclusivamente il tradizionale dualismo Nord-Sud, ma interessino anche aree interne, sistemi urbani e territori soggetti a transizioni economiche e produttive.[40]

In coerenza con il quadro europeo, la programmazione si articola attorno ai cinque Obiettivi di Policy introdotti per il periodo 2021–2027: un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale e più vicina ai cittadini. Tali priorità definiscono un orientamento strategico comune che gli Stati membri sono chiamati a declinare attraverso programmi nazionali e regionali, rafforzando il carattere integrato delle politiche territoriali.[41]

Un elemento di particolare rilievo riguarda il rafforzamento del coordinamento tra politica di coesione e altri strumenti finanziari europei e nazionali, in particolare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'Accordo di Partenariato sottolinea infatti la necessità di evitare sovrapposizioni tra interventi e di promuovere complementarità tra fonti di finanziamento, contribuendo alla costruzione di una strategia complessiva di sviluppo basata su innovazione, sostenibilità ambientale e inclusione sociale.[42]

Dal punto di vista istituzionale, infatti, il documento consolida il modello di governance multilivello già affermatosi nei precedenti cicli di programmazione. Lo Stato assume funzioni di coordinamento strategico, mentre le Regioni sono responsabili della progettazione e dell'attuazione dei Programmi Regionali, tra cui quelli finanziati dal FESR. Tale assetto rafforza il ruolo delle amministrazioni regionali come attori centrali nella traduzione territoriale delle priorità europee, confermando il carattere multilivello e territorialmente differenziato della politica di coesione.[43] L'Accordo di Partenariato introduce inoltre una maggiore enfasi sull'orientamento ai risultati e sulla valutazione

[40] Commissione europea (2020), *Country Report Italy 2020*, Bruxelles; Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.
[41] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 5; Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.
[42] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final; Commissione europea (2024), *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles.
[43] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.

delle politiche pubbliche, attraverso indicatori di performance, sistemi di monitoraggio e meccanismi di verifica periodica. Questo approccio riflette l'evoluzione della politica di coesione da strumento prevalentemente redistributivo a politica strategica finalizzata alla trasformazione strutturale e alla competitività sostenibile dei territori.[44]

In tale prospettiva si può affermare che la fase di progettazione dei Programmi Regionali FESR assume un ruolo cruciale. È infatti a livello regionale che gli obiettivi europei vengono reinterpretati alla luce delle specificità economiche e territoriali locali, dando luogo a processi di adattamento istituzionale e programmatico che rappresentano una manifestazione concreta dell'europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale. L'analisi del Programma Regionale FESR della Regione Veneto consente pertanto di osservare come tali dinamiche si traducano in scelte strategiche e strumenti operativi, offrendo un caso empirico significativo per comprendere l'interazione tra governance europea e sviluppo locale.

4. Domande, percorso e metodologia della ricerca

L'analisi sviluppata nel presente capitolo ha ricostruito il quadro teorico e istituzionale entro il quale si colloca la politica di coesione europea, evidenziando come essa rappresenti uno dei principali ambiti attraverso cui si manifesta il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche territoriali.[45] Attraverso l'evoluzione dei fondi strutturali e, in particolare, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), l'Unione europea ha progressivamente consolidato un modello di intervento fondato sulla cooperazione multilivello, sulla programmazione strategica pluriennale e su meccanismi di governance orientati ai risultati.[46]

La letteratura sull'europeizzazione ha mostrato come l'influenza dell'Unione europea non si esprima esclusivamente attraverso strumenti normativi vincolanti, ma anche mediante processi più indiretti di adattamento istituzionale e apprendimento amministrativo. In questo senso, la politica di coesione costituisce un esempio paradigmatico di governance multilivello, nella quale attori europei, nazionali e regionali

[44] Commissione europea (2021), *Performance Framework and Monitoring in Cohesion Policy 2021–2027*, Bruxelles.
[45] Commissione europea (2021), *Performance Framework and Monitoring in Cohesion Policy 2021–2027*, Bruxelles.
[46] Bachtler, J., Mendez, C., & Wishlade, F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Routledge.

partecipano congiuntamente alla definizione e all'attuazione delle politiche di sviluppo.[47] L'introduzione di principi quali partenariato, condizionalità e valutazione delle performance ha contribuito a trasformare le modalità di progettazione e gestione delle politiche regionali, favorendo una crescente convergenza verso modelli amministrativi condivisi a livello europeo. Alla luce di tali considerazioni teoriche, l'analisi empirica della presente ricerca si concentra sulla progettazione del FESR nella Regione Veneto nel ciclo di programmazione 2021–2027.[48] Il caso veneto risulta particolarmente rilevante poiché rappresenta un contesto territoriale caratterizzato da elevata capacità amministrativa e da una lunga esperienza nella gestione dei fondi europei, offrendo quindi un osservatorio privilegiato per analizzare concretamente i meccanismi di europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale.[49]

Alla luce di tali considerazioni teoriche, l'analisi empirica della presente ricerca si concentra sulla progettazione del FESR nella Regione Veneto nel ciclo di programmazione 2021–2027. Il caso veneto risulta particolarmente rilevante poiché rappresenta un contesto territoriale caratterizzato da elevata capacità amministrativa e da una lunga esperienza nella gestione dei fondi europei, offrendo quindi un osservatorio privilegiato per analizzare concretamente i meccanismi di europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale. L'obiettivo dell'indagine non è soltanto descrivere il contenuto del programma regionale, ma comprendere in che modo i vincoli strategici e regolativi europei influenzino le scelte progettuali regionali, le priorità di investimento e le modalità di governance adottate. In particolare, l'analisi si propone di verificare come gli orientamenti definiti a livello europeo - transizione verde, innovazione, digitalizzazione e coesione territoriale - vengano tradotti in strumenti operativi e strategie territoriali specifiche.[50]

Per quanto riguarda l'approccio metodologico scelto, la ricerca si basa sull'analisi documentale dei principali atti di programmazione europea, nazionale e regionale, tra cui i regolamenti della politica di coesione, l'Accordo di Partenariato italiano e il Programma

---

[47] Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*.
[48] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale FESR 2021–2027*.
[49] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press. Giugno 2003.
[50] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.

Regionale FESR Veneto 2021–2027. Tale approccio consente di ricostruire il processo di policy design evidenziando le interazioni tra i diversi livelli istituzionali e individuando i principali elementi di continuità e innovazione rispetto alle precedenti programmazioni.

La presente ricerca si propone di analizzare il processo di europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale attraverso lo studio della progettazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nella Regione Veneto nel ciclo di programmazione 2021–2027. Alla luce del quadro teorico delineato nei paragrafi precedenti, l'obiettivo principale consiste nell'indagare in che modo gli indirizzi strategici e regolativi dell'Unione europea influenzino la definizione delle priorità territoriali, gli strumenti di intervento e le modalità di governance adottate a livello regionale.

La ricerca si colloca all'interno degli studi sull'europeizzazione delle politiche pubbliche e della governance multilivello, assumendo come ipotesi interpretativa che la politica di coesione costituisca uno dei principali canali attraverso cui l'Unione europea orienta indirettamente le politiche domestiche. In tale prospettiva, la progettazione dei programmi regionali FESR viene considerata non soltanto come un processo tecnico-amministrativo, ma come uno spazio di interazione istituzionale nel quale si manifestano processi di adattamento istituzionale e di riorientamento delle politiche regionali rispetto agli obiettivi europei.[51]

La metodologia di ricerca adotta un approccio qualitativo basato prevalentemente sull'analisi documentale. Tale scelta risulta coerente con l'obiettivo di ricostruire il processo di policy design e di individuare i meccanismi attraverso cui le priorità europee vengono tradotte in strategie territoriali. L'analisi si concentra sui principali documenti di programmazione prodotti nei diversi livelli istituzionali, consentendo di osservare il rapporto tra indirizzo sovranazionale, coordinamento nazionale e attuazione regionale.

Le fonti utilizzate comprendono, in particolare: i regolamenti europei relativi alla politica di coesione 2021–2027; l'Accordo di Partenariato italiano; il Programma Regionale FESR della Regione Veneto; nonché documenti di indirizzo strategico e report ufficiali della Commissione europea. L'esame comparato di tali materiali permette di

---

[51] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press. Giugno 2003.

ricostruire la coerenza verticale della programmazione e di individuare eventuali elementi di continuità o rielaborazione delle priorità europee a livello territoriale. L'analisi empirica si sviluppa secondo una logica di studio di caso (case study), scelta metodologica particolarmente adatta all'esame approfondito di processi complessi di governance pubblica. Il caso della Regione Veneto risulta particolarmente significativo in quanto consente di osservare l'evoluzione del rapporto tra livello regionale e politica di coesione europea. Tradizionalmente caratterizzato da un orientamento maggiormente autonomista e da modelli di sviluppo territoriale radicati nel contesto locale, il sistema regionale ha progressivamente rafforzato il proprio coinvolgimento negli strumenti della programmazione europea, offrendo così un terreno di analisi utile per comprendere i processi di adattamento e rielaborazione delle politiche di coesione a livello territoriale.

Infine, è opportuno evidenziare alcuni limiti della ricerca. L'analisi si basa prevalentemente su fonti istituzionali e documentali e non include, in questa fase, indagini empiriche dirette quali interviste o osservazioni partecipanti. Di conseguenza, l'indagine si concentra principalmente sulla dimensione formale e programmatoria delle politiche, privilegiando l'analisi del policy design rispetto alla valutazione degli effetti concreti degli interventi. Tuttavia, tale scelta risulta coerente con l'obiettivo della tesi, volto a comprendere il processo di costruzione delle politiche piuttosto che i loro risultati economici.

Il capitolo successivo sarà dedicato all'analisi del contesto istituzionale e territoriale della Regione Veneto, al fine di inquadrare le condizioni amministrative, economiche e di governance entro cui si sviluppa la programmazione del FESR.

Capitolo II

GOVERNANCE MULTILIVELLO: DALLA TEORIA ALLA PRATICA IL CASO DELLA REGIONE VENETO

L'evoluzione della governance regionale veneta è stata interpretata dalla letteratura come un processo di *"innovazione nella continuità"*, nel quale l'integrazione europea ha progressivamente trasformato pratiche istituzionali e modelli di regolazione dello sviluppo locale senza determinare una rottura netta con le traiettorie storiche del territorio. In questa prospettiva, il caso della Regione Veneto rappresenta un osservatorio privilegiato per analizzare i processi di europeizzazione delle politiche regionali, mostrando come gli indirizzi della politica di coesione europea vengano recepiti e rielaborati all'interno di un contesto caratterizzato da una forte tradizione di sviluppo endogeno e da una consolidata identità socioeconomica.

Il seguente capitolo è organizzato in tre sezioni principali. In primo luogo, verrà ricostruita l'evoluzione storica e istituzionale del modello di sviluppo veneto, evidenziandone le caratteristiche originarie e le principali traiettorie di trasformazione. Successivamente, l'attenzione sarà rivolta al processo di adattamento della governance regionale alle logiche della programmazione europea, con particolare riferimento ai fondi strutturali. Infine, verrà analizzato il ciclo di programmazione 2021–2027 come momento di sintesi delle dinamiche di europeizzazione, nel quale emergono con maggiore chiarezza le interazioni tra indirizzi sovranazionali e strategie territoriali. In questo modo, il caso veneto consente di osservare empiricamente come la politica di coesione europea operi non soltanto come strumento finanziario, ma come dispositivo capace di incidere sulle pratiche amministrative, sulle culture istituzionali e sulle modalità di definizione delle politiche di sviluppo regionale.

1. Programmazione multilivello: una sfida al modo di regolazione Veneto

Il passaggio dall'analisi teorica dell'europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale all'esame empirico del caso veneto richiede innanzitutto una ricostruzione del contesto storico-istituzionale entro cui tali dinamiche si sono sviluppate. La Regione

Veneto rappresenta infatti un caso particolarmente significativo per osservare i processi di adattamento territoriale alle politiche dell'Unione europea, poiché il suo modello di sviluppo affonda le proprie radici in traiettorie economiche e amministrative precedenti all'introduzione delle logiche della programmazione comunitaria.

Lo sviluppo regionale veneto si è storicamente fondato su un modello produttivo diffuso, caratterizzato dalla presenza di piccole e medie imprese, distretti industriali e forti reti socioeconomiche locali. Tale configurazione ha favorito una crescita economica sostenuta a partire dagli anni Settanta e Ottanta, basata su dinamiche di sviluppo endogeno e su forme di coordinamento prevalentemente informali tra attori economici e istituzionali. In questo contesto, il ruolo dell'intervento pubblico regionale risultava relativamente limitato rispetto ad altri territori italiani, privilegiando una funzione di supporto alle iniziative locali piuttosto che una pianificazione strategica centralizzata dello sviluppo.[52]

Questo modello, spesso interpretato come esempio di sviluppo locale "dal basso", ha contribuito a consolidare una cultura amministrativa orientata alla flessibilità e al pragmatismo operativo, ma meno strutturata sotto il profilo della programmazione integrata e della gestione multilivello delle politiche pubbliche.

Inoltre, la centralità dei distretti industriali rappresenta un elemento fondamentale per comprendere le specificità del modello di sviluppo veneto e, al tempo stesso, le difficoltà incontrate nell'adattamento alle logiche della programmazione multilivello introdotte dalla politica di coesione europea. A partire dagli anni Settanta, il Veneto ha conosciuto una fase di intensa crescita economica fondata sulla diffusione di sistemi produttivi locali specializzati, caratterizzati dalla presenza di piccole e medie imprese strettamente integrate con il territorio. In questo contesto, la competitività regionale non derivava principalmente dall'azione programmatoria delle istituzioni pubbliche, bensì dalla capacità delle reti economiche locali di generare forme autonome di coordinamento, innovazione e sviluppo.[53]

La letteratura sui distretti industriali ha evidenziato come tale modello si sia basato sulla presenza di un elevato capitale sociale, sulla prossimità territoriale tra imprese e

[52] Patrizia Messina (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Università degli Studi di Padova, Padova, 2011, pp. 59–62.
[53] Becattini, G. (2000), *Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Torino, Rosenberg & Sellier.

sulla diffusione di relazioni fiduciarie capaci di ridurre i costi di coordinamento economico. Questi elementi hanno contribuito a consolidare un sistema di regolazione fortemente decentrato, nel quale le dinamiche di sviluppo erano sostenute prevalentemente dall'iniziativa degli attori economici locali piuttosto che da strategie pubbliche integrate di lungo periodo. Il successo del modello distrettuale ha quindi rafforzato una cultura amministrativa orientata al sostegno delle iniziative provenienti dal territorio e meno incline all'adozione di strumenti di pianificazione strategica complessi.[54]

Proprio in questa caratteristica risiede uno dei principali elementi di tensione con il paradigma della governance multilivello promosso dall'Unione europea. La politica di coesione richiede infatti la costruzione di strategie territoriali integrate, la definizione di obiettivi condivisi tra differenti livelli istituzionali e l'attivazione di meccanismi formali di coordinamento tra amministrazioni pubbliche, imprese, università e parti sociali. Si tratta di un approccio che presuppone una capacità di programmazione e di cooperazione interistituzionale significativamente diversa rispetto a quella sviluppatasi nel contesto veneto durante la fase di affermazione del modello distrettuale. In tale prospettiva, i distretti industriali possono essere interpretati come un fattore ambivalente nel processo di europeizzazione delle politiche regionali. Da un lato, essi hanno costituito una risorsa importante per l'attuazione delle politiche europee, grazie alla presenza di competenze diffuse, capacità imprenditoriali e reti territoriali consolidate. Dall'altro lato, la frammentazione del tessuto produttivo, la prevalenza di logiche settoriali e la limitata tradizione di coordinamento strategico tra livelli di governo hanno reso più complessa l'introduzione di strumenti basati sulla programmazione integrata, sul partenariato e sulla valutazione delle politiche pubbliche.[55]

L'europeizzazione della governance regionale veneta può essere letta anche alla luce di questo processo di adattamento. L'intervento dell'Unione europea non ha determinato il superamento del modello distrettuale, né una sostituzione delle forme tradizionali di regolazione economica locale. Piuttosto, ha progressivamente incentivato la costruzione di nuove capacità istituzionali, orientate al coordinamento delle politiche,

[54] Becattini, G. (1990), *The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion*, in Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (a cura di), *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies, pp. 37-51.
[55] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.

alla gestione di reti multilivello e alla definizione di strategie territoriali coerenti con gli obiettivi europei. La sfida per la Regione Veneto è consistita quindi non nell'abbandonare le caratteristiche che avevano sostenuto il proprio sviluppo economico, ma nell'integrare tali specificità all'interno di un quadro di governance più complesso, nel quale la competitività territoriale viene perseguita attraverso l'interazione tra livelli di governo, attori pubblici e soggetti privati. In questo senso, la programmazione multilivello può essere interpretata come una sfida al tradizionale modo di regolazione veneto.[56]

Essa richiede infatti il passaggio da forme di coordinamento prevalentemente spontanee e informali a modalità di governo fondate sulla concertazione istituzionale, sulla programmazione strategica e sulla costruzione di reti territoriali stabili. L'evoluzione della politica di coesione nella Regione Veneto testimonia come tale trasformazione non sia avvenuta attraverso una rottura improvvisa, ma mediante un processo graduale di apprendimento istituzionale e di adattamento organizzativo, nel quale continuità e cambiamento hanno convissuto lungo l'intero percorso di implementazione delle politiche europee.[57]

L'introduzione delle politiche di coesione europee e, in particolare, dei Fondi strutturali ha quindi rappresentato per la Regione Veneto non tanto un semplice ampliamento delle risorse disponibili, quanto piuttosto l'ingresso in un quadro regolativo profondamente diverso, basato su principi quali programmazione pluriennale, partenariato istituzionale, monitoraggio e valutazione degli interventi.[58]

L'europeizzazione delle politiche regionali venete può essere letta, in questa prospettiva, come un processo graduale di adattamento istituzionale che riguarda più gli aspetti formali che quelli sostanziali, nel quale elementi di continuità con il modello di sviluppo preesistente convivono con innovazioni introdotte dall'azione dell'Unione europea. Come evidenziato dalla letteratura sul caso veneto, l'incontro tra tradizione produttiva locale e governance europea non ha determinato una rottura netta, ma ha

[56] Messina, Patrizia (2012), *Regioni e governance territoriale. Il Veneto in Europa*, Padova, CLEUP.
[57] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.
[58] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2021–2027.

avviato un percorso di trasformazione progressiva delle pratiche amministrative e delle modalità di definizione delle politiche di sviluppo.[59]

In una fase iniziale, l'approccio regionale alle politiche comunitarie si è caratterizzato per una certa cautela, legata sia alla forte autonomia dei sistemi produttivi locali sia a un orientamento politico-istituzionale che privilegiava la dimensione territoriale rispetto a quella sovranazionale. Tuttavia, il progressivo consolidarsi della politica di coesione come principale strumento europeo di intervento territoriale ha incentivato la Regione a sviluppare competenze amministrative specifiche e a riorganizzare i propri assetti decisionali, favorendo l'emergere di nuove forme di coordinamento tra livelli di governo.[60]

In questo senso, il caso veneto mostra come l'europeizzazione non debba essere interpretata esclusivamente come un processo top-down imposto dalle istituzioni europee, ma piuttosto come un'interazione dinamica tra vincoli esterni e adattamenti interni. Le politiche europee hanno agito come fattore di apprendimento istituzionale, inducendo l'amministrazione regionale a integrare progressivamente strumenti di programmazione strategica e pratiche di governance multilivello all'interno di un contesto originariamente fondato su logiche più informali di regolazione dello sviluppo. La trasformazione del modello regionale non implica tuttavia un superamento completo delle caratteristiche originarie del sistema veneto. Al contrario, l'evoluzione osservata può essere interpretata come un processo di "innovazione nella continuità", nel quale le politiche europee vengono reinterpretate e adattate alle specificità territoriali, contribuendo alla ridefinizione del ruolo della Regione come attore centrale nella mediazione tra livelli di governo, interessi locali e indirizzi strategici dell'Unione europea.[61]

Questa traiettoria evolutiva costituisce il presupposto necessario per comprendere le modalità con cui la Regione Veneto affronta oggi la progettazione e l'attuazione dei programmi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale. L'analisi delle trasformazioni della governance regionale consente infatti di individuare le condizioni

[59] Patrizia Messina (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Università degli Studi di Padova, Padova, 2011, pp. 59–60.
[60] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, pp. 82-83.
[61] Patrizia Messina (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Università degli Studi di Padova, Padova, 2011, p. 51.

istituzionali e amministrative entro cui si colloca l'attuale ciclo di programmazione, oggetto delle sezioni successive del capitolo.

2. Evoluzione della politica di coesione in Veneto come processo di policy change

La ricostruzione del modello di sviluppo regionale veneto evidenzia come le politiche pubbliche territoriali si siano storicamente sviluppate all'interno di un sistema caratterizzato da una regolazione dello sviluppo prevalentemente periferica, seguendo il modello aggregativo, a differenza del caso portato in esempio dell'Emilia-Romagna che invece è più affine al modello integrativo quindi centrale. Tale configurazione rappresenta un elemento fondamentale per comprendere le modalità attraverso cui la Regione Veneto ha progressivamente interagito con la politica di coesione europea e con le logiche della programmazione comunitaria.[62]

La letteratura sullo sviluppo locale ha interpretato il caso veneto come espressione di un modello di regolazione basato su dinamiche economiche e sociali fortemente radicate nel territorio, nel quale il coordinamento pubblico assumeva inizialmente un ruolo limitato rispetto alla capacità autonoma degli attori produttivi locali; funzione più simbolica che sostanziale poiché il compito di regolare lo sviluppo è stato affidato alla capacità di autoregolazione spontanea della comunità locale, connotata da un sistema di valori antistatalista. In questa prospettiva, lo sviluppo regionale può essere ricondotto a forme di "sviluppo non guidato", caratterizzate da elevata iniziativa imprenditoriale diffusa e da una governance istituzionale meno orientata alla pianificazione strategica rispetto ad altri contesti regionali italiani come nel caso dell'Emilia-Romagna e delle regione del centro Italia.[63]

L'incontro con le politiche dell'Unione europea ha progressivamente introdotto elementi di discontinuità all'interno di questo assetto. L'accesso ai fondi strutturali ha infatti richiesto l'adozione di procedure formali di programmazione pluriennale, sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche e meccanismi di partenariato istituzionale coerenti con il modello di governance multilivello promosso dall'Unione europea. Le policies introdotte dall'Unione Europea che, a partire da una pluralità di

[62] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, p. 311.
[63] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, p. 313.

modelli e di prassi consolidate, tende ad individuare e proporre una convergenza soft verso un modello comune e condiviso di governance europea "a rete". Tali requisiti hanno contribuito a stimolare un processo di adattamento istituzionale che non si è tradotto in una trasformazione immediata del modello regionale, ma in un percorso incrementale di apprendimento amministrativo e riorganizzazione delle pratiche decisionali.[64]

L'introduzione delle logiche della programmazione europea ha inoltre inciso sulle modalità attraverso cui la Regione Veneto ha progressivamente ridefinito il proprio ruolo all'interno delle politiche di sviluppo territoriale. Se nelle fasi precedenti l'intervento pubblico regionale tendeva a svolgere prevalentemente funzioni di accompagnamento rispetto alle dinamiche economiche locali, la partecipazione ai cicli della politica di coesione ha favorito una crescente responsabilizzazione dell'amministrazione regionale nella definizione delle priorità strategiche e nel coordinamento degli attori territoriali.[65]

Questo cambiamento non si è manifestato esclusivamente sul piano organizzativo, ma ha coinvolto anche la dimensione cognitiva delle politiche pubbliche. L'adozione di strumenti quali la programmazione pluriennale, la valutazione ex ante ed ex post e gli indicatori di risultato ha contribuito alla diffusione di una cultura amministrativa maggiormente orientata alla pianificazione strategica e alla misurazione delle performance. In tal senso, la politica di coesione ha operato come meccanismo di apprendimento istituzionale, inducendo l'amministrazione regionale a integrare progressivamente pratiche di governance proprie del livello europeo.[66] Parallelamente, il rafforzamento del principio di partenariato ha ampliato il numero e la tipologia degli attori coinvolti nei processi decisionali regionali. Università, associazioni di categoria, enti locali e soggetti del terzo settore sono stati progressivamente inclusi nelle fasi di definizione delle strategie di sviluppo, contribuendo a trasformare la governance regionale da sistema prevalentemente informale di coordinamento economico a spazio strutturato di interazione multilivello. Tale evoluzione evidenzia come l'europeizzazione

[64] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, pp. 289-290.
[65] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei 2021–2027. Commissione europea, *Accordo di Partenariato Italia 2021–2027*, Bruxelles, 2022.
[66] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei.

abbia agito non soltanto sulle politiche adottate, ma sulle stesse modalità di costruzione delle decisioni pubbliche.[67]

In questo senso, l'europeizzazione della governance regionale veneta può essere interpretata come un processo negoziato, nel quale le innovazioni introdotte dalla politica di coesione si sono progressivamente integrate con strutture istituzionali e culture amministrative preesistenti. Piuttosto che sostituire il modello di sviluppo locale, l'Unione europea ha agito come fattore di riorientamento, incentivando la Regione a rafforzare capacità di coordinamento strategico, programmazione integrata e strumenti di governance territoriale.[68]

L'analisi di questo percorso consente di osservare come la governance regionale si sia trasformata attraverso un equilibrio dinamico tra continuità e cambiamento. L'introduzione di strumenti di programmazione europea ha infatti favorito una maggiore formalizzazione delle politiche di sviluppo, contribuendo alla progressiva istituzionalizzazione di pratiche di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, attori economici e stakeholder territoriali. Tale evoluzione rappresenta uno degli effetti più rilevanti dell'europeizzazione, intesa non soltanto come trasferimento di risorse finanziarie, ma come processo capace di incidere sulle modalità di regolazione dello sviluppo locale. Alla luce di queste trasformazioni, la Regione Veneto può essere interpretata come un caso emblematico di adattamento graduale alle logiche della governance europea, nel quale l'integrazione delle politiche di coesione emerge come risultato di un processo di apprendimento istituzionale progressivo piuttosto che di un'imposizione esterna.[69]

Questo passaggio costituisce il presupposto per comprendere le modalità con cui la programmazione FESR 2021–2027 si inserisce nel quadro delle politiche regionali.

Alla luce delle trasformazioni istituzionali e delle dinamiche di governance analizzate nelle sezioni precedenti, l'evoluzione della politica di coesione nel contesto veneto può essere interpretata come un processo progressivo di cambiamento delle

---

[67] Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield.
[68] Radaelli, C. M. (2004), "Europeanisation: Solution or Problem?", *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 8, n. 16.
[69] Patrizia Messina (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Università degli Studi di Padova, Padova, 2011, pp. 60-61.

politiche pubbliche.[70] In particolare, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ha rappresentato uno degli strumenti principali attraverso cui l'integrazione europea ha contribuito a orientare e ridefinire le strategie di sviluppo territoriale della Regione Veneto.[71]

Nel corso degli ultimi cicli di programmazione, l'intervento del FESR ha progressivamente modificato non soltanto le priorità di investimento regionale, ma anche le modalità di progettazione, gestione e attuazione delle politiche di sviluppo economico. In questa prospettiva, la politica di coesione non può essere interpretata esclusivamente come un meccanismo di trasferimento di risorse finanziarie, ma come un dispositivo di policy capace di promuovere processi di adattamento istituzionale, apprendimento amministrativo e innovazione nelle politiche pubbliche regionali.[72]

Nel caso della Regione Veneto, tale evoluzione si inserisce in un contesto caratterizzato da un modello di sviluppo storicamente fondato su un tessuto produttivo diffuso, su una forte presenza di piccole e medie imprese e su sistemi produttivi organizzati in distretti industriali. Questo modello ha rappresentato per lungo tempo uno degli elementi distintivi dell'economia regionale, contribuendo alla crescita economica e alla competitività internazionale del territorio. Tuttavia, le trasformazioni dell'economia globale, l'emergere di nuove sfide tecnologiche e ambientali e la crescente integrazione dei mercati europei hanno progressivamente reso necessario un aggiornamento delle strategie di sviluppo regionale.[73]

Inoltre, per quei contesti locali caratterizzati da ritardi di sviluppo sono stati concepiti i Patti territoriali come strumento di policy con l'obiettivo di promuovere processi di crescita attraverso l'attivazione delle risorse presenti sul territorio. In questa prospettiva, essi mirano a favorire la costruzione di reti locali, valorizzando il contributo degli attori istituzionali, economici e sociali e incentivando forme di cooperazione "dal basso". È proprio attraverso l'attivazione di tali dinamiche reticolari che si configura il cosiddetto sistema locale. La strategia sottostante a questo approccio si fonda in

---

[70] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.
[71] Bachtler, J., Mendez, C., Wishlade, F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Farnham, Ashgate.
[72] Commissione europea (2022), *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final.
[73] Becattini, G. (2000), *Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 45–52.

particolare sul rafforzamento e sulla valorizzazione della classe dirigente locale, considerata un elemento chiave per l'avvio e il consolidamento dei processi di sviluppo territoriale. In questo senso, i Patti territoriali possono essere interpretati anche come uno dei primi strumenti attraverso cui si è sviluppato un processo di europeizzazione delle politiche di sviluppo locale, in quanto hanno contribuito a diffondere approcci basati sulla partecipazione, sul partenariato e sulla governance multilivello, successivamente consolidati nell'ambito della politica di coesione europea.[74]

In questo quadro, la politica di coesione europea ha svolto un ruolo significativo nell'orientare le politiche regionali verso nuovi ambiti di intervento, quali il rafforzamento della capacità innovativa delle imprese, la promozione della ricerca e sviluppo, la digitalizzazione dei sistemi produttivi e il sostegno alla transizione ecologica. L'introduzione delle logiche della programmazione europea – tra cui la concentrazione tematica delle risorse, l'orientamento ai risultati, il rafforzamento della valutazione delle politiche pubbliche e il coinvolgimento degli attori territoriali attraverso il principio di partenariato – ha contribuito a modificare progressivamente l'approccio regionale allo sviluppo economico.

Da questa prospettiva, l'evoluzione della politica FESR in Veneto può essere interpretata come un processo di policy change, nel quale l'influenza delle politiche europee ha favorito l'introduzione di nuovi strumenti, priorità e modalità di intervento all'interno delle politiche regionali. Tale cambiamento non si manifesta soltanto nella ridefinizione degli obiettivi di policy, ma anche nell'adozione di nuove modalità di programmazione e gestione degli interventi, caratterizzate da una maggiore integrazione tra livelli istituzionali e da una crescente attenzione alla qualità progettuale e all'impatto degli interventi finanziati.[75]

Un elemento particolarmente significativo di questo processo è rappresentato dall'introduzione della Strategia di Specializzazione Intelligente (Smart Specialisation Strategy – S3), che ha contribuito a orientare le politiche regionali verso ambiti prioritari

[74] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, pp. 256-257.
[75] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone K., Radaelli C. M. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.

di innovazione individuati sulla base delle caratteristiche e delle potenzialità del territorio.[76]

Allo stesso tempo, il rafforzamento delle reti innovative regionali, dei partenariati tra imprese e organismi di ricerca e degli strumenti di sostegno alla ricerca e sviluppo[77] testimonia la crescente centralità delle politiche per l'innovazione all'interno della programmazione regionale.[78]

In questo senso, la politica FESR ha progressivamente assunto una funzione non soltanto finanziaria, ma anche regolativa e strategica, contribuendo a indirizzare il comportamento degli attori economici e istituzionali verso modelli di sviluppo maggiormente orientati alla conoscenza, alla sostenibilità e alla competitività internazionale. L'intervento europeo ha quindi agito come fattore di stimolo e di orientamento delle politiche regionali, favorendo l'adozione di strumenti e pratiche amministrative coerenti con gli obiettivi della politica di coesione.[79]

L'analisi dell'evoluzione della politica FESR nella Regione Veneto consente pertanto di osservare come l'integrazione europea abbia contribuito a trasformare progressivamente l'approccio regionale allo sviluppo territoriale, introducendo nuove priorità di intervento e nuovi strumenti di policy. In questo quadro, la programmazione regionale rappresenta il livello nel quale gli orientamenti strategici definiti a livello europeo vengono tradotti in politiche concrete, adattate alle specificità del contesto territoriale.[80]

In conclusione, la sezione che segue analizza più nel dettaglio la struttura della programmazione FESR nel contesto veneto, evidenziando le principali priorità di intervento e i meccanismi attraverso cui tali orientamenti vengono progressivamente

---

[76] Foray, D., David, P. A., Hall, B. H. (2009), *Smart Specialisation – The Concept*, Knowledge Economists Policy Brief No. 9, European Commission, DG Research; Commissione europea (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*, Bruxelles.
[77] Commissione europea (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*, Bruxelles.
[78] Regione del Veneto (2021), *Strategia di Specializzazione Intelligente della Regione del Veneto 2021-2027 (S3 Veneto)*, Venezia.
[79] Bachtler, J. (2011), *Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy Reform*, Journal of European Public Policy, Vol. 18, n. 5, pp. 746-765.
[80] Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield; Radaelli, C. M. (2004), *Europeanisation: Solution or Problem?*, European Integration Online Papers (EIoP), Vol. 8, n. 16.

tradotti in strumenti operativi di policy. In particolare, l'attenzione sarà rivolta ai dispositivi attraverso cui l'amministrazione regionale definisce e implementa gli interventi di sostegno allo sviluppo economico e all'innovazione, aprendo così la strada all'analisi degli strumenti operativi che verranno approfonditi nel capitolo successivo.

2.1 La trasformazione degli obiettivi di policy: dalla competitività territoriale alla transizione sostenibile

L'evoluzione della programmazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nella Regione Veneto può essere interpretata come un processo di progressivo cambiamento delle priorità di policy, attraverso il quale le strategie regionali di sviluppo si sono gradualmente riallineate agli orientamenti dell'Unione europea.[81] L'analisi comparata dei cicli di programmazione, quindi, evidenzia una trasformazione non soltanto degli strumenti finanziari utilizzati, ma soprattutto della concezione stessa di sviluppo territoriale adottata dall'amministrazione regionale.

Nel ciclo di programmazione 2007–2013, la politica regionale risultava ancora fortemente orientata al sostegno diretto al sistema produttivo locale, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese (PMI) e alla competitività del tessuto manifatturiero diffuso. Tale impostazione rifletteva le caratteristiche storiche del modello economico veneto, basato su distretti industriali e su una diffusa imprenditorialità locale, nonché una visione dello sviluppo prevalentemente centrata sulla crescita economica e sull'incremento della capacità produttiva. In questa fase, il FESR veniva principalmente interpretato come uno strumento di supporto economico, volto a rafforzare la resilienza competitiva del sistema regionale più che a promuovere trasformazioni strutturali di lungo periodo.[82]

Un primo significativo cambiamento emerge nel ciclo 2014–2020, in coincidenza con il rafforzamento dell'approccio strategico promosso dalla politica di coesione europea. L'introduzione della Smart Specialisation Strategy (S3) rappresenta un passaggio cruciale, poiché richiede alle Regioni di individuare ambiti prioritari di innovazione attraverso processi di scoperta imprenditoriale e coordinamento tra

[81] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei.
[82] Regione del Veneto (2007), *Programma Operativo Regionale FESR 2007–2013. Competitività regionale e occupazione*, Venezia.

istituzioni, imprese e sistema della ricerca.[83] In questo contesto, la Regione Veneto avvia una progressiva riorganizzazione delle proprie politiche di sviluppo, orientandole verso innovazione tecnologica, ricerca applicata e cooperazione tra attori territoriali. Il cambiamento non riguarda esclusivamente i contenuti degli interventi, ma implica una nuova modalità di definizione delle priorità, maggiormente basata su evidenze analitiche e su processi partecipativi, coerentemente con i principi della governance multilivello.

Il ciclo di programmazione 2021–2027 segna un ulteriore avanzamento di questo percorso. Gli obiettivi di policy definiti dall'Unione europea - transizione verde, digitalizzazione, resilienza economica e inclusione territoriale - introducono una concezione dello sviluppo esplicitamente orientata alla sostenibilità e alla trasformazione sistemica delle economie regionali.[84] All'interno di tale quadro, il Programma Regionale FESR del Veneto non si limita a sostenere la competitività delle imprese, ma mira a promuovere processi di innovazione diffusa, efficientamento energetico, economia circolare e rafforzamento degli ecosistemi dell'innovazione.[85]

La trasformazione degli obiettivi della politica di coesione trova un fondamento particolarmente evidente nel quadro normativo che disciplina il ciclo di programmazione 2021–2027. Con l'adozione del Regolamento (UE) 2021/1060, recante le disposizioni comuni per i principali fondi europei, l'Unione europea ha ridefinito il proprio approccio allo sviluppo territoriale, superando una concezione della competitività prevalentemente orientata alla crescita economica per promuovere una visione più integrata e sostenibile dello sviluppo regionale. I cinque Obiettivi di Policy introdotti dal regolamento "un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale e più vicina ai cittadini" rappresentano l'espressione di questa evoluzione, ponendo al centro temi quali la transizione ecologica, la digitalizzazione, l'inclusione sociale e la resilienza dei territori.[86]

Tale cambiamento riflette un più ampio processo di ridefinizione delle priorità strategiche dell'Unione europea, influenzato sia dagli effetti della crisi climatica sia dalla

---

[83] Commissione europea, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*, 2012. Regione del Veneto, POR FESR 2014–2020.
[84] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione (2022), *Accordo di Partenariato della Repubblica Italiana 2021–2027*, approvato con Decisione della Commissione europea C(2022) 4787 final del 15 luglio 2022.
[85] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[86] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, art. 5.

crescente attenzione verso la sostenibilità come principio guida delle politiche pubbliche. In questo contesto, il Green Deal europeo, presentato dalla Commissione europea nel 2019, ha assunto un ruolo centrale nel riorientare l'intervento dell'Unione verso l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. Le politiche di coesione sono state progressivamente integrate all'interno di questa strategia, diventando uno degli strumenti principali per accompagnare i territori nei processi di transizione energetica, decarbonizzazione e adattamento ai cambiamenti climatici.[87]

L'approvazione del Regolamento (UE) 2021/1119, noto come Legge europea sul clima, ha ulteriormente consolidato questo orientamento, trasformando gli obiettivi ambientali da semplici indirizzi politici a impegni giuridicamente vincolanti per gli Stati membri. Di conseguenza, anche la programmazione dei fondi strutturali è stata chiamata a contribuire in maniera diretta al raggiungimento degli obiettivi climatici europei, rafforzando il legame tra politica di coesione e sviluppo sostenibile.[88]

Parallelamente, il Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ha ridefinito le priorità di investimento del FESR, attribuendo particolare rilievo al sostegno della ricerca e dell'innovazione, alla digitalizzazione delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, all'efficienza energetica, all'economia circolare e alla mobilità sostenibile. Rispetto ai cicli precedenti, emerge quindi una maggiore attenzione alla qualità dello sviluppo e alla capacità dei territori di affrontare le grandi trasformazioni economiche, tecnologiche e ambientali in corso.[89]

Questa evoluzione normativa testimonia il progressivo passaggio da una politica di coesione prevalentemente orientata alla riduzione dei divari territoriali e al sostegno della competitività economica a una politica maggiormente finalizzata alla trasformazione strutturale dei territori. In tale prospettiva, la sostenibilità non costituisce più un obiettivo settoriale tra gli altri, ma diventa il principio trasversale che orienta la definizione delle strategie di sviluppo regionale e la selezione degli interventi finanziati.[90] Le amministrazioni regionali sono pertanto chiamate non soltanto a promuovere la

[87] Commissione europea (2019), *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, Bruxelles; Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.
[88] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021.
[89] Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.
[90] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

crescita economica, ma a costruire modelli di sviluppo capaci di integrare innovazione, tutela ambientale, inclusione sociale e resilienza territoriale.[91]

Nel caso della Regione Veneto, tali orientamenti assumono particolare rilevanza poiché richiedono un progressivo adattamento di un sistema economico storicamente fondato sulla manifattura diffusa e sui distretti industriali verso modelli di sviluppo maggiormente orientati alla sostenibilità ambientale, alla transizione energetica e all'innovazione tecnologica. La programmazione FESR 2021–2027 rappresenta pertanto uno dei principali strumenti attraverso cui queste nuove priorità europee vengono tradotte in interventi concreti a livello regionale.[92]

Questo passaggio evidenzia un elemento centrale dei processi di europeizzazione: le priorità europee non vengono semplicemente recepite a livello regionale, ma contribuiscono a ridefinire progressivamente il significato attribuito allo sviluppo locale. Come evidenziato dalla letteratura sulla governance regionale, il cambiamento avviene spesso attraverso dinamiche di adattamento incrementale, nelle quali modelli istituzionali consolidati vengono progressivamente riorientati senza essere completamente sostituiti. Attraverso tale approccio risulta possibile accertare se, e in quale misura, l'Unione Europea eserciti un'influenza non soltanto sulle strutture formali - favorendo processi di innovazione sul piano istituzionale - ma anche sulla dimensione culturale e valoriale, configurandosi come un fattore esogeno di trasformazione. Nel caso veneto, l'attenzione storica al sistema produttivo locale rimane presente, ma viene reinterpretata alla luce di nuove cornici strategiche europee che enfatizzano innovazione, sostenibilità e integrazione territoriale.[93]

In questa prospettiva, la programmazione FESR può essere letta come uno spazio di apprendimento istituzionale, nel quale l'amministrazione regionale sviluppa nuove capacità di pianificazione strategica e di coordinamento tra politiche settoriali. L'evoluzione degli obiettivi di policy testimonia quindi il passaggio da una logica prevalentemente redistributiva a un approccio trasformativo, coerente con l'evoluzione

[91] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione (2022), *Accordo di Partenariato della Repubblica Italiana 2021–2027*, approvato con Decisione della Commissione europea C(2022) 4787 final del 15 luglio 2022.
[92] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[93] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, p. 292.

della politica di coesione europea e con i processi di europeizzazione delle politiche pubbliche regionali. [94]

A tale proposito, nel corso del seminario *"Governance multilivello: dalla teoria alla pratica. L'esperienza della Regione Veneto"*, svoltosi in Camera di Commercio il 14 maggio 2026, Padova, sono emersi diversi elementi di riflessione particolarmente rilevanti rispetto ai temi affrontati nella presente ricerca. Gli interventi hanno evidenziato come la governance multilivello non possa essere interpretata esclusivamente come una distribuzione verticale delle competenze istituzionali, ma debba essere considerata come un modello di coordinamento fondato sull'interazione tra soggetti pubblici e privati, reti territoriali e processi di co-programmazione. In particolare, la Prof.ssa Patrizia Messina ha sottolineato la necessità di adottare approcci integrativi e flessibili nella programmazione territoriale, evidenziando come l'attuale fase di transizione economica, ambientale e istituzionale richieda forme di regolazione capaci di adattarsi rapidamente ai mutamenti del contesto territoriale. In tale prospettiva, la governance multilivello viene interpretata come uno strumento funzionale al rafforzamento della competitività regionale attraverso il potenziamento delle reti territoriali, l'integrazione delle politiche intersettoriali e il superamento di modelli amministrativi tradizionalmente frammentati.
Nel corso dell'intervento è stato inoltre evidenziato come la programmazione territoriale rappresenti un processo eminentemente politico, fondato sulla costruzione di una visione condivisa tra livelli istituzionali e attori territoriali differenti. Tale dinamica risulta particolarmente significativa nel contesto veneto, storicamente caratterizzato da una cultura amministrativa fortemente orientata all'autonomia locale e da una limitata propensione alla cooperazione istituzionale strutturata. In questo quadro, le difficoltà incontrate dagli enti locali nell'attuazione di pratiche di programmazione integrata derivano anche dalla necessità di sviluppare competenze amministrative e capacità di coordinamento che, in passato, risultavano meno centrali nell'azione pubblica locale. La riflessione si è concentrata anche sulle possibili prospettive future della governance regionale, con particolare riferimento al dibattito relativo all'introduzione di un eventuale

[94] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone K., Radaelli C. M. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.

fondo unico europeo, interpretato come possibile strumento utile a favorire una maggiore integrazione tra politiche settoriali e livelli di governo. Ulteriori elementi di interesse sono emersi dall'intervento di Giorgio Santini, Presidente AsVeSS, il quale ha evidenziato come il tema della sostenibilità debba essere affrontato secondo una prospettiva multidimensionale, non limitata alla sola dimensione ambientale ma estesa agli aspetti economici, sociali e territoriali dello sviluppo. In particolare, è stata sottolineata l'importanza di costruire sistemi di governance multilivello orientati alla prevenzione e alla gestione integrata delle politiche di adattamento climatico, attraverso il coinvolgimento coordinato di istituzioni territoriali, soggetti economici, organizzazioni sociali e reti locali. L'esperienza maturata nel contesto veneto, anche attraverso il coinvolgimento delle province e delle Intese Programmatiche d'Area (IPA), è stata presentata come un esempio significativo di sperimentazione di strumenti di partenariato territoriale finalizzati alla costruzione di strategie condivise di sostenibilità e resilienza territoriale. Nel complesso, i contenuti emersi durante il seminario confermano come la governance multilivello rappresenti oggi uno degli elementi centrali dell'evoluzione delle politiche territoriali europee e regionali. La crescente necessità di coordinare una pluralità di attori, strumenti finanziari e settori di policy evidenzia infatti l'importanza di sviluppare capacità amministrative, reti collaborative e modelli decisionali integrati, in linea con le trasformazioni che caratterizzano la politica di coesione europea e i processi di europeizzazione delle politiche pubbliche.[95]

2.2 Gli strumenti di policy e la trasformazione delle modalità di intervento

L'evoluzione della politica di coesione nel contesto regionale veneto non si manifesta esclusivamente attraverso la ridefinizione degli obiettivi strategici, ma emerge con particolare evidenza nella trasformazione degli strumenti di policy utilizzati per l'attuazione degli interventi. L'analisi delle modalità operative adottate nei diversi cicli di programmazione del FESR evidenzia infatti un progressivo passaggio da strumenti di

[95] Seminario *Governance multilivello: dalla teoria alla pratica. L'esperienza della Regione Veneto*, organizzato presso la Camera di Commercio di Padova il 14 maggio 2026. Le considerazioni riportate derivano dagli appunti raccolti durante gli interventi dei relatori.

sostegno generalizzato al sistema produttivo a meccanismi di intervento maggiormente selettivi, competitivi e orientati ai risultati.[96]

Nel periodo di programmazione precedente alla riforma della politica di coesione orientata alla specializzazione intelligente, gli interventi regionali risultavano prevalentemente strutturati attraverso incentivi diretti alle imprese, spesso caratterizzati da una logica distributiva finalizzata al rafforzamento diffuso della competitività economica. I bandi regionali operavano principalmente come strumenti di erogazione finanziaria, con limitati requisiti di integrazione progettuale o cooperazione tra attori territoriali. Tale impostazione rifletteva una concezione dello sviluppo coerente con il modello produttivo veneto tradizionale, fondato sulla vitalità delle piccole e medie imprese e sulla capacità autonoma dei distretti industriali.[97]

A partire dal ciclo 2014–2020, l'introduzione della Smart Specialisation Strategy determina un cambiamento significativo nella configurazione degli strumenti di intervento.[98] I bandi FESR iniziano a richiedere una maggiore qualità progettuale, l'allineamento con traiettorie di innovazione prioritarie e, soprattutto, la collaborazione tra imprese, università e centri di ricerca. In questo contesto, il bando non rappresenta più soltanto un canale di finanziamento, ma diventa uno strumento di orientamento delle strategie degli attori locali, incentivando la costruzione di reti e la concentrazione delle risorse su ambiti ritenuti strategici a livello europeo e regionale.[99]

Nel ciclo di programmazione 2021–2027 tale trasformazione risulta ulteriormente accentuata. I bandi regionali finanziati dal FESR si configurano come dispositivi di policy attraverso i quali la Regione Veneto traduce operativamente gli obiettivi europei della transizione verde e digitale.[100]

Gli avvisi pubblici relativi a progetti di ricerca e sviluppo, efficientamento energetico, innovazione tecnologica e sostegno agli ecosistemi dell'innovazione

---

[96] Commissione europea, Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2021.
[97] Regione del Veneto (2007), *Programma Operativo Regionale FESR 2007–2013. Competitività regionale e occupazione*, Venezia; Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.
[98] Commissione europea (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*, Smart Specialisation Platform, Bruxelles; Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.
[99] Regione del Veneto (2015), *Programma Operativo Regionale FESR 2014–2020 della Regione del Veneto*, Venezia.
[100] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.

introducono criteri di selezione basati su impatto ambientale, grado di innovatività, cooperazione territoriale e capacità di generare effetti sistemici sul tessuto economico regionale. L'analisi di tali strumenti evidenzia come la politica regionale non si limiti a sostenere iniziative già esistenti, ma contribuisca attivamente a orientare i comportamenti degli attori economici e istituzionali. Attraverso i requisiti progettuali richiesti nei bandi - partenariati multi-attore, coerenza con strategie europee, valutazione degli impatti attesi - l'amministrazione regionale promuove infatti nuove modalità di progettazione e gestione dello sviluppo locale. In questo senso, i bandi FESR possono essere interpretati come strumenti di europeizzazione procedurale, in quanto diffondono pratiche amministrative e logiche decisionali coerenti con il modello di governance promosso dall'Unione europea.[101]

Questo cambiamento segnala un passaggio rilevante: la politica di coesione non opera più soltanto attraverso il trasferimento di risorse finanziarie, ma mediante la definizione di regole e incentivi che contribuiscono a trasformare progressivamente il modo in cui lo sviluppo territoriale viene concepito e realizzato.[102] La crescente selettività degli interventi e l'enfasi sulla qualità progettuale indicano l'emergere di un approccio strategico alla programmazione regionale, nel quale il finanziamento europeo diventa uno strumento di coordinamento delle politiche pubbliche e di apprendimento istituzionale.[103] In tale prospettiva, l'analisi dei bandi regionali consente di osservare empiricamente il processo di adattamento dell'amministrazione veneta agli indirizzi europei, evidenziando come l'europeizzazione si realizzi non soltanto a livello normativo o strategico, ma soprattutto nelle pratiche operative quotidiane della policy implementation.

2.3 I bandi FESR come strumenti operativi di europeizzazione delle politiche regionali

L'analisi dei bandi regionali finanziati nell'ambito del Programma Regionale FESR 2021–2027 consente di osservare in maniera concreta le modalità attraverso cui gli

---

[101] Radaelli, C. M. (2004), *Europeanisation: Solution or Problem?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 8, No. 16.
[102] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni sui Fondi europei.
[103] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.

indirizzi strategici della politica di coesione europea vengono tradotti in strumenti operativi di intervento.[104]

I bandi rappresentano infatti il livello in cui la programmazione assume una dimensione applicativa, trasformandosi in criteri di selezione, requisiti progettuali e modalità di accesso alle risorse capaci di orientare direttamente il comportamento degli attori territoriali.[105] A differenza delle fasi precedenti della programmazione, caratterizzate da un sostegno relativamente diffuso al sistema produttivo, i bandi più recenti evidenziano un'elevata concentrazione tematica e una crescente selettività degli interventi.[106]

Tale evoluzione riflette l'obiettivo europeo di indirizzare le risorse verso processi di trasformazione strutturale dell'economia regionale, privilegiando progetti ad alto contenuto innovativo e con impatti misurabili sul piano ambientale e tecnologico.[107]

Un primo ambito particolarmente significativo riguarda i bandi dedicati ai progetti di ricerca e sviluppo e al rafforzamento degli ecosistemi dell'innovazione. In questi interventi il finanziamento è subordinato alla costruzione di partenariati tra imprese, università e centri di ricerca, introducendo una logica collaborativa che supera la tradizionale relazione bilaterale tra amministrazione pubblica e singola impresa. La progettazione diviene così un processo collettivo, coerente con l'approccio della Smart Specialisation Strategy e con la volontà europea di favorire sistemi territoriali dell'innovazione integrati.[108]

Un secondo ambito riguarda gli interventi orientati alla transizione ecologica ed energetica, nei quali i bandi promuovono investimenti in efficientamento energetico, economia circolare e riduzione delle emissioni. In questo caso, i criteri di valutazione non si limitano alla sostenibilità economica dei progetti, ma includono indicatori ambientali e contributi agli obiettivi climatici europei. Ciò evidenzia come la politica regionale

[104] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[105] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.
[106] Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Accordo di Partenariato Italia 2021–2027*; Regione del Veneto.
[107] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[108] Commissione europea (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*, Smart Specialisation Platform, Bruxelles.

incorpori progressivamente le priorità del Green Deal europeo, trasformando gli incentivi economici in strumenti di indirizzo delle scelte produttive.[109]

Un ulteriore esempio è rappresentato dai bandi dedicati alla digitalizzazione delle imprese e dei servizi territoriali, che richiedono l'adozione di tecnologie avanzate, processi di innovazione organizzativa e integrazione con piattaforme digitali. Anche in questo caso emerge un cambiamento qualitativo: il sostegno pubblico non mira soltanto ad aumentare la competitività individuale delle imprese, ma a favorire processi di modernizzazione sistemica del tessuto economico regionale.[110]

Nel loro insieme, questi strumenti mostrano come i bandi FESR operino come dispositivi di regolazione dello sviluppo locale. Attraverso requisiti progettuali, criteri di selezione e indicatori di performance, la Regione Veneto orienta infatti le strategie degli attori economici verso obiettivi coerenti con le priorità europee.[111]

L'europeizzazione si realizza quindi non soltanto attraverso vincoli normativi o trasferimenti finanziari, ma mediante la diffusione di nuove pratiche di progettazione e governance che ridefiniscono progressivamente il rapporto tra istituzioni pubbliche e sviluppo territoriale. L'analisi dei bandi evidenzia inoltre un processo di apprendimento amministrativo, nel quale l'amministrazione regionale assume un ruolo sempre più attivo di coordinamento strategico. La gestione delle risorse europee richiede infatti capacità tecniche avanzate, sistemi di valutazione strutturati e forme di interazione continuativa con il partenariato territoriale, contribuendo a rafforzare la dimensione multilivello della governance regionale.[112]

In questa prospettiva, i bandi FESR costituiscono uno spazio privilegiato per osservare empiricamente l'europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale: essi rappresentano il punto di incontro tra indirizzo sovranazionale e azione locale, dove le priorità europee vengono tradotte in pratiche amministrative concrete e in nuove modalità di regolazione dello sviluppo economico.

---

[109] Commissione europea (2019), *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, Bruxelles; Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[110] Commissione europea (2020), *A Europe Fit for the Digital Age*, Bruxelles; Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[111] Patrizia Messina (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Università degli Studi di Padova, Padova, 2011, p. 61.
[112] Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield.

2.4 Sintesi interpretativa: il FESR come vettore di trasformazione della governance regionale

L'analisi dell'evoluzione della programmazione FESR nella Regione Veneto evidenzia come la politica di coesione europea abbia operato nel tempo non soltanto come strumento finanziario, ma come fattore di trasformazione delle modalità di definizione e implementazione delle politiche di sviluppo regionale.[113] Il cambiamento osservato nei diversi cicli di programmazione riguarda infatti tanto la ridefinizione degli obiettivi strategici quanto la progressiva ristrutturazione degli strumenti di intervento e delle pratiche amministrative.[114]

Se nelle fasi iniziali il FESR risultava prevalentemente orientato al sostegno diffuso del sistema produttivo locale, coerentemente con il modello economico tradizionale veneto, nei cicli più recenti emerge una crescente concentrazione tematica e una maggiore integrazione strategica con le priorità europee. Innovazione tecnologica, transizione ecologica, digitalizzazione e rafforzamento degli ecosistemi territoriali dell'innovazione non rappresentano più ambiti settoriali distinti, ma componenti di una strategia complessiva di trasformazione strutturale dell'economia regionale.[115]

Particolarmente significativo è il mutamento nella natura degli strumenti di policy. I bandi regionali, lungi dal costituire meri canali di erogazione finanziaria, assumono la funzione di dispositivi regolativi attraverso cui l'amministrazione orienta i comportamenti degli attori territoriali. Attraverso criteri di selezione, requisiti progettuali e indicatori di performance, la Regione Veneto contribuisce a diffondere pratiche di programmazione, cooperazione e valutazione coerenti con il modello di governance multilivello promosso dall'Unione europea. È tuttavia opportuno sottolineare come l'europeizzazione non si configuri quale standard uniforme cui tutte le Regioni siano chiamate a conformarsi in maniera omogenea. Essa rappresenta, piuttosto, un processo intrinsecamente differenziato e non lineare di mutamento istituzionale, che si dispiega secondo modalità eterogenee nei diversi contesti regionali. Alla luce delle evidenze emerse dalla presente ricerca, si può sostenere che, nel caso del Veneto, il processo di

---

[113] Commissione europea (2021), *Cohesion Policy 2021–2027: Fostering Long-Term Development in All EU Regions*, Bruxelles.
[114] Commissione europea (2024), *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles.
[115] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.

europeizzazione stia incidendo in maniera significativa sul modello di regolazione che ha storicamente caratterizzato lo sviluppo regionale. Emblematico, in tal senso, risulta il mutamento dell'attività di programmazione che, nell'ambito di uno stile di governo locale tradizionalmente "bianco", contraddistinto da politiche prevalentemente distributive, appariva in precedenza relegata a una funzione meramente simbolica.[116]

Il processo che emerge dall'analisi non appare come una rottura radicale rispetto al passato, ma come una dinamica di adattamento incrementale, nella quale elementi tradizionali del modello di sviluppo veneto vengono progressivamente riorientati alla luce delle cornici strategiche europee.[117] La centralità del sistema produttivo locale permane, ma viene reinterpretata attraverso logiche di innovazione collaborativa, sostenibilità ambientale e integrazione territoriale.[118]

In questa prospettiva, il FESR può essere letto come un vettore di europeizzazione amministrativa e cognitiva: amministrativa, in quanto promuove l'adozione di procedure, sistemi di monitoraggio e pratiche valutative condivise; cognitiva, poiché contribuisce a ridefinire il modo in cui lo sviluppo regionale viene concettualizzato e governato. L'europeizzazione non si manifesta dunque soltanto nell'allineamento formale alle priorità dell'Unione, ma nella progressiva interiorizzazione di un paradigma di policy fondato su strategia, selettività e responsabilizzazione degli attori territoriali. Alla luce di tali considerazioni, l'esperienza della Regione Veneto offre un caso empiricamente rilevante per comprendere come la politica di coesione possa incidere sulle traiettorie di sviluppo regionale non solo attraverso il trasferimento di risorse, ma mediante la trasformazione delle logiche di governance.

Il livello regionale si configura così come spazio privilegiato di traduzione concreta delle politiche europee, nel quale si rende visibile il processo multilivello di costruzione delle politiche pubbliche.[119]

---

[116] Patrizia Messina, *Modi di regolazione dello sviluppo* locale*: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, pp. 304-305.
[117] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[118] Börzel, T. A. (2002), *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n. 2, pp. 193–214
[119] Radaelli, C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.

Questa analisi costituisce il presupposto per approfondire, nel capitolo successivo, le modalità attraverso cui la progettazione regionale traduce operativamente tali indirizzi strategici, consentendo di osservare con maggiore dettaglio le dinamiche organizzative e decisionali che caratterizzano la gestione del FESR nel contesto veneto; analizzando quali strumenti vengono applicati nella programmazione e studiando, in aggiunta, il ruolo dei bandi regionali.

Capitolo III

LA PROGRAMMAZIONE DEL FESR IN VENETO: STRUMENTI, BANDI E CRITERI DI INTERVENTO

Il presente capitolo si propone di analizzare il modo attraverso cui la politica di coesione europea viene concretamente tradotta in strumenti di intervento a livello regionale, con particolare riferimento alla progettazione e all'attuazione dei bandi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nella Regione Veneto. Dopo aver delineato, nei capitoli precedenti, il quadro teorico dell'europeizzazione delle politiche pubbliche e ricostruito l'evoluzione della governance regionale veneta nel contesto della politica di coesione, l'attenzione si sposta ora sugli strumenti operativi attraverso cui tali orientamenti strategici vengono implementati.

In particolare, l'analisi si concentra sul processo che conduce dalla definizione delle priorità strategiche contenute nel Programma Regionale FESR 2021–2027 alla costruzione concreta dei bandi regionali destinati al finanziamento di progetti di sviluppo, innovazione e competitività territoriale. I bandi rappresentano infatti uno dei principali strumenti attraverso cui le amministrazioni regionali traducono gli obiettivi della programmazione europea in interventi operativi, definendo criteri di selezione, modalità di partecipazione e requisiti progettuali per i soggetti beneficiari.

Da questa prospettiva, l'analisi dei bandi consente di osservare in maniera diretta come le priorità definite a livello europeo – quali il rafforzamento della capacità innovativa, la transizione digitale, la sostenibilità ambientale e il sostegno alla competitività delle imprese – vengano reinterpretate e adattate all'interno delle politiche regionali. In altri termini, i bandi costituiscono un punto di osservazione privilegiato per comprendere i meccanismi attraverso cui l'europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale si traduce in pratiche amministrative, criteri di policy e modelli di intervento pubblico.

All'interno di questo quadro, il capitolo adotta un approccio di policy analysis, volto a esaminare non soltanto il contenuto formale dei bandi, ma anche la logica regolativa che ne orienta la progettazione. In particolare, verranno analizzati alcuni bandi recenti emanati dalla Regione Veneto nell'ambito della programmazione FESR 2021–

2027, con l'obiettivo di evidenziare come i criteri di selezione, le modalità di finanziamento e i requisiti di partecipazione riflettano le priorità strategiche definite a livello europeo e nazionale.

Tra gli strumenti considerati assumono particolare rilievo i bandi destinati al sostegno della ricerca e sviluppo, al rafforzamento delle infrastrutture di ricerca e al consolidamento delle reti innovative regionali, che rappresentano ambiti centrali delle politiche di innovazione promosse dalla programmazione europea. L'analisi di tali strumenti permetterà di evidenziare il ruolo svolto dall'amministrazione regionale nella mediazione tra indirizzi sovranazionali e bisogni territoriali, nonché le modalità attraverso cui i principi della governance multilivello e del partenariato vengono incorporati nei processi di selezione e finanziamento dei progetti.

Il capitolo è articolato in quattro sezioni principali. La prima sezione analizza il passaggio dalla programmazione strategica alla costruzione dei bandi regionali, evidenziando il ruolo del Programma Regionale FESR come quadro di riferimento per la definizione degli interventi. La seconda sezione esamina i criteri di selezione e le modalità di valutazione dei progetti, mettendo in luce gli elementi di europeizzazione presenti nei meccanismi di finanziamento. La terza sezione si concentra sulle modalità di governance e sul ruolo delle reti di attori coinvolte nei processi di attuazione delle politiche regionali. Infine, la quarta sezione analizza i sistemi di monitoraggio e valutazione adottati dalla Regione Veneto per verificare l'efficacia degli interventi finanziati.

Attraverso questa analisi, il capitolo intende contribuire a chiarire come la politica di coesione europea non si limiti a fornire risorse finanziarie ai territori, ma svolga una funzione più ampia di orientamento delle politiche pubbliche regionali, influenzando in modo significativo le modalità di progettazione, selezione e gestione degli interventi di sviluppo territoriale.

1. Dalla programmazione regionale alla costruzione dei bandi FESR

La programmazione dei fondi strutturali europei rappresenta il quadro strategico entro cui vengono definiti gli interventi di sviluppo regionale finanziati dall'Unione europea. Nel caso della Regione Veneto, il Programma Regionale FESR 2021–2027 costituisce il principale strumento di pianificazione attraverso cui l'amministrazione regionale individua le priorità di investimento, gli obiettivi di policy e le modalità di

attuazione degli interventi destinati al rafforzamento della competitività territoriale, dell'innovazione e della sostenibilità economica. Il programma regionale si inserisce all'interno della più ampia architettura della politica di coesione europea, che stabilisce un insieme di obiettivi strategici comuni per tutti gli Stati membri. In particolare, la programmazione 2021–2027 è orientata attorno a cinque obiettivi di policy: un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale e più vicina ai cittadini. Tali obiettivi, infatti, rappresentano il riferimento principale per la definizione delle strategie di sviluppo regionale e per la selezione delle priorità di investimento nei diversi contesti territoriali.[120]

Nel processo di implementazione della politica di coesione, le Regioni assumono un ruolo centrale nella traduzione degli indirizzi strategici europei in interventi operativi. Questo processo si realizza attraverso la definizione di strumenti amministrativi specifici, tra cui assumono particolare rilievo i bandi pubblici destinati al finanziamento di progetti presentati da imprese, enti di ricerca, università e altri attori del sistema economico territoriale. I bandi rappresentano infatti il principale meccanismo attraverso cui le risorse europee vengono allocate sul territorio e attraverso cui le priorità della programmazione vengono trasformate in opportunità concrete di investimento e innovazione.[121]

Da questa prospettiva, la costruzione dei bandi regionali può essere interpretata come una fase cruciale del processo di policy-making della politica di coesione. Attraverso la definizione dei criteri di ammissibilità, delle modalità di selezione dei progetti e dei requisiti di partecipazione, l'amministrazione regionale stabilisce infatti le condizioni che orientano il comportamento degli attori economici e istituzionali coinvolti nei processi di sviluppo territoriale. In questo senso, i bandi non rappresentano soltanto strumenti amministrativi di distribuzione delle risorse, ma veri e propri dispositivi di regolazione delle politiche di sviluppo, attraverso cui vengono promossi determinati modelli di innovazione, cooperazione e competitività.[122]

Nel caso della Regione Veneto, l'attuazione del Programma Regionale FESR si articola in una serie di interventi finalizzati principalmente al sostegno della ricerca e

[120] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, art. 5; Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione C(2022) 8415 final.
[121] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione.
[122] Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

sviluppo, al rafforzamento delle infrastrutture di ricerca, alla digitalizzazione dei sistemi produttivi e al consolidamento delle reti di collaborazione tra imprese e organismi scientifici. Tali ambiti di intervento riflettono le priorità individuate dalla Strategia di Specializzazione Intelligente (S3) regionale, che rappresenta uno degli strumenti fondamentali attraverso cui la programmazione europea orienta le politiche regionali verso specifici settori di innovazione ritenuti strategici per lo sviluppo del territorio.[123]

Un esempio particolarmente significativo di questa impostazione è rappresentato dal bando regionale destinato al sostegno di progetti di ricerca e sviluppo realizzati da Reti Innovative Regionali e Distretti Industriali, approvato nell'ambito della programmazione FESR 2021–2027. Tale bando si inserisce tra gli strumenti di intervento volti a rafforzare la capacità innovativa del sistema produttivo regionale, promuovendo la collaborazione tra imprese, università e centri di ricerca. La struttura del bando prevede infatti la partecipazione congiunta di diversi soggetti appartenenti al sistema economico e scientifico regionale, incoraggiando la realizzazione di progetti di ricerca applicata e sviluppo tecnologico in ambiti coerenti con le priorità della strategia di specializzazione intelligente. Attraverso questo tipo di strumenti, la politica regionale mira a favorire la diffusione dell'innovazione all'interno del tessuto produttivo locale, sostenendo processi di trasferimento tecnologico e rafforzando le relazioni tra mondo della ricerca e sistema delle imprese.

L'analisi di questi bandi consente quindi di osservare concretamente come le priorità della politica di coesione europea vengano tradotte in strumenti operativi di intervento a livello regionale. In particolare, la definizione dei criteri di selezione, delle modalità di valutazione dei progetti e degli indicatori di risultato riflette l'adozione di un approccio sempre più orientato alla qualità progettuale, all'impatto degli interventi e alla capacità di generare effetti duraturi sul sistema economico territoriale.[124]

In questa prospettiva, lo studio dei bandi regionali rappresenta un passaggio fondamentale per comprendere le modalità attraverso cui l'europeizzazione delle politiche di sviluppo regionale si traduce in pratiche amministrative e strumenti concreti

[123] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*; Regione del Veneto (2021), *Strategia di Specializzazione Intelligente della Regione del Veneto 2021–2027 (S3 Veneto)*, Venezia.
[124] Regione del Veneto (2024), Bando per il sostegno a progetti di ricerca e sviluppo realizzati da Reti Innovative Regionali e Distretti Industriali, Programma Regionale FESR 2021-2027.

di policy. Attraverso l'analisi dei meccanismi di progettazione e selezione degli interventi è infatti possibile evidenziare come le amministrazioni regionali adattino gli indirizzi europei alle specificità del contesto territoriale, contribuendo alla costruzione di politiche di sviluppo coerenti con le esigenze del sistema economico locale.

I bandi analizzati nel presente capitolo rappresentano alcuni degli strumenti principali attraverso cui la Regione Veneto implementa le priorità del Programma Regionale FESR 2021–2027. La tabella seguente sintetizza le principali caratteristiche degli interventi considerati:

Tabella 1 – *Bandi Regione Veneto su innovazione e sostegno alla competitività.*

Bando	**Anno**	**Obiettivo di policy**	**Strumento di intervento**
Progetti di ricerca e sviluppo realizzati da Reti Innovative Regionali e Distretti Industriali	2024	Rafforzamento della capacità di innovazione del sistema produttivo	Finanziamento di progetti collaborativi tra imprese e organismi di ricerca
Consolidamento delle Reti Innovative Regionali (RIR)	2023	Rafforzamento della cooperazione tra imprese e attori della ricerca	Sostegno alla governance e alle attività delle reti
Sostegno alle infrastrutture di ricerca	2023	Potenziamento della capacità tecnologica regionale	Investimenti in infrastrutture scientifiche e tecnologiche
Sostegno alle start-up innovative	2023	Promozione dell'imprenditorialità innovativa	Contributi per nuove imprese ad alto contenuto tecnologico

Elaborazione propria sulla base dei bandi pubblicati dalla Regione Veneto (2023-2024), *Bandi del Programma Regionale FESR 2021–2027*, disponibile su: Bandi FESR 2021–2027

Come emerge dalla *tabella 1*, i bandi analizzati si collocano prevalentemente nell'ambito delle politiche regionali per l'innovazione, la ricerca e il rafforzamento della competitività del sistema produttivo. L'analisi dei criteri di selezione e delle modalità di valutazione dei progetti consente di comprendere in che modo tali strumenti traducano operativamente le priorità strategiche definite dalla programmazione europea e regionale. Oltre alla panoramica degli interventi descritti nel paragrafo precedente, la Regione Veneto ha destinato una parte significativa delle risorse anche allo sviluppo e al

miglioramento dei sistemi di trasporto, riconoscendo il ruolo strategico della mobilità sostenibile e dell'innovazione tecnologica nel rafforzamento della competitività territoriale e nella qualità dei servizi urbani. A questo proposito, dai dati riportati nel portale OpenCoesione, nella sezione dedicata all'elenco dei progetti finanziati, emerge come nella provincia di Padova sia stato sostenuto un intervento rilevante nel campo dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS – Intelligent Transport Systems). In particolare, è stato finanziato il progetto denominato *"Sistemi di trasporto intelligenti"*, per un valore complessivo dal costo pubblico monitorato (i pagamenti monitorati rappresentano il valore totale dei pagamenti effettuati per i progetti monitorati, mentre i pagamenti risorse coesione indicano il valore dei pagamenti totali riferiti a risorse delle politiche di coesione e rappresentano quindi la quota parte dei pagamenti finanziati dai fondi europei o nazionali della coesione) pari a €6.360.742,29 e di cui €1.536.229 provenienti da fondi dell'Unione Europea nell'ambito della programmazione POR FESR Veneto.[125]

L'obiettivo dell'iniziativa è stato quello di potenziare e innovare il servizio di trasporto pubblico urbano della città di Padova attraverso la realizzazione di quattro principali interventi tecnologici: l'implementazione di un sistema di bigliettazione elettronica, l'introduzione del sistema AVM (Automatic Vehicle Monitoring) per il monitoraggio dei mezzi, lo sviluppo di strumenti di infomobilità destinati agli utenti e il rafforzamento dei sistemi di videosorveglianza. Tali interventi mirano a migliorare l'efficienza operativa del servizio, aumentare il livello di sicurezza e fornire informazioni più tempestive e accessibili agli utenti del trasporto pubblico locale. Il progetto, inserito nel quadro degli interventi finanziati dalla politica di coesione europea attraverso il POR FESR Veneto, si è concluso ufficialmente in data 23 marzo 2023, contribuendo così al processo di modernizzazione delle infrastrutture di mobilità urbana e all'integrazione di soluzioni tecnologiche avanzate nel sistema di trasporto pubblico locale.

Un ulteriore esempio di intervento finanziato nell'ambito della politica di coesione europea riguarda i progetti di efficientamento energetico degli edifici pubblici, che rappresentano una delle principali linee di intervento sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale. Secondo i dati disponibili nel portale *OpenCoesione*, diversi comuni del Veneto hanno beneficiato di finanziamenti nell'ambito del POR FESR Veneto 2014–

[125] OpenCoesione – Banca dati progetti finanziati dalla politica di coesione https://opencoesione.gov.it

2020 per la realizzazione di interventi finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e alla promozione di modelli di sviluppo più sostenibili. Tra questi rientra, ad esempio, un progetto realizzato nel Comune di Villorba, finalizzato alla riqualificazione energetica di strutture pubbliche e all'adozione di tecnologie volte a migliorare l'efficienza degli edifici e dei servizi comunali. In questo progetto il costo pubblico monitorato ammonta a €50.100.000.[126] L'intervento si inserisce nel più ampio quadro delle politiche europee orientate alla transizione energetica e alla sostenibilità ambientale, obiettivi che rappresentano uno dei pilastri della programmazione dei fondi strutturali. Attraverso questo tipo di progetti, le risorse FESR contribuiscono non solo alla riduzione dei costi energetici per le amministrazioni locali, ma anche al miglioramento della qualità ambientale e alla diffusione di pratiche di gestione sostenibile delle infrastrutture pubbliche.[127] In questo senso, i progetti finanziati nel settore dell'efficienza energetica dimostrano come la politica di coesione europea operi a diversi livelli territoriali, sostenendo interventi che vanno dal miglioramento delle infrastrutture urbane alla promozione di innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale.

Nel complesso, l'analisi dei bandi e dei progetti finanziati nell'ambito della programmazione FESR in Veneto consente di evidenziare come la politica di coesione europea si traduca concretamente in interventi mirati allo sviluppo territoriale, al miglioramento delle infrastrutture e alla promozione dell'innovazione. Gli esempi riportati dimostrano come le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale siano state impiegate per sostenere iniziative diversificate, che spaziano dal potenziamento dei sistemi di trasporto urbano agli interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici. In questo senso, l'analisi dei bandi e dei progetti rappresenta un passaggio fondamentale per comprendere le modalità attraverso cui le strategie europee vengono implementate a livello regionale e locale, contribuendo al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e competitività territoriale.

[126] OpenCoesione, *Comune di Villorba – dati di attuazione della politica di coesione*, aggiornamento al 31 agosto 2025.
[127] OpenCoesione – Banca dati dei progetti finanziati dalla politica di coesione https://opencoesione.gov.it

2. La Smart Specialisation Strategy (S3) come quadro di orientamento della programmazione regionale

Un elemento centrale nella definizione delle priorità della programmazione FESR è rappresentato dalla Smart Specialisation Strategy (S3), introdotta dalla Commissione europea nell'ambito della politica di coesione con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia degli investimenti pubblici in ricerca e innovazione. La strategia nasce dalla consapevolezza che le regioni europee presentano caratteristiche economiche, produttive e tecnologiche differenti e che, di conseguenza, le politiche di sviluppo non possono essere costruite attraverso approcci uniformi, ma devono valorizzare le specifiche potenzialità territoriali.

La logica della specializzazione intelligente si fonda sull'individuazione di ambiti prioritari nei quali ciascun territorio possiede competenze, risorse e vantaggi competitivi suscettibili di generare processi di innovazione e crescita economica. In tale prospettiva, la S3 mira a concentrare le risorse disponibili su un numero limitato di settori strategici, favorendo la collaborazione tra imprese, università, centri di ricerca e amministrazioni pubbliche. Un ruolo particolarmente rilevante è attribuito al cosiddetto *entrepreneurial discovery process*, ossia al processo di scoperta imprenditoriale attraverso il quale gli attori territoriali contribuiscono all'individuazione delle traiettorie di sviluppo più promettenti per il contesto regionale.

L'introduzione della Smart Specialisation Strategy rappresenta uno degli esempi più significativi dell'evoluzione della politica di coesione europea verso forme di programmazione maggiormente orientate ai risultati e alla concentrazione tematica degli investimenti. A partire dal ciclo di programmazione 2014–2020, infatti, la predisposizione di una strategia di specializzazione intelligente è stata individuata come condizionalità ex ante per l'accesso alle risorse destinate alla ricerca e all'innovazione, rafforzando il legame tra obiettivi europei e politiche regionali.[128]

Nel caso della Regione Veneto, tali orientamenti sono stati recepiti attraverso la definizione della Strategia di Specializzazione Intelligente regionale (RIS3 Veneto), che individua gli ambiti prioritari sui quali concentrare gli interventi a sostegno della competitività e dell'innovazione del sistema produttivo. La strategia costituisce un

[128] Commissione europea (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*.

riferimento fondamentale per la programmazione del FESR e orienta la costruzione di numerosi bandi destinati a finanziare attività di ricerca industriale, sviluppo sperimentale, trasferimento tecnologico e collaborazione tra imprese e organismi di ricerca.[129]

L'importanza della S3 non risiede esclusivamente nella selezione dei settori di intervento, ma anche nella diffusione di nuove modalità di programmazione e governance. Attraverso questo strumento, infatti, la politica di coesione promuove forme di cooperazione tra attori pubblici e privati, incoraggia la costruzione di reti territoriali dell'innovazione e favorisce una maggiore integrazione tra le priorità europee e le strategie di sviluppo regionale. In questo senso, la Smart Specialisation Strategy può essere interpretata come uno dei principali meccanismi attraverso cui i processi di europeizzazione incidono concretamente sulle politiche regionali, influenzando non soltanto gli obiettivi degli interventi, ma anche le modalità attraverso cui essi vengono definiti e attuati.

3. Le Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS) e la dimensione territoriale della politica di coesione

Accanto alla Smart Specialisation Strategy, un ulteriore strumento rilevante nell'ambito della programmazione FESR è rappresentato dalle Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS), introdotte per promuovere un approccio territoriale integrato alle politiche di sviluppo. La crescente attenzione riservata alle aree urbane deriva dalla consapevolezza che le città costituiscono nodi fondamentali per la crescita economica, l'innovazione e la coesione sociale, ma rappresentano al tempo stesso spazi nei quali si concentrano numerose criticità legate alla sostenibilità ambientale, alla mobilità, all'inclusione sociale e alla qualità dei servizi pubblici.

Nel quadro della politica di coesione europea, le SISUS si configurano come strumenti di pianificazione strategica finalizzati a integrare differenti ambiti di intervento all'interno di una visione unitaria dello sviluppo urbano. A differenza degli approcci tradizionali, basati su interventi settoriali distinti, le strategie integrate mirano infatti a coordinare azioni economiche, ambientali e sociali, favorendo una maggiore coerenza tra

[129] Regione del Veneto (2021), Strategia di Specializzazione Intelligente RIS3 Veneto 2021–2027.

gli obiettivi della programmazione e le esigenze specifiche dei territori interessati. Tale impostazione riflette l'evoluzione della politica di coesione verso modelli di sviluppo sempre più orientati alla dimensione territoriale e alla valorizzazione delle risorse locali.[130]

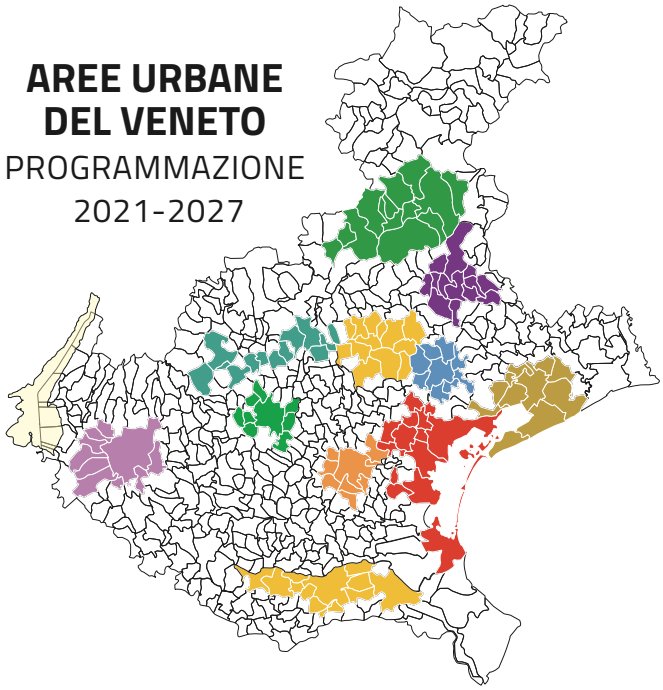
Le SISUS trovano fondamento nel principio dello sviluppo urbano sostenibile promosso dall'Unione europea, secondo cui le politiche pubbliche risultano maggiormente efficaci quando vengono progettate tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei contesti territoriali e attraverso il coinvolgimento diretto degli attori locali. In questa prospettiva, le amministrazioni comunali e gli altri soggetti territoriali assumono un ruolo attivo nella definizione delle priorità di intervento e nella costruzione delle strategie di sviluppo, contribuendo a rafforzare la dimensione partecipativa della governance territoriale.

Nel caso della Regione Veneto, le Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile hanno rappresentato uno degli strumenti principali attraverso cui attuare la dimensione urbana della politica di coesione. Attraverso tali strategie, le principali aree urbane regionali hanno potuto beneficiare di interventi orientati alla riqualificazione degli spazi pubblici, al miglioramento dell'efficienza energetica, allo sviluppo della mobilità sostenibile, alla digitalizzazione dei servizi e al rafforzamento dell'inclusione sociale. L'approccio integrato adottato ha consentito di superare una visione frammentata delle politiche urbane, promuovendo interventi capaci di affrontare in maniera coordinata le diverse sfide dello sviluppo territoriale.[131]

La distribuzione territoriale delle Aree Urbane individuate dalla Regione Veneto per l'attuazione delle Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile è rappresentata nella Cartina 1, che evidenzia gli ambiti territoriali coinvolti nella programmazione FESR 2021–2027.

[130] Commissione europea, *Urban Development in the Framework of Cohesion Policy*.
[131] Regione del Veneto, *Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS) – POR FESR Veneto 2014–2020*.

Cartina 1 – *Aree Urbane del Veneto nell'ambito SISUS, 2026. Programmazione FESR 2021–2027.*



Regione del Veneto, *Aree Urbane (2026) – Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS), Programma Regionale FESR Veneto 2021–2027.*

Come evidenziato dalla Cartina 1, le Aree Urbane interessate dalle strategie SISUS risultano distribuite sull'intero territorio regionale e comprendono i principali poli urbani del Veneto. Tale configurazione riflette la volontà della programmazione regionale di concentrare gli interventi nelle aree caratterizzate da una maggiore capacità di attrazione economica e funzionale, favorendo al contempo la diffusione degli effetti dello sviluppo ai territori circostanti. La mappa evidenzia inoltre la crescente attenzione attribuita dalla politica di coesione alla dimensione territoriale dello sviluppo e al ruolo delle città come nodi strategici per la competitività e la sostenibilità regionale.

Pur rappresentando uno strumento rilevante per l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile, la distribuzione territoriale delle Aree Urbane evidenzia anche alcune potenziali criticità. In particolare, la concentrazione degli interventi attorno ai principali poli urbani regionali può determinare il rischio di una minore capacità di intercettare le esigenze dei territori periferici o caratterizzati da una più debole densità insediativa. Sebbene tali aree possano beneficiare indirettamente degli effetti generati

dagli investimenti realizzati nei centri urbani maggiori, permane il tema dell'equilibrio territoriale nella distribuzione delle risorse e della capacità delle politiche di coesione di ridurre le disparità tra le diverse aree della regione. Un ulteriore elemento di attenzione riguarda la complessità della governance richiesta dall'approccio integrato promosso dalle SISUS. La realizzazione di strategie territoriali che coinvolgono una pluralità di soggetti istituzionali e attori locali richiede infatti elevate capacità di coordinamento amministrativo e progettuale. In assenza di adeguati strumenti di cooperazione, il rischio è quello di una frammentazione degli interventi o di una limitata integrazione tra le diverse politiche settoriali coinvolte. Tali aspetti non riducono la rilevanza dello strumento, ma evidenziano come l'efficacia delle Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile dipenda non soltanto dalla disponibilità delle risorse finanziarie, bensì anche dalla capacità delle istituzioni territoriali di garantire un equilibrio tra sviluppo urbano, coesione territoriale e coordinamento multilivello.

Dal punto di vista analitico, le SISUS assumono particolare rilevanza perché evidenziano come la politica di coesione non operi esclusivamente attraverso il finanziamento di singoli progetti, ma anche mediante la diffusione di nuovi modelli di programmazione e governance. L'attenzione verso la dimensione territoriale, il coordinamento tra differenti livelli istituzionali e il coinvolgimento degli attori locali rappresentano infatti elementi centrali dei processi di europeizzazione delle politiche pubbliche. In questo senso, le Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile costituiscono un esempio significativo di come gli orientamenti europei vengano tradotti in strumenti operativi capaci di incidere concretamente sulle modalità di governo dello sviluppo locale e urbano.

4. Evoluzione delle priorità della politica FESR in Veneto

La Smart Specialisation Strategy e le Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile rappresentano due esempi particolarmente significativi delle modalità attraverso cui gli indirizzi della politica di coesione europea vengono tradotti in strumenti operativi a livello regionale. A partire da tali quadri di riferimento, la Regione Veneto definisce le proprie priorità di intervento e costruisce i bandi attraverso cui vengono attuate le misure finanziate dal FESR.

In questo contesto, l'analisi delle priorità di intervento consente di comprendere come le strategie europee si siano progressivamente evolute nel tempo, influenzando in maniera significativa anche le modalità di implementazione delle politiche regionali. I programmi operativi regionali, infatti, rappresentano uno degli strumenti principali attraverso cui le indicazioni strategiche definite a livello europeo vengono tradotte in azioni concrete a livello territoriale.

In particolare, il confronto tra la programmazione 2014–2020 e quella 2021–2027 consente di mettere in luce alcune importanti linee di continuità nelle politiche di sviluppo regionale, ma anche significativi elementi di trasformazione. Negli ultimi anni, infatti, la politica di coesione ha progressivamente rafforzato la propria attenzione verso temi quali la transizione ecologica, la digitalizzazione dei sistemi produttivi, l'innovazione tecnologica e il rafforzamento della competitività dei territori. Tali priorità riflettono l'emergere di nuove sfide economiche e sociali a livello europeo, nonché la necessità di promuovere modelli di sviluppo più sostenibili e resilienti.[132]

Alla luce di queste considerazioni, il presente paragrafo si propone di analizzare le principali priorità che hanno caratterizzato i due cicli di programmazione, al fine di evidenziare come la Regione Veneto abbia progressivamente adattato le proprie strategie di sviluppo alle nuove indicazioni provenienti dal quadro strategico europeo e alle esigenze di trasformazione del contesto economico e territoriale.

4.1 Le priorità della programmazione FESR 2014–2020

La programmazione FESR 2014–2020 ha rappresentato una fase particolarmente significativa nell'evoluzione della politica di coesione europea, caratterizzata da un rafforzamento della dimensione strategica degli interventi e da una maggiore concentrazione tematica delle risorse finanziarie. In questo periodo, l'Unione Europea ha promosso una riorganizzazione degli strumenti di politica regionale con l'obiettivo di orientare gli investimenti verso un numero limitato di priorità considerate cruciali per la competitività e la sostenibilità dei territori.[133]

---

[132] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, art. 5; Commissione europea (2024), *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles.
[133] Commissione europea (2014), *Cohesion Policy 2014–2020: Investing in Growth and Jobs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Tale orientamento si inserisce nel quadro più ampio della strategia Europa 2020, adottata dalla Commissione Europea con l'obiettivo di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, fondata sul rafforzamento dell'innovazione, sull'efficienza nell'utilizzo delle risorse e sul miglioramento della coesione economica e sociale tra le diverse regioni europee. In questo contesto, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ha assunto un ruolo centrale nel sostenere interventi finalizzati alla modernizzazione delle economie regionali e al rafforzamento della loro capacità di competere in un contesto economico sempre più globalizzato.[134]

Nel caso della Regione Veneto, tali orientamenti strategici sono stati recepiti all'interno del Programma Operativo Regionale FESR 2014–2020, che ha individuato alcune priorità di intervento finalizzate a sostenere la trasformazione del sistema produttivo regionale e a promuovere un modello di sviluppo maggiormente orientato all'innovazione e alla sostenibilità. In particolare, una parte significativa delle risorse del programma è stata destinata al rafforzamento della ricerca e dell'innovazione, attraverso interventi volti a favorire la collaborazione tra imprese, università e centri di ricerca, nonché a sostenere l'introduzione di nuove tecnologie nei processi produttivi delle piccole e medie imprese.[135]

Accanto al sostegno all'innovazione, il programma ha attribuito un ruolo rilevante anche alla digitalizzazione del sistema economico e amministrativo, riconoscendo nelle tecnologie digitali uno degli elementi chiave per la modernizzazione dei territori e per il miglioramento della competitività delle imprese. In questo ambito, il FESR ha sostenuto interventi finalizzati allo sviluppo di infrastrutture digitali, alla diffusione dei servizi pubblici online e alla promozione delle competenze digitali all'interno del tessuto produttivo regionale.[136]

Un supplementare ambito di intervento ha riguardato la promozione della sostenibilità ambientale e della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Attraverso specifici assi di intervento, il programma ha finanziato progetti

---

[134] Commissione europea (2010), *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM(2010) 2020 final, Bruxelles.
[135] Regione del Veneto (2015), *Programma Operativo Regionale (POR) FESR Veneto 2014–2020. Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione*, Venezia, approvato dalla Commissione europea con Decisione di esecuzione C(2015) 5903 del 17 agosto 2015.
[136] Regione del Veneto (2015), *Programma Operativo Regionale (POR) FESR Veneto 2014–2020. Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione*, approvato con Decisione della Commissione europea C(2015) 5903 del 17 agosto 2015.

orientati al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e delle infrastrutture urbane, nonché iniziative finalizzate alla diffusione delle energie rinnovabili e alla promozione di sistemi di mobilità sostenibile. Tali interventi si inseriscono nel più ampio impegno dell'Unione Europea per la riduzione delle emissioni di gas serra e per la promozione di modelli di sviluppo territoriale più sostenibili.[137]

Un ulteriore elemento caratterizzante della programmazione FESR 2014–2020 riguarda il rafforzamento dell'attenzione verso lo sviluppo urbano sostenibile, che ha portato alla promozione di interventi integrati volti a migliorare la qualità della vita nelle aree urbane e a rafforzare la capacità delle città di affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali contemporanee. In questo contesto, il sostegno a progetti di innovazione urbana, mobilità intelligente e riqualificazione energetica ha contribuito a promuovere nuovi modelli di sviluppo territoriale basati sull'integrazione tra dimensione economica, sociale e ambientale.[138]

In generale, dunque, la programmazione FESR 2014–2020 ha rappresentato per la Regione Veneto uno strumento fondamentale per sostenere processi di trasformazione economica e territoriale, contribuendo al rafforzamento della competitività del sistema produttivo regionale e favorendo l'introduzione di nuove priorità strategiche coerenti con gli orientamenti della politica di coesione europea.

4.2 Le priorità della programmazione FESR 2021–2027

La programmazione FESR 2021–2027 si inserisce in un contesto profondamente mutato rispetto al ciclo precedente, caratterizzato da nuove sfide economiche, sociali e ambientali che hanno richiesto un rafforzamento della dimensione strategica della politica di coesione europea. In questo quadro, l'Unione Europea ha ridefinito le priorità di intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale, orientandole in modo più marcato verso la promozione della sostenibilità, della transizione digitale e della resilienza dei sistemi territoriali.[139]

---

[137] Regione del Veneto (2015), *Programma Operativo Regionale FESR 2014–2020. Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione*, Asse Prioritario 4 «Sostenibilità energetica e qualità ambientale», approvato con Decisione della Commissione europea C(2015) 5903 del 17 agosto 2015.

[138] Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, artt. 7–8; Commissione europea (2014), *Urban Development in the Framework of EU Cohesion Policy 2014–2020*, Bruxelles.

[139] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021; Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

A differenza della programmazione 2014–2020, il nuovo ciclo si caratterizza per una maggiore concentrazione degli interventi attorno a cinque Obiettivi di Policy (Policy Objectives), che rappresentano il quadro di riferimento per l'utilizzo delle risorse FESR: un'Europa più intelligente, un'Europa più verde, un'Europa più connessa, un'Europa più sociale e un'Europa più vicina ai cittadini. Tali obiettivi riflettono la volontà delle istituzioni europee di rafforzare l'efficacia degli interventi, favorendo una maggiore integrazione tra politiche economiche, sociali e ambientali.[140]

Nel caso della Regione Veneto, queste priorità sono state recepite all'interno del Programma Regionale FESR 2021–2027, che ha riorganizzato gli ambiti di intervento in coerenza con gli indirizzi europei, introducendo al contempo alcune specificità legate alle caratteristiche del contesto territoriale. In particolare, una delle principali direttrici di intervento riguarda il rafforzamento della competitività e dell'innovazione del sistema produttivo, attraverso il sostegno alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e alla diffusione di modelli di produzione avanzati. In questo ambito, assume un ruolo centrale il concetto di specializzazione intelligente (Smart Specialisation Strategy), che orienta gli investimenti verso settori strategici per lo sviluppo regionale.[141]

Un secondo ambito prioritario è rappresentato dalla transizione digitale, che nel nuovo ciclo di programmazione assume una rilevanza ancora maggiore rispetto al passato. Gli interventi finanziati dal FESR mirano a sostenere la digitalizzazione delle imprese, la diffusione delle tecnologie avanzate e il rafforzamento delle competenze digitali, contribuendo così alla trasformazione del sistema economico regionale in chiave innovativa.[142] Questo orientamento si inserisce nel più ampio processo di digitalizzazione promosso dall'Unione Europea, che individua nella trasformazione digitale uno dei principali fattori di competitività e crescita.[143]

Particolare rilevanza assume inoltre la priorità relativa alla transizione ecologica, in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo. La programmazione 2021–2027 rafforza significativamente gli interventi orientati alla sostenibilità ambientale, promuovendo

[140] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione, art. 5.
[141] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*; Regione del Veneto (2021), *Strategia di Specializzazione Intelligente della Regione del Veneto 2021–2027 (S3 Veneto)*.
[142] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 8415 final del 16 novembre 2022.
[143] Commissione europea (2020), *Shaping Europe's Digital Future*, COM(2020) 67 final, Bruxelles.

investimenti in efficienza energetica, energie rinnovabili, economia circolare e mobilità sostenibile.[144] Nel caso del Veneto, tali interventi si traducono in misure volte a ridurre l'impatto ambientale delle attività produttive e a favorire l'adozione di modelli di sviluppo più sostenibili, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi europei in materia di clima ed energia.[145]

Un ulteriore elemento di novità rispetto al ciclo precedente riguarda il rafforzamento della dimensione territoriale della politica di coesione, con una maggiore attenzione verso lo sviluppo locale integrato e il coinvolgimento degli attori territoriali nei processi di programmazione e attuazione degli interventi. In questo senso, la programmazione 2021–2027 promuove un approccio più partecipativo e multilivello, volto a valorizzare le specificità locali e a rafforzare la capacità delle istituzioni regionali e locali di rispondere alle esigenze dei territori.[146]

Nel complesso, la programmazione FESR 2021–2027 evidenzia una significativa evoluzione rispetto al ciclo precedente, caratterizzata da un rafforzamento delle priorità legate alla sostenibilità, alla digitalizzazione e all'innovazione, nonché da una maggiore attenzione alla dimensione territoriale e alla governance degli interventi. Tale evoluzione conferma il ruolo della politica di coesione come strumento dinamico di policy, in grado di adattarsi alle trasformazioni del contesto europeo e di orientare le strategie di sviluppo regionale in una prospettiva sempre più integrata e sostenibile.

[144] Commissione europea (2019), *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, Bruxelles.
[145] Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*.
[146] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

4.3 Confronto tra la programmazione FESR 2014–2020 e 2021–2027

Il prospetto indicato nella Tabella 2 ci aiuta a confrontare la programmazione FESR 2014-2020 e 2021-2027 della Regione Veneto.

Tabella 2 – *Analisi comparativa su programmazione 2014-2020 e 2021-2027.*

Dimensione	**Programmazione 14-20**	**Programmazione 21-27**
Quadro strategico	Strategia Europa 2020	Green Deal europeo e strategie digitali
Obiettivo generale	Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	Transizione verde, digitale e resilienza
Innovazione	Sostegno a R&S e competitività PMI	Innovazione + specializzazione intelligente (S3)
Digitalizzazione	Agenda digitale (sviluppo infrastrutture)	Trasformazione digitale diffusa e tecnologie avanzate
Ambiente	Efficienza energetica e riduzione emissioni	Transizione ecologica, economia circolare, sostenibilità integrata
Mobilità	Mobilità sostenibile urbana	Mobilità sostenibile integrata e smart
Approccio territoriale	Sviluppo regionale	Maggiore attenzione a sviluppo locale e territori
Governance	Coordinamento multilivello	Rafforzamento governance partecipativa e territoriale

Elaborazione propria sulla base del POR FESR Veneto 2014–2020 e del PR FESR Veneto 2021–2027 della Regione del Veneto, disponibile su: www.regione.veneto.it

Il confronto consente di evidenziare in modo sistematico l'evoluzione delle priorità della politica di coesione europea, mettendo in luce un processo di trasformazione che si sviluppa lungo direttrici di continuità e di cambiamento. L'analisi comparativa mostra, infatti, come il passaggio da un ciclo di programmazione all'altro non si configuri come una discontinuità netta, bensì come un adattamento progressivo delle strategie di intervento alle nuove sfide economiche, sociali e ambientali.

Sotto il profilo della continuità, entrambe le programmazioni mantengono una forte attenzione al sostegno della competitività del sistema produttivo e alla promozione dell'innovazione, confermando il ruolo centrale del FESR nel rafforzamento della crescita economica regionale.[147] Tuttavia, nella programmazione 2021–2027 tali obiettivi vengono riformulati in una prospettiva più ampia, che integra in maniera più esplicita la

[147] Commissione europea (2021), *Enabling Conditions Guidance for Smart Specialisation Strategies 2021–2027*.

dimensione digitale e l'approccio della specializzazione intelligente, orientando gli investimenti verso ambiti strategici ad alto valore aggiunto.[148]

Gli elementi di cambiamento risultano particolarmente evidenti in relazione alla crescente centralità della transizione ecologica, che nella nuova programmazione assume un carattere trasversale rispetto a tutte le politiche di intervento. Se nella programmazione 2014–2020 l'attenzione era prevalentemente concentrata sull'efficienza energetica e sulla riduzione delle emissioni, nel ciclo 2021–2027 emerge una visione più articolata e integrata, che include temi quali l'economia circolare, la sostenibilità ambientale e la lotta ai cambiamenti climatici, in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo.[149]

Una ulteriore dimensione di evoluzione riguarda la crescente rilevanza attribuita alla trasformazione digitale, che da ambito specifico di intervento diventa una componente trasversale delle politiche di sviluppo regionale. In questo senso, la programmazione 2021–2027 non si limita a promuovere la diffusione delle infrastrutture digitali, ma mira a sostenere un processo più ampio di innovazione sistemica, che coinvolge il tessuto produttivo, le pubbliche amministrazioni e i servizi ai cittadini.[150]

Dal punto di vista della governance, il nuovo ciclo di programmazione evidenzia inoltre un rafforzamento della dimensione territoriale e partecipativa della politica di coesione.[151] La maggiore attenzione verso lo sviluppo locale e il coinvolgimento degli attori territoriali riflette un'evoluzione verso modelli di governance più inclusivi e multilivello, nei quali le istituzioni regionali assumono un ruolo sempre più rilevante nell'adattamento delle strategie europee alle specificità dei contesti locali.[152]

Nel complesso, il confronto tra le due programmazioni consente di interpretare l'evoluzione della politica FESR come un processo di *policy change* di tipo incrementale, caratterizzato da un progressivo ampliamento e rafforzamento delle priorità di intervento piuttosto che da una loro radicale ridefinizione. L'analisi evidenzia infatti come gli obiettivi tradizionalmente perseguiti dalla politica regionale, quali il sostegno alla competitività del sistema produttivo, la promozione dell'innovazione e il rafforzamento

[148] Commissione Europea, *Cohesion Policy 2021–2027*.
[149] Commissione europea (2019), *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, Bruxelles.
[150] Commissione europea (2020), *Shaping Europe's Digital Future*, COM(2020) 67 final, Bruxelles.
[151] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.
[152] Territorial Agenda 2030 (2020), *A Future for All Places*, adottata nella Riunione informale dei Ministri responsabili della pianificazione territoriale e dello sviluppo territoriale, Lipsia, 1° dicembre 2020.

della capacità di crescita del territorio, abbiano mantenuto una sostanziale continuità nel tempo, pur venendo progressivamente riorientati alla luce delle nuove priorità strategiche definite a livello europeo. In questo quadro, temi quali la sostenibilità ambientale, la transizione ecologica, la digitalizzazione e la resilienza dei sistemi territoriali non si sostituiscono alle finalità preesistenti, ma vengono progressivamente integrati all'interno delle politiche regionali, contribuendo a ridefinirne strumenti, modalità di attuazione e criteri di intervento. Nel caso della Regione Veneto, tale dinamica si traduce in un processo continuo di adattamento delle politiche regionali agli orientamenti promossi dall'Unione europea, che si manifesta non soltanto nella selezione delle priorità di investimento, ma anche nell'evoluzione delle pratiche amministrative, dei meccanismi di governance e delle modalità di progettazione degli interventi finanziati. L'esperienza regionale mostra come l'influenza europea non operi esclusivamente attraverso il trasferimento di risorse finanziarie, ma anche mediante la diffusione di indirizzi strategici, strumenti di programmazione e modelli di governance che contribuiscono a orientare le scelte delle istituzioni territoriali.[153]

In conclusione, il caso della Regione Veneto conferma il ruolo della politica di coesione come uno dei principali canali attraverso cui l'Unione europea contribuisce a orientare l'evoluzione delle politiche pubbliche territoriali, favorendo processi di innovazione istituzionale, apprendimento amministrativo e coordinamento multilivello. L'esperienza osservata evidenzia dunque come continuità e cambiamento non costituiscano dimensioni contrapposte, ma elementi complementari di un percorso di trasformazione graduale, nel quale le priorità europee vengono progressivamente integrate all'interno delle strategie regionali di sviluppo.

5. Implementazione e cambiamento della politica FESR in Veneto: considerazioni conclusive

Il presente capitolo ha analizzato le modalità di implementazione della politica di coesione europea nella Regione Veneto, ponendo l'attenzione con particolare riferimento agli strumenti operativi e all'evoluzione delle priorità di intervento nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale. Attraverso l'esame dei principali bandi regionali e di alcuni progetti finanziati, è stato possibile evidenziare come le risorse del FESR si

[153] Commissione europea (2021), *Cohesion Policy 2021–2027*, Bruxelles.

traducano concretamente in interventi mirati allo sviluppo territoriale, contribuendo al rafforzamento della competitività economica, al miglioramento delle infrastrutture e alla promozione dell'innovazione.

In particolare, l'analisi dei casi empirici, come gli interventi nei sistemi di trasporto intelligenti e nei progetti di efficientamento energetico, ha permesso di osservare in maniera diretta le modalità attraverso cui le politiche europee vengono implementate a livello locale, mettendo in luce il ruolo attivo delle istituzioni regionali e degli attori territoriali nel processo di attuazione. Tali evidenze confermano come la politica di coesione non si limiti a definire obiettivi generali, ma si traduca in azioni concrete capaci di incidere sui processi di sviluppo dei territori.[154]

Parallelamente, l'analisi dell'evoluzione delle priorità tra la programmazione 2014–2020 e quella 2021–2027 ha evidenziato come la politica FESR sia caratterizzata da una dinamica di adattamento continuo, nella quale elementi di continuità si affiancano a significativi cambiamenti nelle strategie di intervento. In particolare, il rafforzamento delle dimensioni legate alla sostenibilità ambientale, alla transizione digitale e alla resilienza dei sistemi territoriali testimonia la capacità della politica di coesione di rispondere alle nuove sfide globali e di orientare le politiche regionali verso modelli di sviluppo più integrati e sostenibili.

Le evidenze raccolte mostrano infatti come il cambiamento non si sia manifestato attraverso una sostituzione radicale delle priorità regionali, bensì mediante un progressivo riadattamento degli strumenti e degli obiettivi di intervento. La permanenza dell'attenzione verso la competitività del sistema produttivo si accompagna all'introduzione di nuove priorità legate alla sostenibilità, alla digitalizzazione e all'innovazione collaborativa, configurando un processo di trasformazione graduale coerente con le interpretazioni teoriche del policy change incrementale. Nel complesso, i risultati emersi confermano l'interpretazione della politica di coesione come un processo di policy change di tipo incrementale, nel quale le priorità e gli strumenti di intervento vengono progressivamente ridefiniti in funzione delle trasformazioni del contesto europeo.[155] Nel caso della Regione Veneto, tale processo si traduce in un progressivo

[154] Commissione europea (2021), *Cohesion Policy 2021–2027: A Europe closer to citizens through sustainable and integrated development of urban, rural and coastal areas*, Bruxelles.
[155] Radaelli, C.M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone K., Radaelli C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.

adattamento delle politiche regionali agli indirizzi dell'Unione Europea, evidenziando il ruolo centrale del FESR come strumento di europeizzazione delle politiche pubbliche a livello territoriale.[156]

Le trasformazioni osservate non sembrano tuttavia aver determinato un indebolimento del legame tra politiche pubbliche e specificità territoriali. Al contrario, la programmazione FESR mostra come gli indirizzi europei vengano frequentemente adattati alle caratteristiche del contesto regionale, valorizzando risorse, competenze e reti già presenti sul territorio. In tale prospettiva, la politica di coesione appare compatibile con una concezione dello sviluppo regionale fondata sulla valorizzazione delle potenzialità endogene dei territori, tema che sarà approfondito nel capitolo successivo. L'esperienza veneta evidenzia inoltre come il livello regionale non svolga una funzione meramente esecutiva rispetto agli indirizzi definiti dall'Unione europea, ma partecipi attivamente alla loro interpretazione e traduzione operativa. La definizione dei bandi, la selezione delle priorità di intervento e il coinvolgimento del partenariato territoriale mostrano infatti il ruolo strategico assunto dall'amministrazione regionale nel processo di implementazione delle politiche di coesione.

Alla luce di queste considerazioni, il capitolo ha fornito gli elementi necessari per sviluppare una riflessione più ampia sugli effetti della politica di coesione sullo sviluppo regionale e sulle modalità attraverso cui le istituzioni territoriali interpretano e implementano le strategie europee. Tali aspetti saranno approfonditi nel capitolo successivo, dedicato alla discussione dei risultati e all'analisi delle implicazioni per il caso della Regione Veneto.

[156] Börzel, T.A. (2002), *Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 193-214.

Capitolo IV

LA POLITICA DI COESIONE COME STRUMENTO DI EUROPEIZZAZIONE: UN'ANALISI DEL CASO VENETO E DELLE SUE IMPLICAZIONI

Il presente capitolo si propone di sviluppare una riflessione interpretativa sui risultati emersi dall'analisi condotta nei capitoli precedenti, con l'obiettivo di comprendere il ruolo della politica di coesione europea, e in particolare del Fondo europeo di sviluppo regionale, nei processi di trasformazione delle politiche regionali. Dopo aver delineato il quadro teorico di riferimento e analizzato il caso della Regione Veneto, nonché le modalità di implementazione degli interventi finanziati nell'ambito della programmazione FESR, risulta infatti necessario approfondire le implicazioni di tali dinamiche in una prospettiva analitica più ampia.

In questo contesto, il capitolo si concentra in primo luogo sul ruolo della politica di coesione come strumento di europeizzazione delle politiche pubbliche, evidenziando come gli indirizzi strategici e i meccanismi di finanziamento dell'Unione Europea contribuiscano a orientare le scelte delle istituzioni regionali e a influenzare i modelli di sviluppo territoriale. L'analisi si propone di mettere in luce come tali processi non si traducano in un semplice recepimento passivo delle direttive europee, ma si configurino piuttosto come forme di adattamento attivo, nelle quali le istituzioni regionali reinterpretano e declinano le strategie europee in funzione delle specificità del contesto locale. Particolare attenzione sarà inoltre dedicata all'analisi delle dinamiche di continuità e cambiamento che caratterizzano il caso della Regione Veneto. Alla luce dei risultati emersi, si intende evidenziare come la politica FESR si inserisca all'interno di un percorso di trasformazione graduale delle politiche regionali, nel quale elementi consolidati del modello di sviluppo locale coesistono con nuove priorità introdotte a livello europeo, dando luogo a processi di policy change di tipo incrementale.

Il capitolo si propone infine di valutare i principali punti di forza e le criticità del modello di implementazione della politica di coesione a livello regionale, al fine di

individuare le implicazioni di tali dinamiche per lo sviluppo territoriale e per il funzionamento della governance multilivello. In questo senso, l'analisi mira a fornire una lettura complessiva del ruolo del FESR nel caso veneto, evidenziandone il contributo ai processi di innovazione, sostenibilità e competitività del sistema regionale.

In conclusione, il capitolo è strutturato in quattro sezioni: la prima dedicata al ruolo del FESR come strumento di europeizzazione delle politiche regionali; la seconda focalizzata sulle dinamiche di continuità e cambiamento; la terza rivolta all'analisi dei punti di forza e delle criticità del modello regionale; e la quarta dedicata alle implicazioni per lo sviluppo territoriale.

1. Il FESR come strumento di europeizzazione delle politiche regionali

La politica di coesione europea, e in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale, può essere interpretata come uno dei principali strumenti attraverso cui si realizza il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche a livello territoriale.

Come evidenziato nel quadro teorico, l'europeizzazione non si limita infatti alla mera trasposizione di norme, direttive o vincoli regolativi provenienti dall'Unione europea, ma si configura come un processo più ampio e articolato di trasformazione delle istituzioni, delle pratiche amministrative e delle priorità di policy. Tale processo coinvolge la progressiva diffusione di modelli decisionali, strumenti di governance e orientamenti strategici elaborati a livello europeo, che vengono successivamente reinterpretati e adattati dai diversi livelli di governo in funzione delle specificità dei contesti nazionali e regionali. In questa prospettiva, l'europeizzazione assume una natura dinamica e multidimensionale, nella quale l'impatto delle politiche europee non si manifesta esclusivamente attraverso cambiamenti normativi, ma anche mediante la modifica delle modalità di programmazione, delle procedure amministrative, delle forme di coordinamento istituzionale e dei criteri attraverso cui vengono definiti gli obiettivi di sviluppo territoriale. L'interazione continua tra livello europeo, nazionale e regionale contribuisce pertanto alla costruzione di nuovi assetti di governance, caratterizzati da una crescente integrazione tra attori pubblici e privati e da una maggiore attenzione alla pianificazione strategica, alla valutazione dei risultati e alla cooperazione multilivello.[157]

[157] Radaelli, C.M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 27–56.

In questo contesto, il FESR svolge un ruolo centrale nel promuovere forme di adattamento delle politiche regionali agli indirizzi strategici definiti a livello europeo. Attraverso la definizione di priorità tematiche, meccanismi di programmazione e strumenti di finanziamento, la politica di coesione contribuisce infatti a orientare le scelte delle istituzioni regionali, incentivando l'adozione di determinati modelli di sviluppo e la diffusione di specifiche pratiche di governance. L'accesso alle risorse europee è infatti subordinato al rispetto di quadri strategici comuni e di procedure condivise di programmazione, monitoraggio e valutazione, favorendo una progressiva convergenza delle politiche regionali verso gli obiettivi definiti dall'Unione europea. In tale prospettiva, il FESR può essere interpretato non soltanto come uno strumento finanziario, ma come un meccanismo attraverso cui vengono veicolati orientamenti politici, modelli organizzativi e criteri di intervento che contribuiscono a ridefinire le modalità di governo dello sviluppo territoriale.[158] In particolare, l'introduzione di quadri strategici comuni, come quelli definiti nei diversi cicli di programmazione, rappresenta uno dei principali canali attraverso cui l'Unione Europea esercita la propria influenza sulle politiche territoriali.

Tuttavia, come emerge anche dall'analisi del caso della Regione Veneto, il processo di europeizzazione non si configura come un fenomeno unidirezionale, bensì come un'interazione complessa tra livelli di governo. Le istituzioni regionali non si limitano infatti a recepire passivamente gli indirizzi europei, ma li reinterpretano e li adattano in funzione delle specificità del contesto territoriale, delle caratteristiche del sistema produttivo e delle tradizioni istituzionali locali.[3] In questo senso, il FESR può essere inteso come uno strumento che favorisce processi di europeizzazione "mediata", nei quali le politiche europee vengono filtrate attraverso le strutture e le pratiche della governance regionale.[159]

Nel caso del Veneto, tale dinamica si manifesta in maniera particolarmente evidente. Come evidenziato nei capitoli precedenti, la Regione ha progressivamente integrato gli obiettivi della politica di coesione all'interno delle proprie strategie di sviluppo, mantenendo al contempo una certa continuità con il proprio modello di crescita basato sul tessuto delle piccole e medie imprese e su una forte dimensione territoriale.

[158] Commissione europea (2021), *Cohesion Policy 2021–2027: A Long-Term Vision for Europe's Regions*, Bruxelles.
[159] Bache, I., George, S. (2006), *Politics in the European Union* (5th ed.), Oxford University Press.

L'implementazione dei programmi FESR ha quindi contribuito a orientare le politiche regionali verso ambiti quali l'innovazione, la digitalizzazione e la sostenibilità ambientale, senza tuttavia determinare una rottura radicale con le traiettorie di sviluppo preesistenti.[160]

Un ulteriore aspetto emerso dall'analisi riguarda il ruolo del FESR nel rafforzamento della governance multilivello, considerata uno dei principali canali attraverso cui si manifesta il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche. La gestione dei fondi strutturali implica infatti il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali e non istituzionali, tra cui amministrazioni regionali, enti locali, imprese e soggetti del partenariato economico e sociale. Questo assetto favorisce la diffusione di pratiche di coordinamento e cooperazione tra diversi livelli di governo, contribuendo a ridefinire le modalità di elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche.[161]

Considerando quanto precedentemente affermato, il FESR può essere interpretato come uno strumento che non solo fornisce risorse finanziarie per lo sviluppo regionale, ma contribuisce anche a plasmare i processi decisionali e le logiche di intervento delle istituzioni territoriali. In questo senso, la politica di coesione si configura come un vettore fondamentale di europeizzazione, capace di incidere sia sulle priorità di policy sia sulle modalità di governance, promuovendo forme di adattamento progressivo e di integrazione tra livello europeo e livello regionale.

2. Continuità e cambiamento graduale nella politica regionale veneta

L'analisi dell'evoluzione della politica regionale veneta nel quadro della politica di coesione europea consente di mettere in luce in modo particolarmente efficace la compresenza di dinamiche di continuità e cambiamento, che si intrecciano nel tempo dando luogo a un processo di trasformazione graduale e stratificato. Come emerso nei capitoli precedenti, e in particolare nell'analisi del policy change, il caso veneto non si presta a essere interpretato nei termini di una discontinuità radicale, bensì come un esempio paradigmatico di adattamento progressivo, nel quale le innovazioni introdotte a

[160] Regione del Veneto (2015), *Programma Operativo Regionale FESR 2014–2020*; Regione del Veneto (2022), *Programma Regionale FESR 2021–2027*, approvato con Decisione della Commissione europea C(2022) 8415 final.
[161] Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers.

livello europeo vengono incorporate all'interno di assetti istituzionali relativamente stabili. Dal punto di vista della rappresentanza degli interessi, l'europeizzazione sembra determinare un rafforzamento dei gruppi di pressione, i quali individuano nelle istituzioni europee un interlocutore privilegiato cui indirizzare istanze e rivendicazioni. Parallelamente, si osserva un ridimensionamento del ruolo dei partiti politici, la cui capacità di incidere sui processi decisionali risulta progressivamente attenuata, anche in ragione della crescente complessità e della limitata discrezionalità che caratterizzano le procedure di policy.[162]

Questa dinamica può essere letta alla luce dei principali approcci teorici sul cambiamento delle politiche pubbliche. In particolare, la prospettiva sviluppata da Hall evidenzia come l'evoluzione delle politiche sia frequentemente il risultato di processi di apprendimento istituzionale e di adattamento progressivo, attraverso i quali gli attori pubblici modificano gradualmente strumenti, procedure e obiettivi di intervento in risposta ai cambiamenti del contesto economico, sociale e politico. In questa prospettiva, il cambiamento non si manifesta necessariamente attraverso trasformazioni radicali o improvvise, ma può assumere la forma di una ridefinizione progressiva delle priorità e delle modalità di azione delle istituzioni. Hall sottolinea inoltre come le trasformazioni più significative delle politiche pubbliche si manifestino spesso a livello degli strumenti utilizzati e degli obiettivi perseguiti, mentre i paradigmi di fondo tendono a mantenere una maggiore stabilità nel tempo. Applicata al caso della politica di coesione e della programmazione FESR nella Regione Veneto, questa chiave interpretativa consente di osservare come le nuove priorità legate alla sostenibilità ambientale, alla digitalizzazione e all'innovazione non abbiano determinato una sostituzione completa delle logiche di sviluppo precedenti, ma piuttosto un loro progressivo riadattamento alla luce degli orientamenti strategici promossi dall'Unione europea. L'evoluzione della programmazione regionale appare pertanto riconducibile a un processo di apprendimento e ricalibratura delle politiche pubbliche, nel quale continuità e cambiamento convivono all'interno di un percorso graduale di trasformazione istituzionale.[163]

---

[162] Messina, P., *Modi di regolazione dello sviluppo locale*: *una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, p. 290.
[163] Hall, P.A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275–296.

Questa interpretazione trova ulteriore supporto nella letteratura sullo sviluppo locale, che suggerisce di leggere i processi di europeizzazione non come dinamiche esclusivamente top-down, ma come fenomeni che interagiscono con assetti territoriali, istituzioni regionali e culture di governo consolidate. In questa prospettiva, l'analisi dell'europeizzazione può essere efficacemente integrata con lo studio delle dinamiche di sviluppo locale, ponendo attenzione al ruolo svolto dalle istituzioni e dall'azione politica nei processi di trasformazione territoriale. In particolare, i concetti di modo di sviluppo **e** modo di regolazione offrono una chiave interpretativa utile per comprendere come il cambiamento indotto dalle politiche europee si innesti su configurazioni istituzionali preesistenti, contribuendo a spiegare perché, nel caso veneto, l'innovazione tenda a manifestarsi in forme di adattamento graduale piuttosto che di rottura. In tal senso, i concetti di modo di sviluppo **e** modo di regolazione offrono una chiave interpretativa particolarmente utile, poiché permettono di leggere la continuità e il cambiamento non come dinamiche contrapposte, ma come dimensioni che coesistono all'interno dello stesso processo evolutivo. Proprio questa prospettiva aiuta a spiegare perché, nel caso della Regione Veneto, le innovazioni introdotte dalla politica di coesione tendano a manifestarsi attraverso meccanismi di adattamento graduale e ricalibrazione, piuttosto che mediante rotture radicali. In questo senso, il processo di europeizzazione appare strettamente mediato dalle specificità istituzionali e territoriali che caratterizzano il modello regionale veneto.[164]

Nel caso della Regione Veneto, l'evidenza empirica sembra confermare questa impostazione: l'introduzione delle priorità europee ha comportato una ricalibrazione delle politiche regionali, senza tuttavia determinare una trasformazione strutturale del modello di sviluppo. Un primo elemento di continuità riguarda, infatti, la persistenza di un modello economico territoriale fortemente incentrato sulle piccole e medie imprese e sulla specializzazione produttiva diffusa. Anche nell'ambito dei programmi FESR, le politiche regionali continuano a privilegiare interventi volti a sostenere la competitività del sistema produttivo, l'innovazione tecnologica e l'accesso ai mercati internazionali. I bandi regionali analizzati nel capitolo precedente, così come i progetti finanziati nell'ambito della programmazione 2014–2020, mostrano chiaramente come il sostegno alle imprese

[164] Messina, P., *Modi di regolazione dello sviluppo locale*: *una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, p. 292.

rappresenti una linea di intervento stabile e strutturale, confermando la continuità delle priorità di policy nel tempo.[165]

Tuttavia, accanto a tali elementi di stabilità, si osservano significativi fattori di cambiamento, riconducibili in larga misura al processo di europeizzazione delle politiche regionali. In particolare, la crescente centralità attribuita a temi quali la transizione ecologica, la digitalizzazione e l'innovazione sostenibile rappresenta un elemento di novità rispetto alle precedenti fasi di programmazione. Come evidenziato nell'analisi della programmazione 2021–2027, tali priorità non si configurano come semplici aggiunte, ma come veri e propri assi strategici attorno ai quali vengono riorganizzate le politiche regionali.[166]

Questo processo può essere interpretato come una forma di "ricalibrazione" delle politiche, nella quale nuovi obiettivi vengono progressivamente integrati all'interno di un quadro esistente, modificandone gli equilibri interni senza sostituirlo completamente. In tal senso, il cambiamento non avviene per sostituzione, ma per stratificazione, secondo una logica cumulativa che consente alle istituzioni regionali di adattarsi alle nuove esigenze mantenendo al contempo una certa coerenza con le traiettorie pregresse. Un ulteriore ambito in cui è possibile osservare dinamiche di cambiamento riguarda le modalità di governance. L'introduzione dei principi della programmazione europea – quali il partenariato, la concentrazione tematica, la condizionalità e l'orientamento ai risultati – ha contribuito a trasformare le pratiche amministrative regionali, favorendo una maggiore strutturazione dei processi decisionali e un più intenso coordinamento tra attori. In questo senso, la politica di coesione ha svolto un ruolo non solo finanziario, ma anche istituzionale, incidendo sulle modalità di definizione e attuazione delle politiche pubbliche.[167]

L'analisi comparativa tra i cicli di programmazione 2014–2020 e 2021–2027 consente di cogliere in maniera ancora più chiara questa compresenza di continuità e innovazione. Se da un lato si osserva una sostanziale stabilità nelle finalità generali di sviluppo economico e sostegno alle imprese, dall'altro emerge una crescente integrazione di obiettivi trasversali, come la sostenibilità ambientale e la digitalizzazione, che

[165] Regione del Veneto (2015), *Programma Operativo Regionale FESR Veneto 2014–2020.*
[166] Commissione europea (2021), *Cohesion Policy 2021–2027*, Bruxelles; Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.
[167] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

assumono un ruolo sempre più centrale nella definizione delle politiche regionali. Questo evidenzia come il cambiamento sia guidato da un processo di apprendimento istituzionale, nel quale le amministrazioni regionali interiorizzano progressivamente le priorità europee, traducendole in strumenti operativi coerenti con il contesto locale.[168]
Alla luce di queste considerazioni, il caso della Regione Veneto può essere efficacemente interpretato come un esempio di "innovazione nella continuità", nel quale il cambiamento si realizza attraverso l'integrazione progressiva di nuovi obiettivi e strumenti all'interno di un quadro istituzionale consolidato. Tale dinamica appare coerente con una concezione del policy change come processo adattivo e cumulativo, nel quale l'influenza europea agisce come fattore di orientamento e di stimolo, piuttosto che come elemento di rottura.[169]

Il caso veneto conferma come la comprensione del policy change richieda di tenere insieme dimensione europea, dinamiche istituzionali regionali e caratteristiche dei modelli territoriali di sviluppo, evitando letture riduttive che separino artificialmente cambiamento ed eredità istituzionale. È proprio nella loro interazione che si colloca la specificità del processo osservato. In questa prospettiva, il FESR si configura come un dispositivo capace di accompagnare nel tempo la trasformazione delle politiche regionali, promuovendo forme di adattamento graduale che rafforzano la coerenza tra livello europeo e livello territoriale. Il risultato è un modello di sviluppo che, pur mantenendo una forte continuità con il passato, appare progressivamente ridefinito alla luce delle nuove sfide poste dall'integrazione europea.

3. Punti di forza e criticità del modello di implementazione del FESR in Veneto

L'analisi del modello di implementazione della politica di coesione nella Regione Veneto consente di evidenziare una serie di elementi di forza, ma anche alcune criticità che caratterizzano il funzionamento degli interventi finanziati attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale. In questa prospettiva, la valutazione del caso veneto non può limitarsi a una lettura descrittiva dei risultati, ma richiede un'analisi critica delle modalità attraverso cui le politiche europee vengono tradotte in azioni concrete a livello territoriale,

[168] Hall, P.A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, Comparative Politics, 25(3), pp. 275–296.
[169] Radaelli, C.M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.

tenendo conto delle specificità istituzionali e delle dinamiche di governance che ne influenzano l'attuazione.

Tra i principali punti di forza, emerge innanzitutto la capacità amministrativa della Regione Veneto, che nel corso dei diversi cicli di programmazione ha dimostrato una significativa continuità nella gestione dei fondi europei. Tale capacità si traduce in una buona organizzazione dei processi di programmazione, gestione e attuazione degli interventi, nonché in una relativa stabilità degli strumenti operativi, come evidenziato dall'analisi dei bandi regionali e dei progetti finanziati. La presenza di strutture amministrative consolidate e di procedure progressivamente perfezionate nel tempo ha favorito la continuità dell'azione pubblica e la capacità di adattare gli strumenti regionali alle priorità definite a livello europeo. Questo elemento rappresenta un fattore particolarmente rilevante per l'efficacia della politica di coesione, poiché contribuisce a garantire una maggiore coerenza tra gli obiettivi strategici della programmazione e gli interventi concretamente realizzati sul territorio.[170]

Un secondo elemento di forza è rappresentato dalla coerenza tra le politiche finanziate e il tessuto produttivo regionale. Come emerso nei capitoli precedenti, gli interventi sostenuti attraverso il FESR risultano fortemente orientati al supporto delle piccole e medie imprese, all'innovazione e alla competitività, in linea con le caratteristiche strutturali dell'economia veneta. Questo aspetto evidenzia la capacità della Regione di adattare gli indirizzi europei alle specificità locali, confermando il ruolo attivo delle istituzioni regionali nel processo di europeizzazione delle politiche pubbliche. A ciò si aggiunge la progressiva integrazione delle priorità europee legate alla transizione digitale e alla sostenibilità ambientale, che nella programmazione più recente assumono un ruolo sempre più centrale. L'analisi della programmazione 2021–2027 mostra, infatti, come la Regione Veneto abbia recepito in maniera significativa gli orientamenti strategici definiti a livello europeo, riorientando parte delle proprie politiche verso obiettivi legati all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e alla riduzione dell'impatto ambientale. Tale evoluzione evidenzia la capacità delle istituzioni regionali di integrare le nuove priorità della politica di coesione all'interno delle proprie strategie di sviluppo,

[170] Regione del Veneto (2015), POR FESR Veneto 2014–2020; Regione del Veneto (2022), PR FESR Veneto 2021–2027.

confermando il crescente allineamento tra programmazione regionale e indirizzi dell'Unione europea.[171]

Un ulteriore punto di forza riguarda l'esperienza maturata nell'ambito della governance multilivello, che si traduce nella capacità di coordinare una pluralità di attori – istituzioni regionali, enti locali, imprese e soggetti del partenariato economico e sociale – all'interno dei processi di programmazione e attuazione degli interventi. Tale dimensione risulta particolarmente rilevante, poiché favorisce forme di cooperazione e coordinamento tra diversi livelli di governo e contribuisce a una maggiore integrazione tra gli obiettivi della programmazione europea e le esigenze specifiche del contesto territoriale. In questo senso, la governance multilivello rappresenta un elemento essenziale per l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale e per la costruzione di processi decisionali maggiormente inclusivi e condivisi.[172]

Accanto a questi elementi positivi, emergono tuttavia alcune criticità che meritano di essere analizzate. In primo luogo, si può rilevare una certa rigidità istituzionale, che si manifesta nella difficoltà di introdurre cambiamenti più radicali nelle politiche regionali. Come evidenziato nel paragrafo precedente, il caso veneto si caratterizza per una dinamica di "innovazione nella continuità", nella quale il cambiamento avviene in modo graduale e incrementale. Se da un lato questo garantisce stabilità, dall'altro può limitare la capacità di rispondere in modo rapido e incisivo alle nuove sfide poste dal contesto europeo e globale.[173]

Una seconda criticità riguarda il carattere talvolta selettivo dell'adattamento alle priorità europee. Sebbene la Regione Veneto abbia dimostrato una buona capacità di recepimento degli indirizzi comunitari, non tutte le dimensioni della politica di coesione risultano integrate con la stessa intensità. In particolare, alcuni ambiti innovativi, come quelli legati alla trasformazione digitale più avanzata o ai modelli di economia circolare,

---

[171] Commissione europea (2021), *Cohesion Policy 2021–2027*, Bruxelles.
[172] Bache, I., George, S. (2006), *Politics in the European Union*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press.
[173] Hall, P.A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275–296.

possono incontrare maggiori difficoltà di implementazione, anche a causa delle caratteristiche del tessuto produttivo locale.

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dalla complessità amministrativa che caratterizza l'accesso e la gestione dei fondi europei. I bandi analizzati evidenziano come i processi di partecipazione e rendicontazione possano risultare articolati e onerosi, soprattutto per le realtà di dimensioni minori. Questo aspetto rischia di limitare l'accesso alle risorse e di ridurre l'efficacia complessiva delle politiche, evidenziando una tensione tra esigenze di controllo e semplificazione amministrativa. Infine, si può osservare una certa dipendenza strutturale dai finanziamenti europei, che può influenzare l'orientamento delle politiche regionali. In alcuni casi, infatti, le priorità di intervento tendono a essere definite più in funzione delle opportunità offerte dai programmi europei che sulla base di una strategia autonoma di sviluppo territoriale. Questo elemento solleva interrogativi sul grado di autonomia delle politiche regionali e sulla capacità di sviluppare strategie di lungo periodo indipendenti dai cicli di programmazione europea.

Per quanto enunciato, il modello veneto appare caratterizzato da un equilibrio tra stabilità e adattamento, nel quale i punti di forza – capacità amministrativa, coerenza con il tessuto produttivo e integrazione delle priorità europee – si affiancano a criticità legate alla rigidità istituzionale, alla complessità amministrativa e alla dipendenza dai fondi europei. In questa prospettiva, il caso della Regione Veneto conferma come la politica di coesione si configuri come un processo di europeizzazione mediata, nel quale gli effetti delle politiche europee risultano fortemente influenzati dalle caratteristiche istituzionali e dalla cultura di governo del territorio.[174]

Proprio quest'ultimo aspetto consente di interpretare le dinamiche osservate non come semplici esiti dell'azione europea, ma come il risultato di un'interazione complessa tra livello sovranazionale e contesto locale, nella quale il cambiamento si realizza attraverso forme di adattamento selettivo e progressivo. In questo senso, l'analisi del caso veneto evidenzia come la politica di coesione, pur rappresentando un potente strumento di orientamento delle politiche pubbliche, non determini esiti uniformi, ma si declini in maniera differenziata in funzione delle specificità territoriali.

---

[174] Messina, P., *Modi di regolazione dello sviluppo locale*: *una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, 2012, Padova University Press, p. 297.

4. Implicazioni per lo sviluppo regionale

L'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti permette di elaborare alcune considerazioni di carattere generale riguardo alle implicazioni della politica di coesione europea per lo sviluppo regionale, con particolare riferimento al caso della Regione Veneto. In questa prospettiva, il Fondo europeo di sviluppo regionale emerge non soltanto come uno strumento finanziario, ma come un dispositivo in grado di orientare le traiettorie di sviluppo dei territori, incidendo in modo significativo sulle priorità di policy, sulle modalità di governance e sulle strategie di intervento adottate sulla dimensione regionale.

Un primo elemento che emerge riguarda il contributo della politica di coesione al rafforzamento della capacità delle regioni di affrontare sfide sempre più complesse, quali la competitività, l'innovazione e la sostenibilità. Nel caso del Veneto, l'impiego delle risorse FESR ha sostenuto il consolidamento di un modello di sviluppo fondato sul supporto alle imprese, sulla diffusione dell'innovazione e sulla progressiva integrazione di obiettivi legati alla transizione digitale ed ecologica. Ciò evidenzia come la politica di coesione possa agire non soltanto come strumento di sostegno finanziario, ma anche come fattore di orientamento strategico, favorendo processi di modernizzazione del sistema economico regionale e promuovendo percorsi di sviluppo coerenti con le caratteristiche e le esigenze del territorio.[175]

Un ulteriore aspetto rilevante concerne il ruolo svolto dalle istituzioni regionali nell'interpretazione e nell'adattamento degli indirizzi europei. L'esperienza veneta mette in evidenza come l'efficacia della politica di coesione sia strettamente connessa alla qualità della governance e alla solidità delle capacità amministrative, dimostrando che i risultati delle politiche pubbliche dipendono in larga misura dalla presenza di competenze adeguate, dalla stabilità organizzativa e dalla capacità di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nei processi decisionali. In tale prospettiva, la governance multilivello non rappresenta soltanto una modalità di gestione delle politiche europee, ma costituisce una dimensione fondamentale per garantire l'efficacia dell'azione pubblica e l'adattamento delle strategie comunitarie alle specificità dei contesti territoriali.[176]

---

[175] Commissione europea (2021), *Cohesion Policy 2021–2027*, Bruxelles, Commissione europea.
[176] Bache, I., George, S. (2006), *Politics in the European Union*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press.

Particolare attenzione merita inoltre il contributo della politica di coesione alla promozione di modelli di sviluppo territoriale più integrati e sostenibili. L'affermazione di approcci place-based e la crescente centralità della dimensione territoriale hanno favorito il superamento di logiche settoriali, orientando le politiche verso strategie capaci di considerare la complessità dei contesti locali. In questo quadro, la valorizzazione delle risorse territoriali e il coinvolgimento degli attori locali assumono un ruolo sempre più centrale, rafforzando il legame tra politiche europee e dinamiche di sviluppo locale. Tale prospettiva riconosce infatti che l'efficacia delle politiche di sviluppo dipende dalla capacità di adattare gli interventi alle caratteristiche economiche, sociali e istituzionali dei diversi territori, promuovendo forme di governance maggiormente partecipative e orientate alla valorizzazione delle risorse locali.[177]

Questa evoluzione può essere interpretata anche alla luce della prospettiva dello sviluppo endogeno, secondo la quale la crescita economica e sociale dei territori dipende in misura significativa dalla capacità di valorizzare risorse, competenze e relazioni presenti a livello locale. In questa prospettiva, lo sviluppo non è concepito come il risultato esclusivo di interventi esterni o di politiche redistributive, ma come un processo che trae origine dalle caratteristiche specifiche del territorio e dalla capacità degli attori locali di costruire strategie condivise di lungo periodo. Il caso veneto appare particolarmente significativo sotto questo profilo. La storia economica della regione è infatti strettamente legata alla presenza di sistemi produttivi locali, distretti industriali e reti di relazioni sociali che hanno favorito forme di sviluppo fondate sull'iniziativa imprenditoriale diffusa e sulla valorizzazione delle risorse territoriali.[178]

In tale contesto, la politica di coesione non ha sostituito le dinamiche endogene di sviluppo, ma ha progressivamente contribuito a orientarle verso nuove priorità legate all'innovazione, alla sostenibilità e alla transizione digitale. L'esperienza del Veneto suggerisce quindi che l'efficacia delle politiche europee dipenda non soltanto dall'entità delle risorse finanziarie disponibili, ma anche dalla capacità dei territori di attivare e coordinare il proprio capitale economico, sociale e istituzionale. La governance

[177] Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles, Commissione europea.

[178] Becattini, G. (1990), *The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion*, in Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (a cura di), *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies, pp. 37-51.

multilivello assume in questo senso una funzione strategica, poiché consente di mettere in relazione indirizzi europei, capacità amministrative regionali e iniziative provenienti dal contesto locale. Lo sviluppo regionale emerge pertanto come il risultato di un'interazione continua tra indirizzi e opportunità provenienti dal livello europeo e risorse, competenze e capacità presenti nei territori, confermando l'importanza di un approccio place-based nella definizione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo.[179]

Non mancano tuttavia elementi di criticità, già emersi nell'analisi precedente, che meritano di essere richiamati. In particolare, la dipendenza dai finanziamenti europei e la complessità dei meccanismi di attuazione possono rappresentare fattori di debolezza, incidendo sulla capacità delle regioni di sviluppare strategie autonome e orientate al lungo periodo. Tali aspetti pongono interrogativi rilevanti sul futuro della politica di coesione e sulla necessità di rafforzare ulteriormente le capacità istituzionali e strategiche a livello territoriale.

Nel complesso, il caso della Regione Veneto evidenzia come la politica di coesione rappresenti uno strumento fondamentale per lo sviluppo regionale, ma anche come la sua efficacia dipenda dalla capacità di integrare dimensione europea e specificità locali. Il FESR, in questa prospettiva, non si configura soltanto come una fonte di finanziamento, ma come un elemento strutturante delle politiche pubbliche, capace di incidere in modo duraturo sui modelli di sviluppo territoriale.

In definitiva, le evidenze emerse confermano il ruolo centrale della politica di coesione nel promuovere processi di trasformazione economica e istituzionale a livello regionale, contribuendo al contempo a rafforzare le dinamiche di europeizzazione delle politiche pubbliche. Il caso veneto mostra, tuttavia, come tali processi si sviluppino attraverso forme di adattamento selettivo e progressivo, nelle quali il cambiamento risulta profondamente influenzato dalle caratteristiche del contesto territoriale e dalla cultura di governo locale.

---

[179] Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels, European Commission.

CONCLUSIONI

Comprendere in che modo la politica di coesione europea incida concretamente sui processi di sviluppo regionale rappresenta una questione centrale per l'analisi delle politiche pubbliche contemporanee. A partire da questa prospettiva, il presente lavoro ha esaminato l'evoluzione del Fondo europeo di sviluppo regionale, concentrandosi sul caso della Regione Veneto con l'obiettivo di indagare le modalità attraverso cui i processi di europeizzazione si traducono in interventi concreti a livello territoriale.

L'analisi condotta ha evidenziato come la relazione tra livello europeo e livello regionale non possa essere interpretata in termini puramente gerarchici. Al contrario, emerge un processo articolato di interazione, nel quale gli indirizzi sovranazionali vengono costantemente reinterpretati, adattati e integrati in funzione delle specificità istituzionali, economiche e sociali dei territori.

In questo quadro, uno degli elementi più rilevanti riguarda la natura "mediata" dell'europeizzazione, che nel caso veneto si manifesta attraverso dinamiche di adattamento selettivo e progressivo. Come emerso nei capitoli dedicati al policy change, il cambiamento delle politiche regionali non assume la forma di trasformazioni radicali, ma si sviluppa secondo una logica incrementale, nella quale nuove priorità e strumenti vengono progressivamente incorporati all'interno di assetti consolidati. Questo risultato conferma la necessità di considerare il ruolo delle istituzioni regionali e delle loro traiettorie storiche nell'interpretazione degli effetti delle politiche europee.

L'analisi empirica, basata sull'esame dei bandi e dei progetti finanziati, ha inoltre messo in luce la presenza di una solida capacità amministrativa da parte della Regione Veneto, accompagnata da una marcata coerenza tra le politiche implementate e le caratteristiche del tessuto produttivo locale. Il sostegno alle piccole e medie imprese, la promozione dell'innovazione e la crescente attenzione alla transizione digitale ed ecologica rappresentano, in tal senso, elementi centrali dell'azione regionale, pienamente in linea con le priorità della politica di coesione.

Un ulteriore livello di analisi ha consentito di evidenziare il peso dei fattori istituzionali e culturali nei processi di implementazione delle politiche. In particolare, il

contributo teorico di Patrizia Messina ha offerto una chiave interpretativa efficace per comprendere il caso veneto, mostrando come i concetti di modo di sviluppo e modo di regolazione permettano di cogliere la coesistenza tra continuità e cambiamento all'interno delle politiche regionali.

Le evidenze emerse suggeriscono dunque che la politica di coesione non si limita a fornire risorse finanziarie, ma contribuisce a orientare in modo significativo le modalità di governo dello sviluppo territoriale, promuovendo modelli di intervento basati su integrazione, partenariato e attenzione alla dimensione locale. Allo stesso tempo, l'efficacia di tali politiche risulta strettamente legata alla capacità delle istituzioni regionali di tradurre gli indirizzi europei in strategie coerenti e contestualizzate.

Accanto a questi elementi positivi, l'analisi ha evidenziato anche alcune criticità, tra cui la complessità amministrativa, la presenza di rigidità istituzionali – come la presenza dei confini amministrativi – e una certa dipendenza dai finanziamenti europei. Tali aspetti sollevano questioni rilevanti in merito alla sostenibilità nel lungo periodo delle politiche di sviluppo regionale e alla possibilità di costruire strategie maggiormente autonome.

Considerando nel suo complesso il caso analizzato, emerge con chiarezza come la politica di coesione debba essere interpretata come un processo di europeizzazione profondamente mediato, nel quale gli esiti delle politiche sono il risultato dell'interazione tra impulsi sovranazionali e contesti locali. Questo implica la necessità di adottare un approccio analitico capace di cogliere tale complessità, superando letture semplificate del cambiamento delle politiche pubbliche.

In ultima analisi, il lavoro mostra come il Fondo europeo di sviluppo regionale rappresenti uno strumento centrale per lo sviluppo territoriale, ma anche come la sua efficacia dipenda dalla capacità di coniugare indirizzi europei e specificità locali. Il caso della Regione Veneto evidenzia, in particolare, come il cambiamento possa realizzarsi attraverso processi graduali di adattamento, nei quali innovazione e continuità non si escludono, ma coesistono all'interno di un quadro istituzionale stabile.

Da questa prospettiva, il contributo della politica di coesione può essere pienamente compreso solo riconoscendo il ruolo attivo dei territori nei processi di implementazione e trasformazione delle politiche pubbliche. È infatti nella capacità delle istituzioni regionali di interpretare, adattare e integrare gli indirizzi europei all'interno

delle proprie strategie di sviluppo che si misura l'effettiva portata dei processi di europeizzazione. Il caso della Regione Veneto dimostra come la politica di coesione possa costituire non soltanto uno strumento di sostegno economico, ma anche un fattore di innovazione istituzionale e di apprendimento amministrativo, capace di incidere sulle modalità attraverso cui vengono definite e attuate le politiche pubbliche. In un contesto caratterizzato da sfide sempre più complesse – dalla transizione ecologica alla trasformazione digitale, fino alle crescenti esigenze di resilienza economica e sociale – la capacità di costruire forme efficaci di cooperazione tra livello europeo, nazionale e regionale appare destinata ad assumere un ruolo sempre più rilevante. In questo senso, l'esperienza del Veneto evidenzia come lo sviluppo regionale non derivi esclusivamente dalla disponibilità di risorse finanziarie, ma dalla capacità di trasformare tali risorse in strategie condivise, coerenti e orientate al lungo periodo. È proprio in questa interazione tra istituzioni, territori e politiche europee che si delineano le condizioni per uno sviluppo regionale capace di coniugare competitività, sostenibilità e coesione sociale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bache, I., & Flinders, M. (eds.) (2004), *Multi-level Governance*, Oxford University Press.

Bachtler, J., Mendez, C., Wishlade, F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Routledge.

Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, European Commission, Brussels.

Becattini, G. (1990), "The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion", in Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.

Becattini, G. (2000), *Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Rosenberg & Sellier, Torino.

Börzel, T. A. (2002), "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n. 2.

Börzel, T. A., & Risse, T. (2000), "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 15.

Foray, D., David, P. A., Hall, B. H. (2009), *Smart Specialisation – The Concept*, Knowledge Economists Policy Brief No. 9, European Commission.

Hall, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Marks, G. (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in Cafruny A., Rosenthal G. (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner Publishers.

McCann, P. (2015), *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Orientation and Smart Specialisation*, Edward Elgar Publishing.

Mendez, C., & Bachtler, J. (2011), "Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy Audit Explosion", *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 5.

Messina, P. (2011) (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Università degli Studi di Padova.

Messina, P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, Padova University Press.

Messina, P. (2012), *Regioni e governance territoriale. Il Veneto in Europa*, CLEUP, Padova.

Olsen, J. P. (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5.

Radaelli, C. M. (2003), "The Europeanization of Public Policy", in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.

Radaelli, C. M. (2004), "Europeanisation: Solution or Problem?", *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No. 16.

SITOGRAFIA

Commissione europea, *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Bruxelles, 2010.

Commissione europea, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*, Bruxelles, 2012.

Commissione europea, *Urban Development in the Framework of Cohesion Policy*.

Commissione europea, *Country Report Italy 2020*, Bruxelles, 2020.

Commissione europea, *2022 Country Report – Italy*, SWD(2022) 611 final, Bruxelles, 2022.

Commissione europea, *Accordo di Partenariato con l'Italia 2021–2027*, Decisione C(2022) 4787 final, Bruxelles, 2022.

Commissione europea, *Performance Framework and Monitoring in Cohesion Policy 2021–2027*, Bruxelles, 2021.

Commissione europea, *Cohesion Policy 2021–2027: Fostering Long-Term Development in All EU Regions*, Bruxelles, 2021.

Commissione europea, *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles, 2024.

Commissione europea, *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 2019.

Commissione europea, *A Europe Fit for the Digital Age*, Bruxelles, 2020.

Comitato europeo delle Regioni, *The Future of Cohesion Policy after 2027*, Bruxelles, 2024.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione, *Accordo di Partenariato della Repubblica Italiana 2021–2027*, Roma, 2022.

Regione del Veneto, *Programma Operativo Regionale FESR 2007–2013. Competitività regionale e occupazione*, Venezia, 2007.

Regione del Veneto, *Programma Operativo Regionale FESR 2014–2020*, Venezia, 2015.

Regione del Veneto, *Strategia di Specializzazione Intelligente della Regione del Veneto (RIS3) 2021–2027*, Venezia, 2021.

Regione del Veneto, *Programma Regionale Veneto FESR 2021–2027*, Venezia, 2022.

Regione del Veneto, *Bando per il sostegno a progetti di ricerca e sviluppo realizzati da Reti Innovative Regionali e Distretti Industriali*, Programma Regionale FESR 2021–2027, Venezia, 2024.

OpenCoesione, *Banca dati dei progetti finanziati dalla politica di coesione*, disponibile su: https://opencoesione.gov.it

OpenCoesione, *Comune di Villorba – dati di attuazione della politica di coesione*, aggiornamento al 31 agosto 2025.

Portale Veneto Coesione, Programma Regionale FESR 2021–2027 e sezione Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), consultato nel 2026.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo ai compiti dei Fondi strutturali e alla loro efficacia nonché al coordinamento dei loro interventi.

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei.

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione.

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (Legge europea sul clima).

Ringraziamenti

Al termine di questo percorso desidero dedicare alcune parole di ringraziamento alle persone che, in modi diversi, mi hanno accompagnato durante gli anni universitari e nella realizzazione di questo lavoro di tesi.

Un sincero ringraziamento va innanzitutto alla Professoressa Patrizia Messina, relatrice di questa tesi, per la disponibilità, la competenza e l'attenzione con cui ha seguito il mio lavoro. I suoi suggerimenti, le sue osservazioni e il costante confronto hanno rappresentato un prezioso punto di riferimento durante tutto il percorso di ricerca e di scrittura.

Desidero ringraziare la mia famiglia, che ha sempre rappresentato il fondamento più solido del mio percorso personale e accademico. Ai miei nonni, nonna Titti e nonno Giorgio, per l'affetto, l'esempio e il sostegno che mi hanno accompagnato nel corso degli anni. Ai miei genitori, Stefania e Luca, per aver creduto in me, per avermi sostenuto al momento del bisogno e per avermi insegnato il valore dell'impegno, della responsabilità e della determinazione. A mia sorella Caterina e a Francesco, per la loro presenza, la loro vicinanza, i loro consigli e per aver condiviso con me momenti importanti di questo cammino.

Un pensiero speciale va ai miei amici di sempre, amici di una vita, con i quali ho condiviso esperienze, ricordi, risate e momenti che hanno contribuito a rendere più significativo ogni traguardo raggiunto. La vostra amicizia è stata una certezza costante e un punto di riferimento fondamentale.

Ringrazio inoltre i miei amici e le mie amiche dell'università, con cui ho condiviso lezioni, esami, dubbi, soddisfazioni, oltre che ad apertivi e cene. Le giornate passate con voi hanno reso questo percorso molto più ricco dal punto di vista umano e non solo accademico. Il confronto, il sostegno reciproco e le esperienze vissute insieme hanno contribuito in modo importante alla mia crescita personale.

Infine, desidero dedicare un ringraziamento a me stesso. Questo traguardo è il risultato di anni di impegno, costanza e dedizione. Durante questi anni ho affrontato ogni esperienza con serietà e determinazione, mantenendo al tempo stesso il mio equilibrio

personale e la consapevolezza dei valori che mi guidano. Ho sempre cercato di seguire con convinzione il percorso che ho scelto, sicuro di perseguire ciò che ritenevo più giusto per la mia crescita personale. Infine, riconosco che questa capacità di coniugare crescita accademica ed equilibrio personale rappresenti uno degli insegnamenti più significativi che porto con me al termine di questo percorso.

Questa tesi rappresenta il punto di arrivo di un importante percorso di formazione, ma anche l'inizio di nuove esperienze e nuove sfide.

A tutte le persone che ne hanno fatto parte, va il mio più sincero grazie.

Francesco
Padova, 21.06.2026